

Colombia: Cien años de políticas habitacionales

Colombia: 100 Years of Housing Policies

Colombia: Cien años de políticas habitacionales
Colombia: 100 Years of Housing Policies

ISBN: 978-958-57464-1-1

© Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el Séptimo Foro Urbano Mundial

Revisión de estilo:

Carlos García Tobón. Arquitecto.

Traducción:

Juan Manuel Pombo. Traductor.

Diagramación y diseño de portada:

María Claudia López Paredes. Diseñadora gráfica.

© Fotografía del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

Grupo de Comunicaciones Estratégicas.

Impreso por:

Panamericana Formas e Impresos S.A.

Calle 65 # 95-28 Bogotá, Colombia

Impreso en Colombia

Bogotá, Abril de 2014

Printed in Colombia

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda

Guillermo Herrera Castaño
Viceministro de Vivienda

Natalia Andrea Trujillo Moreno
Viceministra de Agua y Saneamiento Básico (e)

Alonso Cárdenas Spittia
Director Espacio Urbano y Territorial

Departamento Nacional de Planeación

Tatyana Orozco de la Cruz
Directora General

Jaime Augusto Torres Melo
Subdirector Sectorial

Paula Acosta
Subdirectora Territorial y de Inversión Pública

Jose Alejandro Bayona Chaparro
Director de Desarrollo Urbano

COORDINACIÓN GENERAL.

Jhoanna Echeverri Londoño. Subdirectora de Políticas de Desarrollo Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Arquitecta. Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina.

Julio César Gómez Sandoval. Arquitecto urbanista. Asesor general Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Francisco Javier Jácome Liévano. Arquitecto urbanista. Asesor general Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Néstor Darío Preciado. Asesor Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

PRODUCCIÓN E INVESTIGACIÓN TEMÁTICA.

Equipo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio:

Edilma Adriana Mariño Dueñas. Subdirectora de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Arquitecta urbanista.

Diana Carolina Pacheco. Abogada.

Juan Manuel Flechas. Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico.

Jorge Alberto Torres. Economista. Viceministerio de Vivienda.

Cristian Andrés Torres. Economista Viceministerio de Vivienda.

José Mario Mayorga Henao. Sociólogo. Análisis estadísticos.

Luis Guillermo Salazar Caicedo. Arquitecto. Cartografía SIG.

Luis Gabriel Duquino. Arquitecto. Cartografía SIG.

Germán Camargo Ponce De León. Biólogo.

Amalia Muñoz Neira, Carolina Carmona, Alfredo Uribe Duque, Jorge Enrique Ángel, Magda Johanna Ramírez Pardo, Mavic Xiomara Hernández, Tulio Ricardo Ramírez, Cesar Augusto Henao Trujillo, Guillermo Ruiz, Luis Felipe Márquez Duque, Jesús Gabriel Delgado, Diana María Cuadros, Katherine Romero Pardo, Pedro Ignacio Moreno Chavez, Daniel Eduardo Contreras Castro, Leslie

Diahann Martínez, Santiago Acevedo Martelo, María Isabel Robles, Miguel Fierro Aviles, Claudia Maritza Dueñas, Ana María Mogollón.

Equipo de CENAC:

Jorge Enrique Torres Ramírez. Economista. Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina. Director Ejecutivo del CENAC.

Elizabeth Pérez Pérez. Economista. Magíster en Hábitat. Coordinadora de Proyectos del CENAC.

Laura Vanessa Hernández Cruz. Economista. Investigadora socioeconómica CENAC.

Equipo de FEDESARROLLO:

Tito Yepes. Economista. Doctorado en Economía. Investigador asociado.

Juliana Aguilar Restrepo. Economista. Magíster en Economía. Asistente de investigación.

Sebastián Martínez Bustos. Economista y Matemático. Magíster en Economía. Asistente de investigación.

Laura Calderón Etter. Economista. Magíster en Economía. Asistente de investigación.

Claudia Cadena Silva. Editora.

Equipo del Departamento Nacional de Planeación - DNP -:

Carolina Barco. Coordinadora de Misión del Sistema de Ciudades.

José Alejandro Bayona Chaparro. Director de Desarrollo Urbano.

Augusto Cesar Pinto Carrillo. Subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano.

José Antonio Pinzón Bermúdez. Asesor Dirección de Desarrollo Urbano.

Diego Díaz del Castillo. Asesor Dirección de Desarrollo Urbano.

Contenido

Acrónimos	13
Presentación	15
Introducción	17
Capítulo I. Hacia una política integral	
<i>Chapter I. Towards a Comprehensive Policy</i>	23
1. Evolución conceptual de las políticas de vivienda	25
1.1. La concepción higienista (1918-1942)	26
1.2. La concepción institucional (1942-1965)	27
1.3. El periodo de transición (1965-1972)	34
1.4. El periodo de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (1971-1990)	35
1.5. La concepción de mercado y los subsidios a la demanda (1990-2012)	39
2. Evolución del ordenamiento territorial de las ciudades	46
3. Regiones urbanas para potenciar la política de vivienda social	50
Capítulo II. Componentes de la política integral	
<i>Chapter II. For a Comprehensive Policy: Components</i>	55
1. El punto de inflexión	56
1.1. Articulación con la estrategia de superación de la pobreza	57
1.2. Gratuidad y la segmentación de la demanda	58
2. La política integral de vivienda	60
2.1. Programa de Vivienda Gratuita	60
2.2. Subsidio a la tasa de interés para VIS y VIP	63
2.3. Subsidio a la tasa de interés para no VIS	65
2.4. Programa de vivienda para ahorradores	65
2.5. Habilitación de suelo para la consistencia de la oferta de vivienda	66
2.6. Programa de Mejoramiento Integral de Barrios	75
2.7. Más inversión pública	79
3. Balance de la aplicación de instrumentos de planeamiento, gestión y financiación	83
4. Impactos de la política	86
4.1. Focalización adecuada de los subsidios	86
4.2. Reducción del déficit de vivienda	88
4.3. Reducción de la pobreza multidimensional	90
4.4. Impactos económicos	92
5. Ciudades para la convivencia	103
5.1. Los tres lados de la problemática	103

5.2.	Políticas habitacionales para evitar la segregación	104
5.3.	Políticas habitacionales para la convivencia	106
5.4.	Políticas habitacionales para evitar que los desmovilizados reincidan en la delincuencia	106
5.5.	Colombia ya está orientando sus políticas habitacionales para atender los impactos del conflicto	107

Capítulo III. Bienes públicos para estructurar la integralidad

<i>Chapter III. Structuring All-embracing Public Goods and Services</i>		111
1.	Acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico	114
1.1.	Aumento y convergencia en el acceso a agua potable y saneamiento básico	115
1.2.	Una reforma para fortalecer el sector	121
1.3.	Una respuesta diversificada	123
2.	Espacio público y equipamientos	128
2.1.	Antecedentes normativos	128
2.2.	La dotación de espacio público en las ciudades colombianas	131
2.3.	Estrategias para la generación de espacio público y para su consolidación como elemento integrador de las ciudades	133
2.4.	La estructura ecológica principal y el espacio público	142
2.5.	La dotación de equipamientos urbanos	143
3.	Transporte urbano	150
3.1.	Desarrollo Orientado al Tránsito – TOD	160

Capítulo IV. Estrategia para consolidar el sistema de ciudades en Colombia

<i>Chapter IV. Strategy to Consolidate a System of Cities in Colombia</i>		165
1.	Importancia de las ciudades	167
2.	Definición del sistema de ciudades	171
3.	Diagnóstico del funcionamiento del sistema de ciudades	176
4.	Las políticas para consolidar el Sistema de ciudades	186
4.1.	Planeación con visión sostenible	186
4.2.	Coordinación institucional	187
4.3.	Financiación eficiente del sistema de ciudades	188
4.4.	Conectividad	188
4.5.	Productividad	189
4.6.	Calidad de vida	191

Capítulo V. Retos para la integralidad

<i>Chapter V. The Challenge of Integration</i>		193
1.	Elementos transversales a las políticas habitacionales y territoriales	195
1.1.	Tener claros los límites de la autonomía municipal será determinante para obtener resultados coordinados entre las distintas instancias de gobierno	195
1.2.	Resolver los desequilibrios que ha provocado el crecimiento informal de las ciudades	196

1.3.	Lograr la cooperación y el aprendizaje entre las ciudades para reducir las brechas en los resultados de la gestión pública	197
2.	Política integral de vivienda	198
2.1.	Balancear la focalización y la gratuidad en el Programa de Vivienda Gratuita	198
2.2.	Contrarrestar los efectos negativos del subsidio a la tasa de interés	198
2.3.	Gestionar suelo para la producción de vivienda social	199
3.	Retos para el ordenamiento territorial	202
3.1.	Completar el ciclo instrumentos-capacidades-logros en el ordenamiento del territorio	202
3.2.	Fortalecer el uso de los instrumentos de ordenamiento territorial desde el Gobierno Nacional	202
3.3.	Diseñar una estrategia para la ruralidad	203
3.4.	Consolidar la estrategia espacial del país	203
4.	Bienes públicos para la equidad territorial	205
4.1.	Agua potable y saneamiento básico	205
4.2.	Espacio público y equipamientos urbanos	206
4.3.	Transporte público urbano	207

Bibliografía (References)	209
----------------------------------	-----

Regiones urbanas de Colombia: una aproximación metodológica	
<i>Annex. Colombian Urban Areas: A Methodological</i>	213
Ubicación geográfica	217
Generalidades territoriales en Colombia	220
Antioquia	222
Arauca	223
Barranquilla	224
Boyacá	225
Bucaramanga	226
Zona Cafetera	227
Caquetá	228
Cartagena	229
Cúcuta	230
Ibagué	231
Leticia	232
Meta	233
Mitú	234
Mocoa	235
Nariño	236
Neiva	237
Ocaña	238

Popayán	239
Puerto Carreño	240
Puerto Inírida	241
Quibdó	242
Río Magdalena	243
Riohacha	244
Sabana de Bogotá	245
San Andrés Isla	246
San José del Guaviare	247
Santa Marta	248
Sincelejo	249
Urabá	250
Valle del Cauca	251
Valledupar	252
Yopal	253

Executive Summary	255
1. Towards a comprehensive urban and territorial policy	256
1.1. Sector-specific housing policy	256
1.2. Land-use plans or territorial regulation	260
1.3. Spatial Strategy	262
2. Components of the overall comprehensive policy	263
2.1. The turning point	263
2.2. The Housing Policy	264
2.3. Enabling land to make housing offers feasible	266
2.4. Achievements via Territorial Order and Regulation	267
2.5. The Comprehensive Policy's Impact	268
2.6. Cities for Peaceful Coexistence	269
3. Public goods and services vis-à-vis structuring a comprehensive policy	270
3.1. Sustainable access to drinking water and basic sewage	270
3.2. Public spaces and facilities	272
3.3. The challenge of providing adequate public space	274
3.4. Urban Transport	274
4. Misión de Ciudades: A System of Cities	277
4.1. A System of Cities: Definition	277
4.2. How should cities' systems work: Diagnosis	278
4.3. Policies to consolidate the System of Cities	279
5. The Comprehensive Challenge	280

Diagramas

Diagrama 1:	Instrumentos actuales de la política de vivienda	60
Diagrama 2:	Distribución recursos SGP (Ley 715/01 y Ley 1176/07)	123
Diagrama 3:	Líneas de trabajo del Programa Agua para la Prosperidad	125
Diagrama 4:	Ejes de Política para el Sistema de Ciudades	186
Diagrama 5:	Reorganización por cuencas y rutas de influencia	190
Diagrama 6:	Acciones para mejorar la productividad y el empleo	190

Tablas

Tabla 1:	Avance físico MISN	69
Tabla 2:	Incremento en el acceso a los servicios de vivienda	77
Tabla 3:	Focalización de los subsidios de vivienda (modelo logit)	86
Tabla 4:	Gasto en vivienda prioritaria como proporción del ingreso – Rangos.	88
Tabla 5:	Déficit habitacional urbano 2005 – 2013	89
Tabla 6:	Desembolsos FRECH 2009-2014	101
Tabla 7:	Metas de acceso a acueducto y alcantarillado 2015 y 2019	117
Tabla 8:	Acceso al servicio de acueducto por quintil de ingreso 2003	118
Tabla 9:	Acceso al servicio de acueducto y alcantarillado por quintil de ingreso 2012	119
Tabla 10:	La evolución del concepto de espacio público en Colombia y el rol del Estado en su protección	130
Tabla 11:	Espacio público generado por Macroproyectos	136
Tabla 12:	Espacio público generado por el “programa de vivienda gratuita”	140
Tabla 13:	Estándares de provisión de equipamientos	144
Tabla 14:	Demanda prevista vs demanda actual SITM	157
Tabla 15:	Población urbana del sistema de ciudades del año 2010	173
Tabla 16:	Listado de municipios que conforman el sistema de ciudades	174
Tabla 17:	Ejemplo de figuras y escenarios de asociación	178
Tabla 18:	Acceso de las ciudades (Tiempo de tránsito urbano - minutos)	181

Mapas

Mapa 1:	Concentración del déficit cuantitativo	51
Mapa 2:	Regiones urbanas	51
Mapa 3:	Conformación de las regiones urbanas	51
Mapa 4:	Oferta de suelo según el ordenamiento vigente	51
Mapa 5:	Regiones urbanas	53
Mapa 6:	Localización proyectos del programa vivienda gratuita	61
Mapa 7:	Macroproyectos adoptados	68
Mapa 8:	Ordenamiento territorial en el orden municipal	80
Mapa 9:	Momento de adopción de los planes de ordenamiento	81
Mapa 10:	Empleos por kilómetro cuadrado	169
Mapa 11:	Índice de Pobreza Multidimensional (municipal)	170
Mapa 12:	Grados de conmutación laboral	171
Mapa 13:	Conformación de la aglomeración en la Sabana de Bogotá (Conmutación 10%)	171
Mapa 14:	Aglomeraciones urbanas	172
Mapa 15:	Índice de aridez en regiones de Colombia	176
Mapa 16:	Cambios en áreas sembradas EVAS 2006-2010	176
Mapa 17:	Flujos de carga	180
Mapa 18:	Niveles de congestión de carreteras, 2011	180
Mapa 19:	Anillos viales Cali	181
Mapa 20:	Congestión 2020	189
Mapa 21:	Congestión 2035	189

Gráficos

Gráfico 1:	Urbanización y evolución de la institucionalidad para la gestión del territorio en Colombia	46
Gráfico 2:	Distribución del suelo desarrollable y del déficit cuantitativo de vivienda por escala municipal	52
Gráfico 3:	Percepción de los hogares sobre los efectos de PMIB	78
Gráfico 4:	Porcentaje de hogares que invirtieron sus propios recursos para mejorar la vivienda después del PMIB*	78
Gráfico 5:	Reducción del IPM 2010-2012	90
Gráfico 6:	Reducción del IMP por estructura y pisos 2008-2013 (% de la población) - Estructura	91
Gráfico 7:	Hacinamiento crítico 2008-2013 (%)	92
Gráfico 8:	Ventas de vivienda nueva vs. oferta (2008-2013) - Panel 1: VIP, Panel 2: VIS	93
Gráfico 9:	Efecto de las intervenciones de política en la media del licenciamiento (2007-2013)	94
Gráfico 10:	Principales contribuciones regionales al crecimiento en las unidades licenciada VIS 2013	95
Gráfico 11:	Principales contribuciones regionales al crecimiento en las iniciaciones VIP totales 2013	96
Gráfico 12:	Principales contribuciones regionales al crecimiento en las iniciaciones VIP totales 2013	97
Gráfico 13:	Crecimiento del PIB desde la oferta (2013-III)	98
Gráfico 14:	Ventas del segmento con cobertura	101
Gráfico 15:	Ventas con cobertura por subsegmentos	102
Gráfico 16:	Diferencias en el acceso a los servicios básicos entre pobres y no pobres	113
Gráfico 17:	Acceso a fuentes adecuadas de agua y saneamiento	115
Gráfico 18:	Evolución del acceso a acueducto y alcantarillado en áreas urbanas	116
Gráfico 19:	Acceso a acueducto y alcantarillado por categoría municipal	117
Gráfico 20:	Proyecciones de cobertura y metas de los OBM, 2015 (%)	118
Gráfico 21:	Índice de Riesgo de Calidad del Agua – IRCA 2012 por categoría municipal	120
Gráfico 22:	Recursos destinados al sector	126
Gráfico 23:	Recursos destinados al sector como porcentaje del PIB	127
Gráfico 24:	Provisión de espacio público: comparaciones internacionales	131
Gráfico 25:	Evolución del espacio público en algunas ciudades colombianas	132
Gráfico 26:	Equipamientos: relación entre la provisión actual y el estándar por municipios agrupados según su tamaño	145
Gráfico 27:	Equipamientos de educación: preescolar	146
Gráfico 28:	Equipamientos educativos: colegios	147

Gráfico 29:	Equipamientos de educación superior	147
Gráfico 30:	Equipamientos de salud	148
Gráfico 31:	Equipamientos culturales	148
Gráfico 32:	Equipamiento recreativo por cada 100.000 habitantes	149
Gráfico 33:	Porcentaje de pasajeros transportados en los STIM	154
Gráfico 34:	Índice de pasajeros por Km - IPK para los SITM	154
Gráfico 35:	Porcentaje de los costos de operación pagos con aportes del sector público	158
Gráfico 36:	Porcentaje de pasajeros transportados en SITM	159
Gráfico 37:	Estadísticas urbanas 2010 - 2050	167
Gráfico 38:	Nivel de urbanización frente al PIB 2010 (departamental)	168
Gráfico 39:	Crecimiento anual de los ingresos tributarios en el sistema de ciudades 2000/2010	179
Gráfico 40:	Financiación de Infraestructura - Fuente de recursos por tamaño de ciudades	179
Gráfico 41:	Análisis de clusters en Colombia (Modelo de Porter)	182
Gráfico 42:	Distribución de trabajadores calificados	183
Gráfico 43:	Participación del gasto de los hogares por sector	183
Gráfico 44:	Pirámide de población 2005	184
Gráfico 45:	Pirámide de población 2035	184
Gráfico 46:	Diferencias importantes en el bono demográfico entre las ciudades	185

Acrónimos

ACB	Análisis costo beneficio	IRCA	Índice de riesgo de la calidad del agua
AFC	Ahorro para el fomento a la construcción	LOOT	Ley orgánica de ordenamiento territorial
ASOCARS	Regionales	LP	Línea de pobreza
BCH	Banco Central Hipotecario	LTV	Loan to value
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	MAVDT	Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial
BRT	Buses de tránsito rápido (Bus rapid transit)	MISN	Macroproyectos de interés social nacional
CAI	Comando de atención inmediata	MVCT	Ministerio de vivienda, ciudad y territorio
CAMACOL	Cámara colombiana de la construcción	NAMA	Acción nacional apropiada para mitigación
CAR	Corporación autónoma regional	NBI	Necesidades básicas insatisfechas
CAV	Corporación de ahorro y vivienda	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
CCF	Cajas de compensación familiar	OMS	Organización mundial de la salud
CEPAL	Comisión económica para América Latina y el Caribe	OPA	Operación Panamericana
CONPES	Consejo nacional de economía política y social	PBOT	Planes básicos de ordenamiento territorial
CRA	Comisión de regulación de agua potable y saneamiento básico	PDA	Planes departamentales de agua y saneamiento
CVP	Caja de vivienda popular	PGAR	Planes de gestión ambiental regional
DANE	Departamento administrativo nacional de estadística	PGN	Presupuesto general de la nación
DNP	Departamento Nacional de Planeación	PIB	Producto interno bruto
DOT	Desarrollo orientado al tránsito	PIPE	Plan de impulso a la productividad y el empleo
DPS	Departamento para la prosperidad social	PMIB	Programa de mejoramiento integral de barrios
DTF	Depósitos a término fijo	POMCA	Plan de ordenamiento y manejo de cuencas
EDU	Empresas de desarrollo urbano	POT	Plan de ordenamiento territorial
EEP	Estructura ecológica principal	PVG	Programa de vivienda gratuita
ELIC	Estadística de licenciamiento	SETP	Sistemas estratégicos de transporte público
ENCV	Encuesta nacional de calidad de vida	SFV	Subsidio familiar de vivienda
EOT	Esquema de ordenamiento territorial	SITM	Sistema integrado de transporte masivo
ESAP	Escuela superior de administración pública	SIVICAP	Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua
FCM	Federación Colombiana de Municipios	SMMLV	Salarios mínimos mensuales legales vigentes
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial	TOD	Desarrollo orientado al tránsito (Transit oriented development)
FNA	Fondo Nacional de Ahorro	TPC	Transporte público colectivo
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda	UPAC	Unidades de poder adquisitivo constante
FRECH	Fondo de reservas para la estabilización de la cartera hipotecaria	USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
GEIH	Gran encuesta integrada de hogares	VIP	Vivienda de interés prioritario
Ha	Hectárea	VIPA	Vivienda de interés prioritario pa
ICT	Instituto de crédito territorial	VIS	Vivienda de interés social
IDU	Instituto de desarrollo urbano		
IIOC	Indicador de inversión en obras civiles		
INAS	Instituto nacional de salud		
INSFOPAL	Instituto de fomento municipal		
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana		
IPK	Índice de pasajeros por Km		
IPM	Índice de pobreza multidimensional		

Presentación



*Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda*

En septiembre de 2011, cuando en la ciudad italiana de Nápoles, ONU Hábitat asignó a Medellín la sede del Séptimo Foro Urbano Mundial, nuestro País se propuso hacer visible la gran transformación que estamos viviendo, el cambio positivo de nuestras ciudades, los grandes esfuerzos para la superación del problema de la vivienda y la construcción de un horizonte de prosperidad y desarrollo para todos.

Hoy las ciudades se encuentran enfrentando un acelerado proceso de crecimiento urbano, lo cual nos lleva a reflexionar sobre la capacidad de las ciudades para responder a las necesidades de sus habitantes y a proponer acciones para generar modelos inclusivos que nos permitan generar el cambio hacia territorios más equitativos, sostenibles y seguros.

Las acciones de los gobiernos deben emprender estrategias equitativas que generen soluciones para mejorar los asentamientos precarios y las medidas oportunas para evitar el surgimiento de nuevos; buscando a partir de la implementación y ejecución de políticas territoriales: integración física, social y económica, cohesión social en respuesta a las necesidades de sus ciudadanos y escenarios propicios para que la planeación de las ciudades sea la clave para llegar a las poblaciones más pobres con bienes y servicios que eleven su calidad de vida.

La política de vivienda que construyó el gobierno Santos, diseñada y ejecutada por el exministro German Vargas Lleras, no se puede entender fuera del marco de una política de lucha contra la pobreza extrema, una política que comprende los problemas que afrontamos de demanda y oferta y que entiende que la atención de la población tiene que darse de una forma integral.

La vivienda es una de las locomotoras del desarrollo del país, por ser un sector generador de empleo y de mejoramiento de calidad de vida de los colombianos. Con esta estrategia del Plan Nacional de Desarrollo, la apuesta del Gobierno Nacional es que se promueva la vivienda de interés social y prioritario, para el beneficio de la población vulnerable del país.

La política de vivienda, constituye el punto de inflexión y el inicio de lo que hemos denominado Política Integral de Vivienda, término que engloba una forma actual de entender y ejecutar estrategias de superación de

la pobreza extrema, acciones de crecimiento económico y generación de empleo; articulación de las políticas de agua y vivienda; atención simultánea a los factores de oferta y demanda; adopción de un nuevo modelo de gestión para los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda; en el marco de un modelo de ciudad sostenible e incluyente.

Estamos ejecutando una política integral que desestimula la vivienda informal, que contribuye a consolidar el acceso de los barrios a las oportunidades que genera la ciudad, a los mercados de trabajo y bienes públicos; en síntesis, todos los ciudadanos venimos al mundo a gozar de oportunidades y la ciudad tiene que generar vehículos para implementarlas.

De igual forma, este gobierno reconoce en el mejoramiento integral de vivienda en barrios de origen informal, una estrategia eficiente para intervenir los asentamientos con procesos de urbanización incompletos existentes en nuestras ciudades, en donde se deben generar acciones de nivel zonal que impacten el modelo de ocupación territorial de las entidades territoriales, generación de empleo y oportunidades para superar la condición de pobreza de los hogares y a partir de principios de equidad se encuentre el camino hacia la cohesión social.

El pensar en ciudades de oportunidades, es soñar con ciudades en paz, donde el proceso urbano sea fuente de productividad y crecimiento, es la única forma de ganar la lucha contra la pobreza y la exclusión.

Luis Felipe Henao
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Introducción

Los buenos resultados de la política pública habitacional, urbana y territorial, no son gratuitos; obedecen a la calidad de las políticas, programas e instrumentos que se han desarrollado y estos, a su vez, a la calidad de la formulación y el diagnóstico, y a su continua evaluación. Dos atributos necesarios y horizontales de esta cadena son la consistencia de sus componentes con las características propias del territorio, las ciudades y las condiciones socioeconómicas de la población objeto de atención, y un soporte conceptual que la fundamente de manera integral, en correspondencia con la política social y económica del país. Este proceso debe acompañarse del desarrollo de la legislación y de la normatividad y, muy importante, de un esfuerzo fiscal consecuente con la dimensión del problema sectorial y con las posibilidades fiscales de los gobiernos subnacionales y económicas de la población en condición de necesidad habitacional.

Desde que la población urbana sobrepasó a la rural, hace ya medio siglo, la construcción de esa institucionalidad ha representado para Colombia un reto inmenso de transformación: el país debió adoptar políticas, programas e instrumentos que permitieran cumplir las metas de gobierno en un contexto caracterizado por los intereses cambiantes de los agentes. Esta evolución ocurrió en un escenario de rápida urbanización, escenario que a su vez trajo consigo un cambio estructural en el balance de poderes por los cambios en la economía política, es decir, en los mecanismos de generación de la riqueza y en las personas que los ostentan. Los grupos de base rural se transformaron o se debilitaron, mientras que los sectores urbanos se fortalecieron, cambiando así los elementos centrales del funcionamiento del país. Esa nueva dinámica, centrada en las ciudades, hizo que los incentivos cambiaran. En este tiempo, la tenencia de la tierra rural pasó a representar una menor fuente de riqueza que la tierra urbana.

En efecto, nuestras ciudades han recibido 28 millones de habitantes, resultado de la suma de la migración urbana y rural y del crecimiento demográfico. Solamente en los últimos veinticinco años la población que vive en las ciudades se duplicó. El suelo urbano, que hasta la década de 1980 se había mantenido en sus límites históricos de principios del siglo XX, comenzó a expandirse por el efecto de una densidad que las ciudades ya no pudieron contener. Hoy las siete principales ciudades colombianas están entre las cincuenta más densas del mundo, situación que ha convertido el suelo urbano y la vivienda en fuentes muy significativas de riqueza, pero también en fuente de inequidad: los grupos de menores ingresos quedaron expuestos a la escasez de suelo urbano. Los intereses económicos y políticos asociados a la urbanización son innegables.

De manera simultánea al tiempo requerido por las instituciones para transformarse y responder a este cambio estructural de los incentivos, el proceso de urbanización continuó su marcha imparable. Los retos que enfrentamos hoy no son solamente los del crecimiento actual, sino también los problemas acumulados de una época en que no teníamos el avance necesario para reconocerlos y enfrentarlos adecuadamente. Debemos atender no solo los diez millones de personas que las ciudades recibirán entre los años 2010 y 2030, sino también esos 28 millones que se asentaron en una época en la que la institucionalidad no había evolucionado suficientemente. Esos pasivos son los que ahora tenemos que atender.

En esta década, por primera vez, Colombia transita con unas instituciones maduras, con políticas, programas e instrumentos tendientes a lograr los objetivos de gestión en el territorio. Históricamente siempre se tuvieron objetivos, pero la institucionalidad de hoy tiene cómo cumplirlos.

La secuencia de cómo Colombia llegó a su actual Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) revela cómo se ha aproximado el país al tema territorial y de vivienda. Al comienzo, desde 1886, estos asuntos eran competencia de un ministerio de política de sectores, el Ministerio de Fomento. En la sucesión de un gobierno y otro este desapareció, cambió de nombre, fue integrado a otros o renació. A partir de 1968 se llamó Ministerio de Desarrollo Económico y tuvo un rol muy importante en el contexto de una estrategia de desarrollo fundamentada en la vivienda, aunque vista esta esencialmente como un sector económico. Pero con el paso del tiempo, durante la época del Ministerio de Desarrollo, cada vez se fue aproximando más a una visión territorial, al punto que éste promulgó la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, que constituye un punto de inflexión en la evolución institucional para la gestión del territorio colombiano. Como organismo independiente del resto de ministerios, el MVCT es una entidad relativamente nueva: fue creada por la Ley 790 de 2002 y luego reformada por la Ley 1444 de 2011. La reforma de esta segunda Ley consistió principalmente en escindir los temas ambientales, que pasaron al hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Las políticas a cargo del MVCT tienen que ver con los usos del suelo, con el ordenamiento urbano, con el agua potable y saneamiento básico y con el desarrollo territorial y la vivienda.

En la actual formulación de la política de vivienda hay conciencia sobre la importancia de los procesos de gestión territorial y de ordenamiento urbano como precursores de las condiciones requeridas para mejorar las condiciones habitacionales y la calidad de vida de la población. Las necesidades habitacionales de la población son complejas y diversas, y la manera como los hogares las atienden corresponde a esa diversidad. Esto se refleja en el mercado de vivienda, en el que desde la oferta coexisten múltiples formas de producción, tenencia, estado, tipo de vivienda, etcétera. Desde la demanda, los hogares ingresan al mercado

con diferentes razones de adquisición, preferencias de localización, integran su lugar de residencia con la economía familiar. Esta realidad de las condiciones de vivienda de la población configura, tal vez, uno de los referentes más importantes para la política territorial. En efecto, el reto consiste en que el Estado presente ante la comunidad una oferta institucional que abarque en el mayor grado posible las alternativas que los hogares reconocen como formas de atención de sus necesidades habitacionales. En este sentido, concentrar la política de vivienda en pocos programas e instrumentos, además de desconocer la integralidad del mercado habitacional, distancia a los hogares de la política sectorial, del mercado y de la formalidad.

Esa claridad se ha forjado en el curso de una historia que empieza enfocándose exclusivamente en los problemas más críticos de la vivienda y que evoluciona involucrando cada vez más los atributos urbanos y territoriales. En efecto, desde la década de 1930 se evidencia en Colombia la preocupación creciente por la incidencia de los precios del suelo urbano en el costo de las soluciones de vivienda social y, desde la reforma constitucional de 1936, cuando se consagra la función social de la propiedad, se habilitan las funciones de los gobiernos subnacionales para intervenir en el mercado del suelo urbano, crear bancos de tierra, etcétera. Esto sucede como parte de un conjunto de iniciativas públicas que se relacionarán también con los bienes públicos de los nuevos barrios, con su localización urbana, con las consecuencias de asentarlos en la periferia de las ciudades, con el costo de la consiguiente extensión de las redes de servicios públicos, con los planteamientos iniciales de ciudad compacta, con la vivienda multifamiliar; además de la necesidad de emprender acciones que corresponderían hoy a unas políticas de población e industrialización, con los objetivos de responder a la fuerte migración desde el campo, la rápida urbanización y la concentración de actividades económicas en las ciudades principales.

Este libro presenta las políticas, programas e instrumentos con que cuenta hoy Colombia para responder a los retos y a las metas de su política habitacional y territorial. El enfoque intenta ser consecuente con el espíritu del Séptimo Foro Urbano Mundial: no se trata de presentar las metas y los niveles de ejecución, sino más bien de compartir con los participantes en este evento el esfuerzo que ha hecho el país para desarrollar los fundamentos conceptuales e instrumentales de su política territorial, urbana y de vivienda.

En el primer capítulo se revisa la evolución de los conceptos de la política habitacional y territorial. La primera sección presenta la historia más larga, la de la vivienda. La segunda sección, en contraste, presenta una línea de tiempo más corta, la de la planeación territorial. El contraste en la longitud de estas dos líneas de tiempo revela cómo la visión del territorio va asumiendo los conceptos de las políticas públicas en Colombia, no sin los costos de no haber tenido esa visión del territorio cuando ya la

urbanización se había acelerado. El punto de quiebre entre esos dos mundos es precisamente la necesidad de ordenar: no era suficiente tener políticas de sector, sino que era necesario decidir el dónde para poder articular lo público y lo privado. En la tercera sección aparece la historia que estamos escribiendo actualmente, y por ende aún más corta: la de los conceptos de regiones urbanas. Aquí aparece la necesidad de tener una estrategia espacial determinada por el punto de inflexión, que es la escasez del suelo urbano. Los tres temas, en cada sección, acentúan la importancia de esta lectura evolutiva de las instituciones colombianas como lección para el Séptimo Foro Urbano Mundial. La secuencia que hoy conocemos es la inversa: primero, estrategia espacial, luego ordenamiento territorial y después completar con las políticas de provisión de vivienda y bienes públicos.

Los capítulos dos y tres muestran cuáles son esas políticas, programas e instrumentos que llenan de contenido la estructura de conceptos. Se discuten los últimos resultados y se resumen los análisis sobre los impactos. Por supuesto, la experiencia que se muestra no es solo de conceptos: las instituciones evolucionan con la práctica de gobierno. Los resultados de Colombia en sus políticas habitacionales y territoriales en su conjunto son sobresalientes y se muestran con orgullo, reconociendo que pertenecen a ese marco evolutivo de las instituciones. El segundo capítulo se concentra en la vivienda y el territorio, mientras que el tercero lo hace en los servicios básicos, el espacio y equipamientos públicos y en los sistemas de movilidad.

El cuarto capítulo presenta la propuesta de estrategia espacial del país con miras a articular los conceptos de regiones urbanas. Se trata de una estrategia más integral, si se la compara con la de la escasez de suelo para la vivienda social, como se plantea en el capítulo uno, que se circunscribe a los temas habitacionales. Ese capítulo cuarto muestra los resultados de la Misión de Ciudades concluida en diciembre de 2013, misión liderada por el Departamento Nacional de Planeación. Esta es la discusión que se está teniendo actualmente en Colombia y a la que los diferentes ministerios están haciendo su aporte. Tiene el precedente del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos, el primero de estos planes en el país, y que incluye a las regiones y ciudades en el centro de la estrategia de desarrollo del país.

El capítulo quinto concluye con una visión crítica de los retos que enfrentamos y que pondrán a prueba la efectividad de la institucionalidad que presentamos en este libro. No podíamos terminar la presentación de la experiencia colombiana sin reflexionar sobre los temas que plantean disyuntivas o que requieren más discusión y análisis. Es un capítulo pensado para que la comunidad colombiana de hacedores de política, de estudiosos de estos temas y de la sociedad civil pueda continuar la

INTRODUCCIÓN

discusión y con ella el fortalecimiento del desarrollo institucional para la habitación y el territorio.

En resumen, la evolución de estos cien años desde la Ley 46 de 1918 denota una experiencia, con sus altibajos, por supuesto, de una enorme riqueza y en su conjunto muestra una consistencia conceptual y una fortaleza institucional que nos permiten ser muy optimistas sobre el futuro. Este es un libro que presenta la evolución institucional y conceptual; los resultados y las discusiones sobre los impactos; la discusión de momento en el país que conecta los planes de desarrollo en curso; y los retos que hay que resolver en esta evolución de las políticas habitacionales y territoriales.





Hacia una política integral

Chapter I. Towards a Comprehensive Policy

Este primer capítulo presenta los períodos y los hechos destacados de la política macroeconómica, sectorial, social y de vivienda de cada una de ellas, y el relato del proceso que ha llevado a que actualmente se implementen en el país unos programas e instrumentos que aportan a la ampliación de la diversidad de la política sectorial. Es decir, los pasos recorridos hacia la superación de la singularidad, o visión cerrada de sector, que históricamente la caracterizó. En la segunda parte, el capítulo presenta la evolución del esquema para el ordenamiento territorial. En la tercera se desarrollan los fundamentos que conectan la necesidad del siguiente paso con las políticas habitacionales y territoriales como son las regiones urbanas.

Los tres temas, en cada sección, acentúan la importancia de esta lectura evolutiva de las instituciones colombianas como lección para el Séptimo Foro Urbano Mundial.

CAPÍTULO I

1. Evolución conceptual de las políticas de vivienda

El interés de los gobiernos colombianos en atender las necesidades habitacionales de los hogares se inicia en 1918, y obedece a la preocupación por los problemas críticos de salubridad de la población, especialmente los relacionados con la falta de acceso de los hogares a los servicios básicos de acueducto y alcantarillado. Actualmente (2014), la motivación de la acción estatal en materia de vivienda parte de la gestión de los atributos urbanos y territoriales precursores de la cadena de producción de vivienda. Desde lo social, se concentra en la superación de las condiciones de calidad habitacional básicas (incluidos los servicios públicos), en el déficit cuantitativo y la formación de hogares, en la seguridad en la tenencia, en la cualificación de la ciudad construida, en el aporte al mejoramiento de la calidad de vida y en la lucha contra la pobreza, principalmente. Sin embargo, el alcance de la política sectorial comprende también objetivos económicos: la generación de empleo y la incidencia de la edificación urbana en el PIB total, en la construcción y en más de veinte sectores y subsectores económicos.

El período comprendido en este salto de 96 años ha sido estudiado por diferentes autores. Por el alcance de este trabajo nos apoyamos en dos de ellos, en los arquitectos Alberto Saldarriaga R. (Saldarriaga R., 1995) y Olga Lucía Ceballos R. (Ceballos, 2008). Ellos analizaron el tema hasta el año 2005, y coinciden en dividir la política de vivienda en Colombia en cinco períodos: higienista, institucional, de transición, Corporaciones de Ahorro y Vivienda y de mercado. Este se caracteriza principalmente por la implementación del programa de subsidios directos a la demanda. Este último período comienza en 1992, y en el 2012 fue objeto de unos ajustes significativos gracias a los cuales la política sectorial, hoy, se encuentra operando con las reglas de juego de un modelo diferente en el que la acción directa del Estado ha ganado participación. Es necesario mencionar que el texto que se desarrolla a continuación se apoya de manera importante en el libro de la arquitecta Olga Ceballos R., por lo cual el volumen de citas referidas a su libro puede parecer injusto, si se tiene en cuenta su aporte al estudio de la legislación colombiana relacionada con la política de vivienda.

Como una anticipación del contenido que se va a desarrollar, es pertinente comentar que la primera ley, con la cual el Estado colombiano evidencia su interés de atender los problemas habitacionales (Ley 46 de 1918), establece, entre otras disposiciones, la obligación de los municipios de destinar una proporción de sus rentas hacia la construcción de viviendas higiénicas para la clase obrera o proletaria, destina recursos de la nación para su implementación en la ciudad de Bogotá, establece que la modalidad de tenencia que se debe aplicar es el arrendamiento, con un canon mensual muy aproximado al establecido actualmente en Colombia en este segmento del mercado y, pasado un tiempo, el traslado del dominio al locatario o adjudicatario. Interesante, considerando que esta medida

comprende aspectos que actualmente son prioridades de la política de vivienda: la atención del déficit cualitativo de vivienda, la focalización, la descentralización materializada en una más activa y efectiva participación de los municipios, la incorporación del arrendamiento como programa de la política pública y una primera versión de lo que actualmente se conoce como arrendamiento con opción de compra o el leasing habitacional.

1.1. La concepción higienista (1918-1942)

De acuerdo con Saldarriaga (1995) y Ceballos (2008) esta concepción fue impulsada por las denuncias de las organizaciones médicas respecto de las condiciones de habitabilidad y salubridad de la población en las ciudades y, especialmente, en el campo. Sin embargo, se advierte que desde la década de 1920, y especialmente en la de 1930, el Estado empieza a intervenir conformando instituciones públicas en el ámbito de la vivienda rural, con el Banco Agrícola (al cual pertenecería después la Caja Agraria), y urbana, con el Banco Central Hipotecario, BCH y el Instituto de Crédito Territorial, ICT.

La reforma constitucional de 1936 introdujo cambios profundos en el país, consagró la función social de la propiedad –base para la declaratoria de utilidad pública de la tierra urbana y rural–, y en economía se inspiró en el concepto del New Deal¹ para regular parcialmente su operación y mejorar las relaciones del establecimiento con los trabajadores, las cuales se habían caracterizado hasta entonces por unos términos conflictivos y violentos. Los conceptos que guiaron la política sectorial y económica, asociados con la salud pública y la intervención en la economía por parte del Estado, evidencian la preocupación del gobierno por la pobreza. Este esfuerzo se entiende mejor si se considera el carácter de la población objeto de la política de vivienda, cuando ésta se define como proletaria, obrera, trabajadora, campesina. En consecuencia, se promueve la construcción de casas para obreros y granjas familiares para los campesinos y se establecen líneas de financiación individual. En ambos casos, se autoriza a los municipios a entregar un auxilio gratuito del orden del 20% al 25%

1 New Deal nace de la política intervencionista del mismo nombre, promovida en Estados Unidos por el entonces presidente Franklin D. Roosevelt (e inspirada en los postulados de John Maynard Keynes), diseñada para hacer frente a la Gran Depresión de 1929. El New Deal tuvo dos vertientes principales, la primera de ellas económica, la cual buscó fomentar la demanda e incrementar el consumo para reactivar la producción. La vertiente social, por otra parte, buscó mejorar las condiciones sociales de los segmentos poblacionales más desfavorecidos. En el marco de la extensión a esta política, aplicada por López Pumarejo en Colombia, se observa en el país una mayor protección a los trabajadores, el reconocimiento al derecho de huelga, y se fomenta la constitución de sindicatos



*Periodo higienista (1918-1942)
Tomada del libro "Vivienda social en Colombia"
de Olga Lucía Ceballos Ramos"(2008).*

*Tomada del libro "La Historia de Frente.
Arquitectura de Bogotá. Julio 2010"*

*Vivienda en el barrio Primero de Mayo, Bogotá,
1923.*



del costo de la vivienda, una cuota inicial del 10%, además de subsidios a la tasa de interés.

En el período presidencial siguiente (1936-1942) se mantiene la legislación de la administración anterior y en 1939 se toma una decisión trascendental para la vivienda en Colombia: se crea el Instituto de Crédito Territorial (ICT), enfocado hacia la construcción y financiación de la vivienda rural. Es notable el interés por mejorar la calidad de vida de los campesinos a partir de la superación de sus condiciones habitacionales. Se avanza en la regulación del crédito para vivienda y se fomenta la constitución de bancos de materiales de construcción. En las ciudades se desarrollan los primeros barrios obreros modelo. Las nuevas normas avanzan también en precisar lo relativo al equipamiento urbano de los nuevos barrios. Desde 1942, el ICT incursiona de manera creciente en la vivienda urbana. Esta institución marcó la historia de la vivienda social en Colombia, pues perduró hasta el año 1991, cuando fue liquidada para dar paso al nuevo modelo de gestión pública.

Aunque ambos trabajos (Saldarriaga (1995) y Ceballos et al. (2008)) señalan el año de 1942 como límite del período higienista, es claro que desde 1930 la participación del Estado en la atención del problema habitacional venía creciendo y que por primera vez el enfoque adquiere una visión urbana, de ciudad. Muy importante también es la aplicación de conceptos como el de New Deal y de los que sustentan la regulación de la economía (derivados de la influencia de las teorías keynesianas de la post-gran depresión mundial de 1929), así como la categoría de función social de la propiedad que se establece en la Constitución Política, los cuales constituyen rasgos de lo que se conocería después como Estado de Bienestar².

1.2. La concepción institucional (1942-1965)

En este período, los modelos conceptuales que sustentaron la política de vivienda se caracterizaron principalmente por consolidar la intervención del Estado en la operación de las principales variables de la oferta y la

² Se entiende como Estado de Bienestar al sistema social a partir del cual se le atribuye al Estado un papel "benefactor", encaminado a suavizar las desigualdades sociales. Este concepto fue desarrollado en las democracias industrializadas luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945 (aunque el reconocimiento de políticas sociales ya se había tratado con anterioridad en países como Inglaterra, Francia y Alemania). Sus principales características son: "1) Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo, o al menos, garantizar un alto nivel de ocupación; 2) Garantía pública de una serie de servicios sociales universales; y 3) Responsabilidad estatal ante el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad hacia todos los ciudadanos" (Paramio & Fernández, 1998).

demanda del mercado de vivienda, lo que al final de esta etapa quedó explícito en los planes nacionales de desarrollo. En la política pública sectorial esta concepción se concretó en la ampliación de la funciones y de los recursos fiscales asignados al ICT y al BCH, en la creación de la Caja de Vivienda Popular de Bogotá (CVP), en 1942, en la Caja de Vivienda Militar en 1947 y en la transferencia a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero de la competencia para implementar directamente los programas de vivienda rural a partir de 1957. Las precarias condiciones de cobertura de servicios públicos, especialmente de acueducto y alcantarillado, que descubrió el censo de 1951, resaltaron la importancia de dos instituciones públicas: el Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL), a cargo principalmente de los acueductos urbanos, y el Instituto Nacional de Salud (INS), con competencia en el área de saneamiento y agua potable en el campo.

La cobertura económica de las nuevas funciones se hace inicialmente con recursos del presupuesto nacional, pero cada vez se legisla más en función de generar recursos para el ICT y el BCH, principalmente, por medio de las inversiones en bonos de los bancos y compañías de seguros, fuente que se acentuaría hasta la liquidación del ICT en 1991. De otra parte, aunque subsiste la preocupación por las precariedades de la calidad de la vivienda, es interesante advertir que la política inicia un período en el cual la vivienda social se asocia al concepto de vivienda económica. En la misma línea, se dejan de llamar obreros y campesinos a los potenciales beneficiarios de la política sectorial y también se intenta profundizar la participación de los departamentos y municipios, estableciendo diferentes instancias en estos dos niveles territoriales, con funciones de coordinación de la política y de ejecución de algunas competencias del orden central. Este esfuerzo de descentralización abarca a las cooperativas y asociaciones de obreros o empleados, que ahora podían ser objeto de créditos y desempeñarse como oferentes de proyectos de vivienda económica. También el sector privado puede intervenir como operador, en virtud de su calidad de titular de los bonos del ICT y del BCH, así como en la modalidad de inversión obligatoria de los excedentes de renta líquida (a partir de un umbral específico), que se establecieron hacia mediados de este período, y como oferente de crédito habitacional para el caso de los bancos. Se autoriza también la pignoración de salarios, cesantías y seguros de los deudores de los diferentes tipos de crédito.

El universo de programas de la política de vivienda se amplía, pues además de la adquisición de vivienda nueva se incluye la financiación para compra de lotes, construcción de vivienda, reparación y reconstrucción, liberación de hipoteca y otras deudas. A partir de esta etapa se acentúa la ejecución directa del ICT de los programas y proyectos de vivienda. En la vivienda campesina se amplían los tipos de soluciones de vivienda, y en las ciudades y en el campo se incluye el inquilinato como solución de vivienda.



Fuente: Tomada del libro “La Historia de Frente. Arquitectura de Bogotá. Julio 2010”

Vivienda en el barrio Muzú Ospina Pérez, Bogotá 1949



En el cuatrienio 1953-1957 se crea el subsidio familiar de vivienda, el cual se concibe en términos más precisos que los instrumentos promulgados anteriormente: es directo y su monto se expresa en función del número de hijos del beneficiario. Se define como una donación del Estado que se abona al valor de la casa. El ICT se transforma en la Corporación Nacional de Servicios. En la administración siguiente (Junta Militar), se inician los programas de erradicación de tugurios y de ayuda mutua, una modalidad de autoconstrucción organizada, para la cual el ICT aportaba el lote urbanizado y los materiales de construcción.

La legislación de esta etapa institucional también evidencia un gran interés por controlar los efectos que sobre el costo de las soluciones de vivienda representa el precio del suelo urbanizable y urbanizado. En efecto, se expiden normas que facultan a las instituciones nacionales y territoriales para proceder a la declaratoria de utilidad pública y ordenar expropiaciones con el objetivo de gestionar los terrenos requeridos para los proyectos de vivienda social.

Se observa una preocupación creciente por la calidad de las viviendas existentes (rurales y, en la ciudad, por las viviendas arrendadas). Se crean normas que fijan criterios sobre la localización de los barrios o proyectos (deben ser centrales), equipamiento, vías de acceso, número de cuartos y área mínima per cápita, área mínima de las ventanas, iluminación y ventilación, independencia de la cocina y del baño respecto de otros espacios o cuartos, materiales de construcción, proporción de baños, duchas y letrinas o inodoros por persona en los inquilinatos, áreas de las soluciones de vivienda y precio, entre otras. Para reducir los costos de la vivienda se propone como alternativa la producción e importación de materiales de construcción económicos y la prefabricación. En los programas de vivienda se considera por primera vez el concepto de desarrollo progresivo, modalidad que perdura hasta el presente. Se establece la gestión social y la obligación de que los planes de vivienda se formulen en el marco de planes reguladores urbanos.

En las dos administraciones finales comprendidas en este período, especialmente en la del cuatrienio entre 1958 y 1962, se toman medidas que complementan el enfoque institucional. En su formulación se declara que los problemas habitacionales son más la consecuencia del subdesarrollo económico del país, que de la baja operación de los mercados de vivienda, en especial los relacionados con la baja producción de vivienda formal. El desbalance entre generación de nuevas unidades y la demanda social y efectiva se agudiza debido a las precarias condiciones económicas de los hogares, lo cual los margina del acceso al mercado (incluido el financiero) y a las soluciones de la política pública. La mala ubicación de los proyectos en la periferia se identifica como un factor que incide significativamente en el costo de la vivienda, debido a la necesaria extensión de las redes de servicios públicos. Los documentos oficiales también hacen referencia a

que las normas de planeación de los municipios dificultan la ejecución de los proyectos públicos y se suman al conjunto de problemas.

Se plantea, y esto es interesante, que la intervención del Estado debe dirigirse hacia la atención del déficit cuantitativo y cualitativo, haciendo énfasis en que esta segunda categoría es la más representativa de los problemas habitacionales del país. Se presta especial atención a la proliferación de tugurios, atribuida a la improvisación que caracterizaba el crecimiento de las ciudades. La falta de financiación a los constructores se atribuye a la baja rentabilidad de la producción formal de vivienda, lo cual lleva a proponer (permanente desde entonces) la creación de estímulos tributarios para la inversión privada en vivienda social. En este campo se instauraron los planes P3, o de terceras partes, para la construcción de proyectos de vivienda nueva en los cuales se integraban recursos públicos (del ICT), de las empresas de construcción y de los adjudicatarios, mediante el aporte de cuotas iniciales.

Igualmente, la ausencia crítica de coordinación interinstitucional, que se ha intentado resolver sucesivamente mediante la conformación de instancias que operarían como un sistema nacional de vivienda al involucrar los actores principales de la gestión de la vivienda social, primero en el ámbito de las instituciones públicas y luego vinculando al sector privado (productor, financiador), la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales y viviendistas) y la academia, entre otras.

La legislación y la normativa expedidas reflejan estas prioridades. Se propuso promover y canalizar el ahorro de los hogares y el incremento de la construcción de vivienda multifamiliar para relativizar la incidencia del precio del suelo urbano en el costo y precio de la vivienda y la remodelación de zonas urbanas. También, el desarrollo de normas urbanísticas y especificaciones propias para la vivienda social—un precursor de las normas mínimas— delinea normas en la dirección del modelo de ciudad compacta, se precisa aún más el criterio de focalización de los beneficiarios de las soluciones de vivienda y la participación de los más pobres mediante su aporte de trabajo en programas de autoconstrucción (término que empieza a desplazar al de ayuda mutua). La sumatoria de los requerimientos económicos para la política económica llevó a la conclusión de que los recursos fiscales regulares del país eran insuficientes y a que el apoyo de entidades internacionales se planteara como una necesidad.

Al final del período institucional, no se expide una legislación específica para la política de vivienda, dado que su orientación estuvo marcada por las directrices del programa Alianza para el Progreso³.

La concepción de la política de vivienda que prevalece durante el período institucional corresponde al modelo universal de política

“ Se plantea, y esto es interesante, que la intervención del Estado debe dirigirse hacia la atención del déficit cuantitativo y cualitativo, haciendo énfasis en que esta segunda categoría es la más representativa de los problemas habitacionales del país”

³ La APRO fue un programa de ayuda económica, política y social de Estados Unidos hacia América Latina. Surge en 1961, enmarcado por el período de la postguerra de la II Guerra Mundial. Estados Unidos siente la necesidad de

“... la Misión del Plan de Fomento, que puede considerarse como el primer programa estructurado para la planeación de la economía colombiana, con apoyo internacional y la dirección del profesor Lauchlin Currie, quien se convertiría no sólo en el padre de la planeación económica de Colombia e inspirador del plan nacional de desarrollo de varias administraciones, sino también en el ideólogo de la política de vivienda en varios contextos políticos y económicos del país en la segunda mitad del siglo XX.”

pública⁴ y se fundamenta en la teoría del bienestar⁵, la que predica que el Estado debe intervenir en todas las etapas de la generación de la oferta de servicios sociales –producción, prestación, comercialización y financiación–, partiendo del supuesto de que el conjunto de estos servicios, y los habitacionales en particular, son demandados por una proporción importante de la población y al sector privado no le interesa ofrecerlos. Con esta orientación se formularon otros documentos como el Plan de Fomento Económico para Colombia⁶, que tuvo el apoyo del Banco Mundial. Este plan condujo a la creación de la Misión del Plan de Fomento, que puede considerarse como el primer programa estructurado para la planeación de la economía colombiana, con apoyo internacional y la dirección del profesor Lauchlin Currie, quien se convertiría no sólo en el padre de la planeación económica de Colombia e inspirador del plan nacional de desarrollo de varias administraciones, sino también

asegurar un campo favorable para la inversión exterior, así como de garantizar un mercado saludable para sus exportaciones. Por su parte, en América Latina se vivía un ambiente de descontento, manifiesto particularmente por Brasil, en 1958, en un documento que contenía las bases para lo que se denominó Operación Panamericana (OPA). El documento se refería a las necesidades del desarrollo latinoamericano frente a la cooperación internacional. Este ambiente propició, en el gobierno Kennedy, el surgimiento de la APRO, que buscaba promover el desarrollo económico y social de América Latina en un término de diez años. Su objetivo básico fue elevar la renta per cápita en un 2,5% anualmente, mientras que los objetivos conexos incluían la búsqueda de “mejor vivienda, mejor educación y reducción del analfabetismo, más altos niveles de sanidad y salud pública y la promoción de instituciones democráticas” (Krause, 1963).

4 Modelo de acceso a la política pública basado en las teorías keynesianas y a partir del fundamento del Estado de Bienestar.

5 Hace referencia a la doctrina económica que busca construir un sistema económico basado en la idea del bienestar social, la cual debe servir de guía a la política económica y social. Esta noción parte principalmente del trabajo de Hobson (1858 – 1940), y se constituye en la base del Estado de Bienestar. La primera formulación de esta doctrina es de la escuela de Cambridge –Sidwick, Alfred Marshall (1824 – 1924), Pigou (1877 – 1959) y Edwin Cannan (1861 – 1935)–, y se difunde en varios países europeos antes del modelo aplicado en Estados Unidos (Costante, 2005). No obstante, el aporte del keynesianismo y la situación vivida a partir de la Gran Depresión hicieron del modelo del Estado de Bienestar de Estados Unidos el referente de la ruptura con las anteriores corrientes económicas liberales basadas en el libre mercado.

6 Aunque no se dispone de material detallado acerca del Plan de Fomento Económico de Ospina Pérez, las políticas económicas adoptadas en su gobierno se corresponden con la aceptación de un “mínimo proteccionismo industrial”. Para proteger al sector manufacturero del país, se aumentaron los aranceles a las importaciones, siempre que “no afectase los intereses de los agricultores y mientras los manufactureros estuviesen dispuestos a utilizar materias primas nacionales en la elaboración de sus productos finales” (Sáenz, 1990).

en el ideólogo de la política de vivienda en varios contextos políticos y económicos del país en la segunda mitad del siglo XX.

Dentro de este proceso, el planteamiento del Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia⁷, realizado por el padre Luis José Le Bret, aportó elementos importantes para la consolidación del modelo institucional, en tanto se formularon desde un contexto de desarrollo económico. En este estudio se analizaron los resultados del censo de 1951 del Departamento Nacional de Estadística (DANE) y se coordinó la realización de dos encuestas, una urbana, en ciudades capitales de departamento, y otra rural en cuarenta municipios, con el objeto de profundizar en el estudio de las condiciones cualitativas de la vivienda. En las encuestas llama la atención la importancia asignada al estudio de las precariedades de los atributos del entorno urbano y al tema de las densidades.

También fueron inspiradores de esta concepción institucional el Plan general de desarrollo económico y social o plan decenal (1960-1970)⁸, elaborado con el apoyo de expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El Plan consignaba los objetivos nacionales de la Alianza para el Progreso, impulsada por el gobierno de Estados Unidos como propuesta alternativa al modelo de la Revolución cubana.

7 Este estudio tuvo como objeto conocer la realidad socioeconómica del país, dándole importancia al nivel de vida de la población y a sus necesidades. Cabe reconocer que su objetivo principal consistió en hacer un trabajo de diagnóstico y no de proposición de un plan de desarrollo. Tuvo un enfoque humanista, soportado en un estudio sociológico, así como de la geografía, demografía y economía del país. Algunos de los principales planteamientos que surgen de éste son: la necesidad de establecer una organización municipal que permitiera mejorar y aumentar la prestación de servicios domiciliarios (agua y energía eléctrica), así como tener un mayor control sobre el planeamiento urbano; optar por la conservación de los recursos naturales y su adecuado aprovechamiento, y favorecer el cambio de la estructura educativa colombiana con miras al desarrollo económico y social del país. Por otra parte, ante la problemática de orden social, propone una reforma agraria orientada a garantizar la posesión de la tierra a los campesinos y a encaminar las inversiones hacia un crecimiento económico equilibrado que buscara un nivel de vida humano para la población.

8 Presentado por el presidente Alberto Lleras Camargo como plan de gobierno, cuando su período ya había finalizado. Al estar influenciado por la CEPAL, y al haber sido elaborado además según los lineamientos de lo acordado en Punta del Este en el marco de la Alianza para el Progreso, da al Estado un papel intervencionista y establece como estrategias principales el logro de una tasa de crecimiento del 5% anual y la erradicación del desempleo, a partir de lo cual se lograría alcanzar el objetivo secundario de la redistribución del ingreso. El papel del Estado se potencia mediante el proceso de sustitución de importaciones por etapas y la industrialización. Se opta entonces por la implementación de la industria local mediante la protección arancelaria, acompañada de políticas fiscales y monetarias encaminadas a expandir la demanda interna. Respecto a la política agraria, se centró en impulsar el uso intensivo de mano de obra para hacer frente al problema del desempleo (Martínez).

“La propuesta de Currie se basaba en la articulación del Estado y en la construcción como sector privado especializado. Así, la creación de ahorro privado, como un mecanismo de financiación de la construcción de vivienda, impulsaría la inversión, absorbería la mano de obra, lograría elevar el nivel de vida y crearía condiciones favorables para el crecimiento industrial.”

CAPITULO I

Hacia un política integral

Otro referente importante lo constituye el planteamiento alternativo que formula en 1961 el profesor Lauchlin Currie en Operación Colombia. El documento plantea que el estancamiento económico que vivía el país no se debía a la insuficiencia de ahorro ni a la poca dinámica de la inversión; el problema radicaba en la mala distribución de los recursos, originada en la inmovilidad de factores y en una demanda insuficiente. Esto se reflejaba en un alto desempleo eminentemente rural, e implicaba la concentración de la pobreza en el campo. La propuesta de Currie consistía en trasladar mano de obra del campo a las ciudades, ocupándola en empleos poco calificados como la construcción de viviendas; la producción agrícola y ganadera, por su parte, debía tecnificarse para elevar la productividad del campo. La propuesta de Currie se basaba en la articulación del Estado y en la construcción como sector privado especializado. Así, la creación de ahorro privado, como un mecanismo de financiación de la construcción de vivienda, impulsaría la inversión, absorbería la mano de obra, lograría elevar el nivel de vida y crearía condiciones favorables para el crecimiento industrial.



1.3. El período de transición (1965-1972)

En el denominado período de transición 1965-1972, el enfoque institucional y la acción estatal en la política de vivienda se refuerza con la creación del Fondo Nacional de Ahorro (FNA) en 1968, entidad a la que se le asignó la función principal de operar la administración de las cesantías de los funcionarios del sector público colombiano y desarrollar directamente programas habitacionales y líneas de crédito hipotecario para esta población. En 1969 se crea el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano, como la instancia rectora de carácter no mandatorio de la política habitacional y urbana del país.

En este proceso se profundiza la preocupación por la capacidad de pago de los hogares de la población objeto de la política sectorial, para lo cual se formulan iniciativas de focalización y de implementación de subsidios indirectos a la oferta y la demanda, con el objetivo de apalancar su capacidad de pago. Esto se acompaña de la formulación de programas claramente diferenciados para hogares pobres –autoconstrucción–, con ingresos insuficientes –programas con subsidio–, vivienda no subsidiada y vivienda comercial, lo que se plasma en la legislación. A partir precisamente de la administración del cuatrienio que inicia en 1966, se introduce el concepto de vivienda de interés social, equivalente en este caso a la vivienda subsidiada y dirigida al segmento inmediatamente superior al de la población en estado de pobreza.

En este gobierno se expide el plan de desarrollo Planes y programas 1969-1972, el cual se aparta radicalmente de los planteamientos del profesor Currie sobre la necesidad de incentivar la migración del campo a la ciudad. El programa de este cuatrienio estaba fuertemente comprometido con la reforma agraria. Respecto a la política de vivienda, el plan reconoce que la política sectorial, además de resolver problemas habitacionales, debe entenderse también como un programa con efectos económicos y sociales y como un medio para mejorar la productividad de la población y por esta vía incrementar sus ingresos. Se privilegia la tipología multifamiliar en los proyectos públicos y se pregona la necesidad de densificar las ciudades.

En los dos años finales de este período se formula plan nacional de desarrollo Las cuatro estrategias, que retoma las recomendaciones de Operación Colombia. Este programa director de la economía nacional y del sector habitacional implica el final del período institucional y el inicio del denominado Corporaciones de Ahorro y Vivienda, CAVS, 1972-1990, el cual, aunque conserva elementos claves del modelo universal de gestión de la política de vivienda, se caracteriza por la intervención masiva del sector privado en la producción de vivienda y por la financiación a compradores –largo plazo– y productores –corto plazo–. En los años 1970 y 1971 se hace énfasis en la importancia de la edificación urbana, especialmente de vivienda, y se reconoce a la construcción como sector líder de la economía. En los planteamientos de la teoría del desarrollo



Vivienda en el período de transición (1965-1972)

Fuente: Tomada del libro "Vivienda social en Colombia" de Olga Lucía Ceballos Ramos"(2008).



económico desequilibrado⁹ se definen los sectores líderes –la construcción y las exportaciones en el caso de este plan– como aquellos que tienen la característica de comportarse de manera autónoma respecto de las tendencias del PIB, por lo cual pueden ser objeto de incentivos para que su crecimiento jalone al resto de la economía. Es decir, pueden acoger la implementación de programas con capacidad anticíclica. La construcción se reconoce también como generador masivo de empleo, con fuertes efectos de eslabonamiento con otros sectores y subsectores económicos, y con capacidad de financiarse con el ahorro (y preferiblemente el capital) nacional, sin requerimientos significativos de importación de tecnología. Es decir, se hace énfasis en que la vivienda puede operar como instrumento de política social y económica. De acuerdo con esta concepción, la política de vivienda debería trascender la atención concentrada en la superación del déficit de vivienda y considerarse un instrumento de desarrollo.

Como medidas que anticipan el siguiente período de las CAV, se legisla sobre el ahorro, sus rendimientos y corrección monetaria referida a la inflación, la financiación a constructores, se autoriza la constitución de las corporaciones de ahorro y vivienda y se crea en 1972, como instancia rectora de un nuevo sistema de financiación, la Junta de Ahorro y Vivienda. Este conjunto de medidas antecede la creación de un sistema indexado de financiación fundamentado en las Unidades de Poder Adquisitivo Constante, UPAC.

1.4. El Período de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (1971-1990)

Este período es una etapa importante de la política de vivienda en Colombia y, como se comenta en un aparte de esta publicación, de la planeación urbana: después de 20 años de intentos, se expide la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana. Es un período interesante, pues las competencias y los recursos asignados a las instituciones públicas del sector vivienda, especialmente al ICT, llegan a sus máximos en el período comprendido entre 1982 y 1986. De otra parte, y después de muchos intentos, se inicia una fuerte intervención del sistema bancario y de los constructores privados en la financiación a productores y compradores y en la generación de vivienda. Es decir, surge la coexistencia de dos formas de producción, una de tipo capitalista con dos variantes principales, la vivienda pública por

9 También denominada “estrategia de desarrollo desequilibrado”, planteada por Hirschman (1958) en su ensayo “La estrategia del desarrollo económico”. Plantea que el problema del desarrollo integral de los países puede resolverse secuencialmente, mediante la identificación de sectores líderes que impulsen una diversificación productiva a través de eslabonamientos intersectoriales hacia adelante (salidas de los productos hacia otros sectores) y hacia atrás (dependencia de otros sectores para la consecución de insumos, maquinarias y equipo), así como de los eslabonamientos de consumo y los eslabonamientos fiscales (demandas de consumidores finales y del gobierno).

encargo y la vivienda formal de origen privado. Además de estas participan también en el mercado dos formas de producción social de vivienda¹⁰: la formal correspondiente a las asociaciones de vivienda reconocidas como operadores de la política pública y la producción informal o ilegal.

Sin embargo, al final de este período, el Estado colombiano perdería su participación directa en la operación de las principales variables del mercado de la vivienda social. Esta participación sería asumida por los agentes del mercado privado, en un contexto de cambios significativos en la concepción de la política pública, el desarrollo económico y la participación del Estado en la economía, la orientación del gasto público y la intervención de operadores públicos en la implementación de los programas e instrumentos de la política social.

En los años finales del período comprendido entre 1970 y 1974 se legisla básicamente para completar el marco legislativo y normativo de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV). Esta orientación prevalece como rasgo característico de la política de vivienda en varias administraciones. A estas entidades privadas se les autoriza también la financiación de edificaciones de usos diferentes al residencial.

Es notable que hasta 1982 no se mencione la atención del déficit de vivienda como prioridad de la política sectorial, lo cual resalta su orientación económica. Se considera que la intensificación de la producción de vivienda escala los niveles de operación del mercado y que las soluciones requeridas por los hogares en los segmentos de vivienda social pueden derivarse del efecto filtración, es decir, mediante el acceso a unidades usadas que quedan vacantes como consecuencia del cambio de tenencia –paso de arrendatario a propietario–, de sustitución –cambio de la vivienda anterior por otra nueva–, etcétera.

El gobierno del cuatrienio 1974-1978 implementa el plan nacional de desarrollo Para cerrar la brecha, cuyo objetivo general se enfoca en la creación masiva de empleo y en la promoción de las exportaciones. El propósito es incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre. El plan no formula una política de vivienda propiamente dicha, dado que ésta se considera como uno de los componentes de la política de desarrollo regional urbano y de las políticas sectoriales. En este campo se mencionan los efectos de la baja cobertura de la construcción formal y de las limitaciones de la capacidad económica de los hogares, lo cual ha contribuido al desarrollo de una dinámica producción informal de

10 Incluye desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la producción colectiva; opera sin fines de lucro y está orientada principalmente a atender las necesidades habitacionales de los grupos poblacionales de bajos ingresos. Esta noción está englobada por el concepto de “Producción Social del Hábitat”, entendido como “todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoprodutores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro” (Ortiz, 2007).

Vivienda en el período de las corporaciones de ahorro y vivienda (1971-1990)

Fuente: Pedro Felipe



vivienda. Para las ciudades principales del país se propuso el concepto de Ciudades dentro de la ciudad, propuesta formulada a partir de los planteamientos del profesor Currie, entre otros autores, de los que se derivó la creación de las Empresas de Desarrollo Urbano (EDU) en las principales ciudades del país. Su objetivo se relacionaba con la gestión del desarrollo urbano y de la política de vivienda local, incluyendo la operación directa de programas como la construcción de vivienda.

En lo que respecta al ICT, se adoptó el salario mínimo legal como medida para definir los precios de los tipos de soluciones de vivienda, el monto de los créditos, los ingresos de los beneficiarios y los subsidios indirectos a algunos tipos de soluciones. Cuatro planes estructuraron el área de intervención de la entidad: zonas subnormales, vivienda de desarrollo progresivo, servicios comunales básicos y mejoramiento de la comunidad. En este gobierno se hicieron reformas al sistema UPAC, de las cuales la más controvertida fue la que estableció un límite a la tasa de corrección monetaria para los créditos. En estos años se realizó la I Conferencia sobre Asentamientos Humanos, HABITAT I, en Vancouver, evento en el que Colombia presentó el primer Inventario de zonas subnormales urbanas. El trabajo fue realizado por el ICT y evidencia el interés de tratar los efectos de la urbanización informal y el déficit cualitativo de vivienda.

El siguiente gobierno no formuló programas para atender directamente el déficit de vivienda; se concentró en estimular la producción de vivienda nueva y, por esta vía, en incrementar la participación del sector de la construcción en el PIB nacional.

El gobierno de 1982-1986, implementa el plan nacional de desarrollo Cambio con equidad. En esta administración se producen dos cambios importantes en la política de vivienda: se retoma la prioridad de atender el déficit cuantitativo de vivienda, focalizando la acción del Estado en la población más pobre, y se refuerza la capacidad financiera y operativa del ICT. La política de vivienda se concentra en el programa Vivienda sin cuota inicial y por primera vez se establecen metas cuantitativas. Se propone la construcción de 400.000 viviendas, la mitad de las cuales para los segmentos de vivienda social. Puesto que las metas de la política sectorial de este período consideran la participación del sector privado, se reglamenta el sistema UPAC estableciendo la obligación de las CAV de colocar un porcentaje de su cartera en los segmentos de vivienda social, lo que incluyó también la regulación de las condiciones financieras de los créditos hipotecarios.

Al BCH se le asignan por primera vez tareas importantes en materia de proyectos de vivienda social financiada con las líneas del sistema UPAC, proyectos que incluían desarrollos de tipo asociativo, planes de renovación urbana como Nueva Santafé en Bogotá, el Plan Terrazas, dirigido a fomentar la re-densificación de sectores urbanos populares, y la intervención en



la regularización y mejoramiento de grandes asentamientos humanos informales como Agua Blanca en Cali.

El programa de Vivienda sin cuota inicial marca el último hito histórico del ICT en lo concerniente a la construcción de soluciones nuevas. La ejecución presupuestal sin precedentes permitió generar casi un tercio de la totalidad de las viviendas construidas por la entidad desde 1939. Sin embargo, el descalce entre las condiciones de captación de recursos vía las inversiones forzosas de los establecimientos financieros y compañías de seguros y las de colocación de los créditos a los adjudicatarios, sumado al deterioro de la cartera agudizado en este programa, llevaron a que, una vez finalizado el gobierno del presidente Betancur, se cuestionara fuertemente la viabilidad de la institución. Un contexto internacional cambiante respecto del papel del Estado en la economía y en la implementación de las políticas sociales recrudesció el debate.

En la última administración del período de las CAV, la política de vivienda se concibe en un contexto más amplio de la lucha contra la pobreza, tendencia que aparece con fuerza en América Latina en la década de los años 80, después de la agudización de los problemas sociales derivados de la crisis económica y financiera. En esta coyuntura se desarrollaron en la región las primeras metodologías para el dimensionamiento de la pobreza, especialmente las de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Línea de Pobreza (LP). En el sector vivienda se parte de estos desarrollos metodológicos y el DNP estima por primera vez en el país el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, en buena parte derivado de la metodología de las NBI. En este contexto, las prioridades de la política sectorial sufren un cambio trascendental: en esta administración se pasa de una concepción fundamentalmente cuantitativa, que planteaba que el problema de vivienda se concentraba en los hogares no propietarios, a otra que considera que el problema de la vivienda no se concentra en las viviendas faltantes, sino, también, y principalmente, en la calidad de las existentes. Este replanteamiento llevó a que las funciones del ICT se concentrarán en programas dirigidos a la cualificación del stock construido de las ciudades.

A un nivel más general, concluyen dos procesos que hacia el futuro incidirán de manera significativa en la política de vivienda: la descentralización, cuyo primer paso importante legislativo se formaliza con la elección popular de alcaldes en 1986 y la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana. El espíritu y alcance de esta ley se comenta en una sección anterior. En este gobierno se desarrollan las fases más importantes de Ciudad Salitre, primer proyecto de gran escala en el que se aplican instrumentos de gestión pública del suelo urbano. Desde entonces, la gestión horizontal queda a cargo de entidades de la nación y del distrito de Bogotá. La gestión vertical es asumida por empresas privadas, que todavía desarrollan proyectos habitacionales, comerciales e institucionales.

“El programa de Vivienda sin cuota inicial marca el último hito histórico del ICT en lo concerniente a la construcción de soluciones nuevas. La ejecución presupuestal sin precedentes permitió generar casi un tercio de la totalidad de las viviendas construidas por la entidad desde 1939.”

“Las insuficientes soluciones habitacionales por parte de este modelo, aunadas al hecho de que la oferta de vivienda del Estado no correspondía a las necesidades, expectativas y capacidad de pago de los hogares demandantes, hizo que se desarrollara lo que actualmente se conoce como la producción social de vivienda, que entre otras categorías incluye la ilegalidad y la informalidad.”

El período de las CAV concluye cuando el sistema UPAC se encuentra en la etapa de mayor vitalidad. Éste operaría durante los siguientes nueve años, hasta la crisis económica de 1999, desencadenada en buena parte por los problemas de cartera del sistema. El período de las CAV termina cuando el modelo de gestión pública del sector vivienda cambia radicalmente.

En la década de los años noventa, la vivienda de interés social en Colombia sufre unos cambios dramáticos: se liquida el ICT y posteriormente el BCH; el Estado se retira de la operación directa de variables fundamentales de la política sectorial, como la financiación y la producción de vivienda social; la responsabilidad de la implementación de la política de vivienda y del ordenamiento territorial se traslada a los municipios. Como balance final, el ICT agrega en 1990 un total de casi 700.000 soluciones de vivienda localizadas en más de 600 municipios del país. Sin embargo, el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda afectaba a casi un tercio de los hogares de Colombia. De esta forma termina la aplicación del modelo universal de gestión y la concepción de la política sectorial fundamentada en el Estado de Bienestar.

Es pertinente anotar que en el modelo de gestión universal no existía una definición adecuada de la población objeto y en gran medida se trabajaba siguiendo el concepto de déficit cuantitativo. El Estado asume que debe producir soluciones habitacionales nuevas con el fin de entregar viviendas a los hogares que no las poseen. En toda la cadena de producción de vivienda social se aplican subsidios indirectos y principalmente a la oferta. La producción formal de vivienda se distribuye, dejando el monopolio de la oferta de vivienda social en cabeza del Estado; la construcción de otros tipos de vivienda se asigna al mercado. No obstante, las viviendas del ICT no llegan a los más pobres. Aún más, no existía la definición clara de la población objeto de la política sectorial, ni el concepto actual de focalización. Las insuficientes soluciones habitacionales por parte de este modelo, aunadas al hecho de que la oferta de vivienda del Estado no correspondía a las necesidades, expectativas y capacidad de pago de los hogares demandantes, hizo que se desarrollara lo que actualmente se conoce como la producción social de vivienda, que entre otras categorías incluye la ilegalidad y la informalidad.

1.5. La concepción de mercado y los subsidios a la demanda (1990-2012)

En este período se inicia la implementación de un modelo que implica el cambio más trascendental en los criterios que habían sustentado hasta entonces la política de vivienda en Colombia. En la literatura que trata estos temas es frecuente encontrar la alusión a que sus fundamentos se

encuentran en el Consenso de Washington¹¹, en las teorías neoliberales¹² del desarrollo económico y en el interés de replantear el papel del Estado en la economía y en la ejecución de las políticas sociales, de armonizar la estructura institucional a los requerimientos de la apertura económica y la globalización. Este modelo parte de una concepción diferente de lo que debe ser el desarrollo económico. Los planteamientos que consideran la construcción como sector líder pierden vigencia, pues no se privilegian estímulos sectoriales sino aspectos relacionados con la distribución del ingreso, la calidad de vida, la formación de capital humano, la educación, el desarrollo de la infraestructura y las comunicaciones.

Según este modelo, el Estado no debe suplantar ni competir con el sector privado en la producción de aquellos bienes y servicios donde éste puede ser más eficiente y se plantea que debe asumir fundamentalmente un papel facilitador: uno de los principios de este modelo es que las necesidades habitacionales se atienden en el mercado, por lo cual se desplaza al Estado de la producción y financiación de la vivienda social.

La política de vivienda se formula en el marco del plan nacional de desarrollo La revolución pacífica (1990-1994). En el caso de la política sectorial se plantea que las instituciones públicas responsables del sector vivienda reportan un balance desfavorable en materia de producción, financiación y calidad de la vivienda. La evidencia expuesta en ese entonces se apoya en la crisis financiera del ICT y en la magnitud del déficit de vivienda. Se aduce también el problema de la exclusión de grandes sectores de la población del mercado habitacional debido a sus bajos niveles de ingreso

11 Hace referencia a un conjunto de diez recomendaciones en materia de política económica, hechas a partir de 1989 por el economista norteamericano John Williamson, y acogidas posteriormente por los organismos financieros internacionales. Surge como un “modelo liberalizado” para los países de América Latina, luego del agotamiento del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), formulado especialmente para encontrar soluciones a la deuda externa de la región. Representa así el referente que marca el regreso a un modelo basado en una economía liberal en la que el mercado cumpla su función de asignar con eficiencia los recursos económicos de la sociedad en un entorno de apertura al exterior.

12 Concepto que engloba de forma muy general aquellas teorías económicas que pretenden excluir al Estado de la participación y del control sobre el mercado, rechazando los postulados del Estado de Bienestar y de cualquier régimen fundamentado en la noción de socialismo real. El libre mercado surge, entonces, como la única forma para lograr la regulación económica en los países, por lo que se impulsan las políticas a favor de la apertura comercial como incentivo al desarrollo de la libre competencia económica. Uno de sus principales exponentes fue el economista Milton Friedman, quien fuera asesor de los presidentes norteamericanos Richard Nixon y Ronald Reagan. Estos últimos pusieron en práctica sus teorías, en especial luego de haberse presentado los problemas de estanflación desencadenados en Estados Unidos y atribuidos a los postulados keynesianos. Por su parte, en el Reino Unido, la política económica impulsada por la primera ministra Margaret Thatcher también se vio fuertemente influenciada por esta corriente económica.



Viviendas en el período de mercado y los subsidios a la demanda (1990-2012)

Fuente: Tomada del libro “Vivienda social en Colombia” de Olga Lucía Ceballos Ramos”(2008).



“Este cambio profundo que direcciona la atención de las necesidades habitacionales de los hogares hacia el mercado, se produce en un escenario paradójico: se promulga la Constitución Política de 1991, cuyo artículo 51 consagra el derecho de los colombianos a la vivienda digna.”

y a la naturaleza informal de sus ocupaciones. Se concluye que a la política sectorial le hace falta una mayor participación del sector privado y se propone un modelo estructurado a partir, principalmente, de una concepción de mercado.

En este contexto se expide la Ley 3 de 1991, que plantea otro modelo de gestión del sector. Éste implica el desmonte de las formas de intervención del Estado y la creación de un nuevo marco político en virtud del cual tiene lugar el surgimiento del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) y del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), en sustitución del ICT, como la entidad responsable de la administración de la nueva política del SFV. En un frente muy asociado con el habitacional, se aplica la reforma financiera y la corrección monetaria del sistema UPAC pasa de depender del IPC a la tasa media de rentabilidad de los depósitos a término, DTF. Esta medida sería definitiva para la sostenibilidad del sistema y unos años después, en medio de una crisis económica, llevaría a la liquidación del sistema.

Este cambio profundo que direcciona la atención de las necesidades habitacionales de los hogares hacia el mercado, se produce en un escenario paradójico: se promulga la Constitución Política de 1991, cuyo artículo 51 consagra el derecho de los colombianos a la vivienda digna. Es más, en 1992 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprueba la Resolución 4, relativa al concepto de vivienda adecuada. Esta resolución es suscrita por el Estado colombiano, y en consecuencia hace parte del bloque de constitucionalidad vigente.

Durante los períodos administrativos siguientes, los planes nacionales de desarrollo y la política de vivienda conservan y en algunos casos profundizan esta concepción de mercado y la legislación. La función del INURBE, por su parte, se concentra en la gestión del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV). Como rasgo característico, los esfuerzos se empeñan en perfeccionar este sistema, tratando de resolver los problemas que desde su inicio afectaron el desempeño de este modelo.

Durante el período administrativo que comienza en 1994, se da inicio a la concepción de una visión urbana integrada en reemplazo de las políticas históricamente orientadas a la construcción y al mejoramiento (se desconocía el papel estratégico de la vivienda en la mejora del capital humano). La administración instaura la Política de Vivienda Social Urbana, orientada hacia los hogares de menores ingresos, y crea la Red de Solidaridad Social para gestionar los programas urbanos y rurales dirigidos hacia la población más pobre. El plan nacional de desarrollo El salto social formula la política urbana Ciudades y ciudadanía, que “... será la carta de navegación para que la ciudad colombiana se ponga al servicio de las grandes metas sociales y para que las políticas nacionales, al desplegarse en el espacio urbano, contribuyan a la construcción de ciudades más competitivas, gobernables, solidarias, ambientalmente

sustentables y con mayores niveles de identidad colectiva” (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995). Se planteó la intervención integrada tanto de los atributos de la vivienda como del entorno urbano. En 1996, durante este período, se realizó la Conferencia Hábitat II en Estambul y su proceso preparatorio en Colombia contribuyó al desarrollo de importantes iniciativas: el Sistema de Información Urbana (SIU), la concertación interinstitucional de una nueva metodología para la estimación del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda (Fresneda, 1997) y la publicación del libro de ensayos Pensar la ciudad, entre otros esfuerzos colectivos.

Un logro trascendental de la legislación expedida por el Congreso nacional en este período es la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, la cual puso a disposición de los operadores institucionales nacionales y locales un conjunto de instrumentos de gestión urbana que han tenido un impacto importante en la gestión habitacional. Esta ley se comenta más adelante.

El siguiente gobierno, implementó el plan de desarrollo Cambio para construir la paz. En éste la política de vivienda continuó en la senda de los subsidios directos a la demanda aplicados a proyectos generados desde el sector privado. La legislación, entonces, se concentra en afinar la normatividad relativa al SFV y a la financiación. El programa sectorial tuvo que reorientarse sobre la marcha por dos motivos: el terremoto del eje cafetero en Colombia y el inicio del proceso de la atención prioritaria a las necesidades de vivienda de la población víctima de desplazamiento forzoso, derivado del conflicto armado, proceso tutelado intensamente por la Corte Constitucional.

En el año 1999 ocurre el tercer gran cambio de la financiación de vivienda en Colombia (Ley de Financiación de Vivienda – Ley 546 de 1999). La crisis del sistema de ahorro y vivienda UPAC culminó con su propia caída, cuando la Corte Constitucional declaró inconstitucionales las normas legales con las que se había instituido el sistema de valor constante, en particular los mecanismos e instrumentos originados en la reforma financiera de 1993. El sistema UPAC desaparece después de haber apalancado, desde 1972, aproximadamente 1.5 millones de soluciones de vivienda.

En 1998 son creadas las cuentas de Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC). En el año 2000 se promulgan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que desde entonces se integran a las políticas de vivienda, especialmente a las relacionadas con los asentamientos precarios y con la seguridad jurídica de la tenencia de vivienda.

En la siguiente administración (2002-2006), el plan nacional de desarrollo Hacia un Estado comunitario formula la política de vivienda Hacia un país de propietarios. La legislación continúa en proceso de afinamiento en todos los aspectos relativos a la financiación, al SFV, soluciones de vivienda, vivienda rural y normatividad para la población desplazada, entre otras. En el ámbito financiero se reglamenta el microcrédito inmobiliario y se

“ Un logro trascendental de la legislación expedida por el Congreso nacional en este período es la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, la cual puso a disposición de los operadores institucionales nacionales y locales un conjunto de instrumentos de gestión urbana que han tenido un impacto importante en la gestión habitacional. Esta ley se comenta más adelante.”

“Sin embargo, en esta administración los problemas del SFV en materia de focalización, efectividad en cuanto a la proporción de desembolsos, acceso de los hogares al crédito hipotecario y las barreras para el cierre financiero como las limitaciones para ahorrar llevaron a que la política de vivienda se concentrara en la demanda efectiva, agudizando la exclusión de importantes sectores de la población, precisamente los de menores ingresos y ocupaciones informales.”

crea un fondo de redescuento para la financiación de VIS en la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter). Se expide la Ley 820 de 2003, Ley de arrendamientos, cuyo objetivo es regular la relación entre las partes en los alquileres residenciales y promover la inversión privada en la generación de la oferta de este mercado, así como fijar incentivos tributarios para la operación de sociedades arrendadoras de viviendas de interés social.

Tras más de una década de funcionamiento, el INURBE, al igual que el anterior ICT, registraba ineficiencias en el desarrollo de sus funciones. Por esta razón se crea, en el año 2003, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), adscrito al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial). La gestión del Subsidio Familiar de Vivienda a través de Fonvivienda adoptó como estrategia la tercerización de las diferentes funciones relativas a este instrumento.

En el período entre 2006 y 2010 se implementa la política de vivienda Ciudades amables, que se enmarcó en una estrategia de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad. Se implementaron las siguientes acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos definidos: articulación y puesta en marcha de políticas y programas sectoriales como mejoramiento integral de barrios, macro proyectos para VIS, renovación y redensificación urbana, fortalecimiento de la oferta de vivienda, etcétera; promoción de la creación de bancos de materiales; impulso a nuevas estrategias financieras como los convenios con el sector financiero. Sin embargo, en esta administración los problemas del SFV en materia de focalización, efectividad en cuanto a la proporción de desembolsos, acceso de los hogares al crédito hipotecario y las barreras para el cierre financiero como las limitaciones para ahorrar llevaron a que la política de vivienda se concentrara en la demanda efectiva, agudizando la exclusión de importantes sectores de la población, precisamente los de menores ingresos y ocupaciones informales.

El plan nacional de desarrollo del actual gobierno (2010-2014) Prosperidad para todos incluye la política sectorial Locomotora de la vivienda, cuya meta inicial es la construcción de 1.000.000 de viviendas, 649.454 de éstas VIS. Un esfuerzo de política muy importante pues implica un incremento del 80% en la construcción de vivienda respecto del cuatrienio anterior. No obstante, el plan mantiene las categorías de VIP y VIS en las escalas de precio definidas (hasta 70 y 135 SMLMV, respectivamente), habilita un tercer tipo denominado VIS en renovación urbana, con un precio de hasta 175 SMLMV, para unidades habitacionales que se construyan en zonas de tratamiento de renovación urbana.

Esta formulación inicial de la política de vivienda se mantiene hasta el 2012, siguiendo la concepción del modelo de la política pública fundamentado en los subsidios directos a la demanda y en la operación del mercado privado. Sin embargo, en el fondo no se habían resuelto de manera efectiva

un conjunto de problemas que llevan a un replanteamiento profundo del modelo de gestión pública sectorial.

Este proceso de cambio partió de una reflexión sobre la pertinencia social del modelo de gestión pública sectorial fundamentado en los subsidios directos a la demanda. Es evidente que los resultados muestran todavía un rezago importante frente a los requerimientos de atención de necesidades habitacionales cuantitativas acumuladas –déficit de vivienda– y nuevas –formación anual de nuevos hogares–, además de las cualitativas. En este sentido era pertinente considerar otras alternativas de modelo de política de vivienda que dieran resultados más efectivos en los frentes de necesidades habitacionales descritos y que, a su vez, relativizara la dinámica de los procesos que originan la producción informal de vivienda, especialmente aquella que contiene problemas de riesgo geológico, vulnerabilidad estructural, salubridad y sostenibilidad ambiental.

El reto era, entonces, superar la concepción exclusiva de mercado de la política pública de vivienda y avanzar hacia el reconocimiento de la diversidad con la cual los hogares colombianos atienden sus necesidades habitacionales. Es decir, todo el espectro de servicios habitacionales que los hogares demandan y, simultáneamente, generan.

El nuevo modelo significa una reforma importante en la trayectoria de la atención de las necesidades habitacionales de los hogares colombianos, pues la Política integral de vivienda lleva implícitos el desarrollo de supuestos que tienen que ver con un entendimiento diferente de la responsabilidad del Estado frente a este tipo de problemas sociales. En efecto, los programas e instrumentos puestos en ejecución están



CAPITULO I

Hacia un política integral

directamente enfocados a resolver la condición de exclusión de los hogares pobres y de menores ingresos, condición manifiesta en su marginamiento de la oferta de vivienda del mercado formal y del crédito hipotecario. Este objetivo se formula desde una perspectiva amplia que integra la política sectorial a la política social, a los programas de lucha contra la pobreza, atención de desplazados y víctimas del conflicto, poblaciones que acumulan una muy prolongada situación habitacional crítica.

La gestión institucional actual comprende intervenciones de oferta y demanda en las que se mantiene una intensa participación del sector privado y se recupera la acción directa del Estado en la operación de variables fundamentales del mercado de servicios habitacionales, como es el caso del crédito hipotecario y la promoción y generación de soluciones de VIP, proceso que es liderado directamente por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y que opera con base en oferentes, instrumentos financieros, forma de producción, control de precios de insumos, diferentes y adicionales al conjunto de programas e instrumentos que se implementaban hasta el 2012.

El aporte destacado consiste en la capacidad de reflexión, partiendo de lo construido por los sectores público y privado en los períodos administrativos previos, reconocer las limitaciones que afectaban el desempeño de la política sectorial y recuperar la iniciativa y acción estatales, en un medio en el cual se consideraba que el mercado tenía la potencialidad de atender con suficiencia las necesidades habitacionales de los hogares colombianos. Lo anterior reconociendo la existencia de un debate intenso sobre esta nueva propuesta.

Vivienda y empleo. MVCT.



2. Evolución del ordenamiento territorial de las ciudades

En comparación con los avances de la política pública de vivienda, el ordenamiento territorial tuvo un rezago en la evolución del esquema institucional y legal. Por mucho tiempo el ordenamiento territorial se entendió con una lógica de sector económico. Ya habían pasado cuarenta años desde que la tasa de urbanización había sobrepasado a la de ruralidad cuando el país emprendió el desarrollo de programas e instrumentos apropiados para ordenar el territorio.

A partir de cuatro etapas es posible entender la experiencia colombiana en el desarrollo y uso de los instrumentos del ordenamiento territorial. Pero es importante mantener siempre en perspectiva la etapa de la urbanización y el tamaño del reto que ha enfrentado el país en cada una de ellas. El **Gráfico 1** ilustra ese contraste.

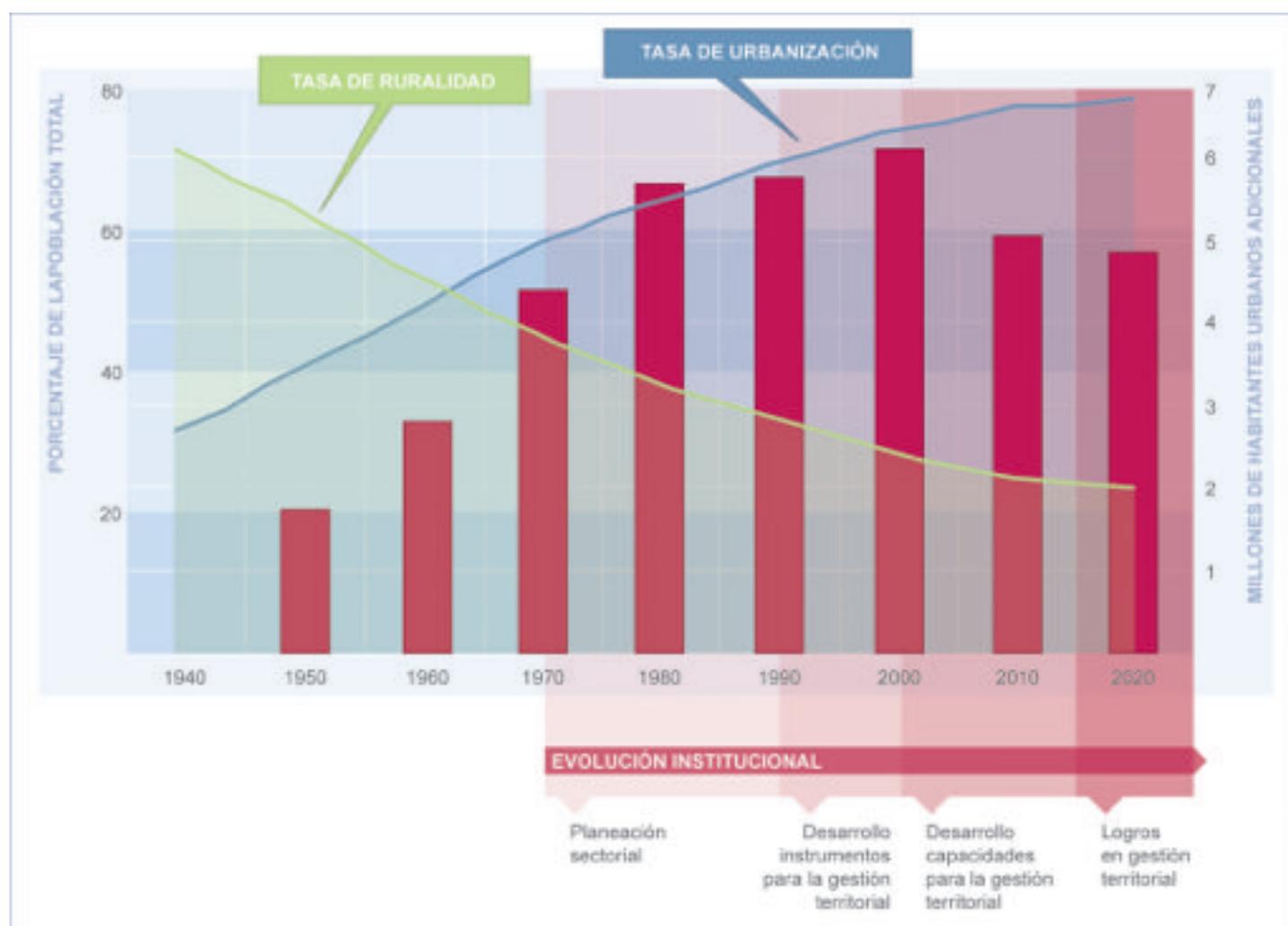


Gráfico 1: Urbanización y evolución de la institucionalidad para la gestión del territorio en Colombia

Fuente: 1951-1985: UDS-DIOGS del DNP con base en el Dane; 1985-2020. Proyecciones poblacionales oficiales del Dane; 1938-1951 Interpolación con base en el censo de 1938.

La primera etapa comienza con el primer plan nacional de desarrollo del país en 1970 y se extiende hasta la aprobación de la Ley 9 de 1989. En este período la evolución de la planeación urbanística en Colombia se caracterizaba por una gran debilidad de la acción pública en el desarrollo urbano, el predominio de las intervenciones sectoriales y un manejo del suelo regulado por las leyes del mercado.

La planeación nacional nace a finales de la década de los años 60, con un énfasis de sectores y no con una visión del territorio, como hoy sabemos se requiere para orientar la urbanización. El primer plan nacional de desarrollo, llamado Las Cuatro Estrategias, de 1970, buscaba impulsar el crecimiento económico a partir del sector de la construcción de vivienda (la urbanización ya había alcanzado un 57% de la población). Sin embargo, esa nascente institucionalidad ve la vivienda como un sector económico, a diferencia de una versión de relaciones sociales y económicas en el territorio.

Además, aunque en este período se desarrollan políticas activas con efectos sobre el ordenamiento territorial, no se contaba con instrumentos diseñados específicamente para tal fin. En consecuencia, las ciudades crecen desvinculadas del plan urbano, generan deficiencias en los sistemas de transporte, en los servicios públicos, en la construcción de equipamientos, además de un fuerte deterioro ambiental.

Paralelamente, el país se urbanizaba rápidamente. La población urbana superaba a la rural; había alcanzado ya los 5,7 millones de habitantes en los años 80. El crecimiento, sin planeación territorial, produjo una expansión urbana desordenada y con ella el aumento de la informalidad en el mercado de vivienda.

De otro lado, el sector formal de la industria de la construcción aprovechaba los nuevos mecanismos económicos (CAV y UPAC) y consolidaba el proceso de construcción de grandes urbanizaciones y edificaciones para otros usos que no seguían un plan urbano.

A partir de la expedición de la Ley 9 de 1989, comienza la segunda etapa, que se prolonga hasta la aprobación de la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial. Con la Ley 9 se inaugura una época en la que se adoptan mecanismos de gestión del suelo articulados al Plan de Desarrollo Municipal, lo que permite la intervención de las entidades públicas en el mercado del suelo –bancos de tierras, enajenación voluntaria, expropiación, etcétera–, la promoción de la gestión urbana pública y un marco de concertación para la gestión mixta o privada.

Luego, la Constitución de 1991 consolida el proceso de un nuevo entendimiento del territorio: introduce principios de la jerarquía constitucional que hoy son la base del modelo colombiano de gestión territorial. Se destacan la función social de la propiedad, los deberes del Estado referidos a la protección e integridad del espacio público y el derecho de las entidades a participar de las plusvalías que generen las

acciones urbanísticas. Este nuevo marco para el ordenamiento territorial, fijado por la Constitución de 1991, promueve múltiples ajustes legales e institucionales que desembocarán en el diseño y promulgación de la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial. La generación de instrumentos no se detiene con la Ley 388, pero sí alcanza su madurez.

El tercer período reúne la primera generación de planes de ordenamiento territorial, cuya vigencia estaba prevista para una década en la Ley 388. Es una etapa en la que la gestión territorial compite abiertamente con la planeación basada en sectores. Sin embargo, la gestión territorial tiene dos desventajas. Primero, sus instrumentos de gestión no determinan la inversión sectorial: así, los administradores locales pasaron de contar con un instrumento legal para guiar la inversión de sectores en paralelo a contar con un instrumento para gestionar el territorio que no determinaba la inversión.

Adicionalmente, se enfrenta a un problema político complejo, pues los planes de desarrollo tienen la vigencia del período del alcalde, mientras que los planes de ordenamiento territorial tienen una vigencia mínima de tres períodos constitucionales. Luego, la gestión del territorio tiene los instrumentos de regulación del suelo, pero depende de la voluntad de la administración municipal y/o distrital para privilegiar las inversiones públicas necesarias para la confluencia de incentivos privados. A pesar de esta inconsistencia, éste también es un período en el que por primera vez en la historia las administraciones locales tienen la tarea de pensar el territorio. Un proceso que no es menor, en un contexto en el que la planeación sectorial dominaba la agenda de políticas públicas.



El período actual, el cuarto en esta lectura, comienza con las revisiones obligadas por la Ley 388 sobre la primera generación de planes de ordenamiento territorial. Es una etapa de gran avance, porque pone sobre la mesa, para el debate, los logros reales de la gestión territorial. Un debate, además, público, en contraste con el debate exclusivo de especialistas de la etapa precedente. Además es una etapa caracterizada por una mejor situación de las finanzas públicas municipales y nacionales, sumado a una escasez generalizada de suelo urbanizable en la ciudad consolidada. Esa mayor capacidad de inversión, junto al debate entre expandir la gran ciudad hacia los municipios vecinos o densificar aún más la ciudad consolidada, ha llevado a la confluencia de la inversión sectorial en torno a la gestión territorial. La evidencia de esta nueva etapa se observa en las experiencias en curso en Macroproyectos de Interés Social Nacional –MISN–, renovación urbana y Mejoramiento Integral de Barrios –MIB–, así como en el Programa de Vivienda Gratuita –PVG– en el que el MVCT empleó a fondo los instrumentos de la Ley 388 y las capacidades de los municipios para gestionar el territorio.

Desde la adopción de la Ley 388 de 1997, todos los municipios del país aplican un instrumento de desarrollo y planificación que aglutina en un mismo cuerpo todos los temas de interés para la acción integral a largo plazo en su territorio: el Plan de Ordenamiento Territorial –POT–.

En estos 16 años de práctica de la Ley 388, el POT se ha convertido en la guía óptima para coordinar la inversión pública y dirigirla hacia fines específicos relacionados con el perfeccionamiento estructural y funcional del municipio. Por ende, promueve el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y favorece mejores niveles de desarrollo y de equidad para todos los ciudadanos. Hoy prácticamente la totalidad de municipios del país cuentan con un POT.



3. Regiones urbanas para potenciar la política de vivienda social

Gracias a las revisiones de los POT, el Gobierno ha podido hacer un diagnóstico de la disponibilidad del suelo en el país. Además, la transición hacia un enfoque territorial ha promovido soluciones regionales o de conglomerados urbanos en las que se piensan las dinámicas de las ciudades en su conjunto.

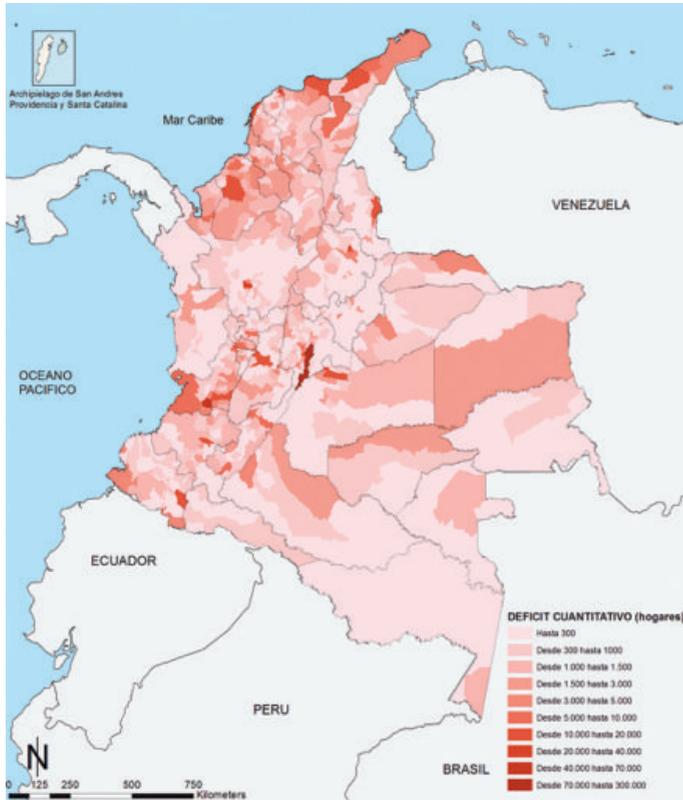
Tomando una aproximación de regiones urbanas, se ha encontrado que la principal dificultad para proveer suelo para la vivienda social no es la escasez sino la baja capacidad gerencial y técnica de las administraciones locales.

El déficit cuantitativo de vivienda en 135 municipios analizados, que hacen parte de las regiones urbanas definidas por el MVCT es de 828.991 hogares, lo que corresponde al 81% del déficit total en las ciudades del Colombia (**Mapa 1**). En contraste, para el 2013 había 54.665 hectáreas de suelos desarrollables que corresponden a suelos delimitados como de expansión y urbanos (bajo la categoría de desarrollo y renovación), pero el 87%, un poco más de 47.650 hectáreas, no habían sido objeto de proyectos públicos o de planes de desarrollo inmobiliario alguno. Se trata, por lo tanto, de terrenos expectantes, susceptibles de aportar una solución al problema de la vivienda social en el país.

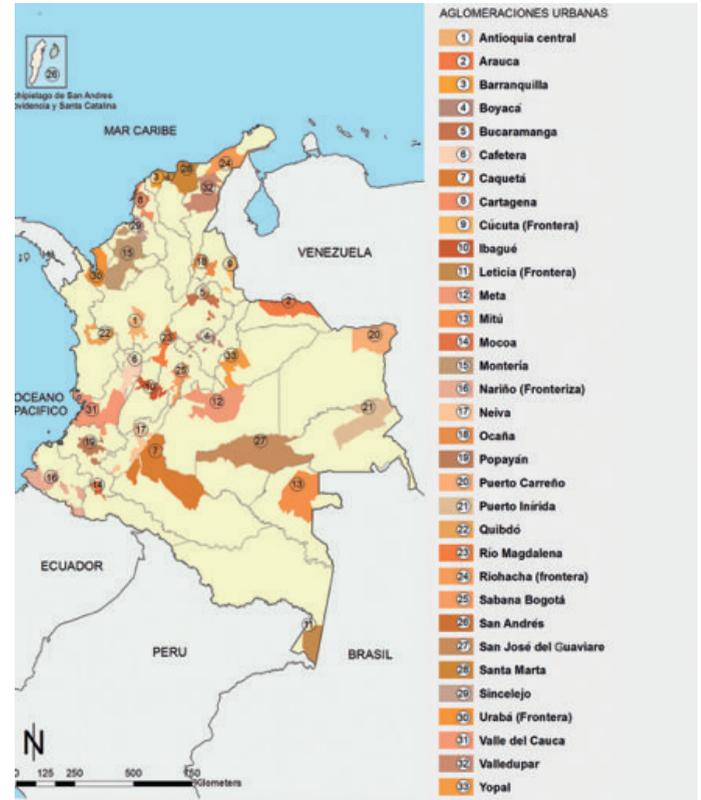
En respuesta a esta problemática, el MVCT desarrolla actualmente una estrategia para la provisión de vivienda social a partir de un sistema de regiones urbanas. El objetivo es establecer para éstas, pautas territoriales y de gestión, articulando las relaciones funcionales entre los municipios de una misma región con la oferta de suelo urbanizable y la aplicación de incentivos y apoyo al desarrollo de los instrumentos de gestión urbanística. La estrategia busca dar respuesta al déficit cuantitativo urbano de vivienda en cada una de estas regiones, partiendo de la relación entre el suelo potencial y el déficit de vivienda.

Estas regiones urbanas están constituidas por los principales centros urbanos y los municipios que por razones funcionales, de concentración de población, de conurbación, metropolización y suburbanización hacen parte de su área de influencia. La identificación de las regiones urbanas parte de cuatro aspectos: la disposición espacial y la cercanía a las grandes ciudades; la conectividad entre municipios, medida a partir de las vías nacionales y regionales; la proporción de población urbana y rural; la densidad poblacional y la dimensión del déficit cuantitativo de vivienda¹³. Como resultado de este ejercicio se identificaron 33 regiones urbanas, ubicadas principalmente sobre el sistema montañoso y la costa Caribe que concentran el 88.8% de la población urbana del país. La oferta de suelo urbanizable en las 33 regiones urbanas deriva de la calificación del suelo adelantada por cada municipio en su POT.

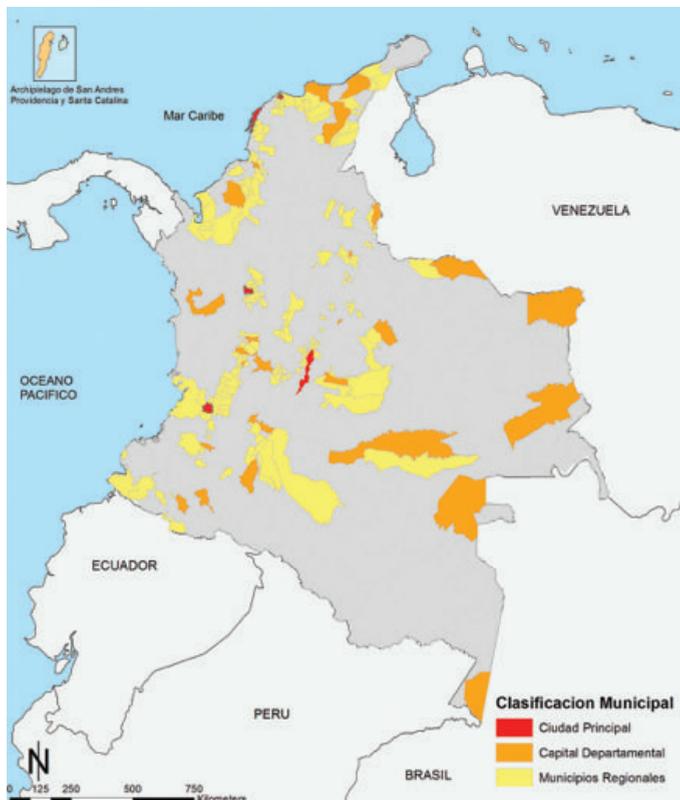
13 El análisis se basa en el estudio “Análisis de un sistema nacional de ciudades”, de Molina y Moreno, 2001, para el Ministerio de Desarrollo Económico. Allí se propone una regionalización nodal de Colombia a partir de la red de ciudades. La jerarquización funcional basada en 18 variables permite identificar una red urbana.



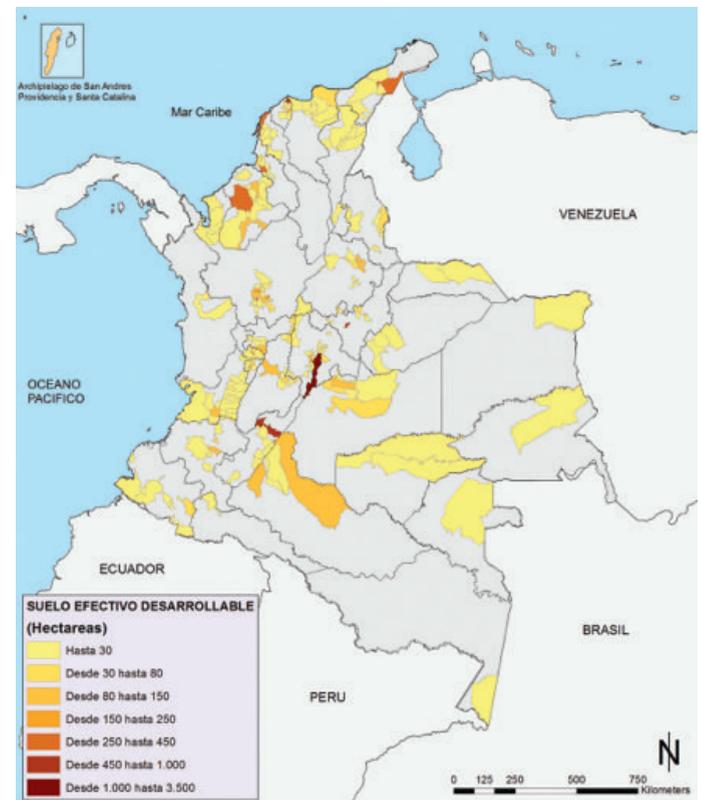
Mapa 1: Concentración del déficit cuantitativo de vivienda en las regiones urbanas
Fuente: MVCT 2014.



Mapa 2: Regiones urbanas
Fuente: MVCT 2014



Mapa 3: Conformación de las regiones urbanas
Fuente: MVCT 2014



Mapa 4: Oferta de suelo según el ordenamiento vigente
Fuente: MVCT 2014

Esta aproximación reveló que los municipios pequeños e intermedios tienen un gran potencial para resolver el problema del déficit habitacional. De las 54.665 hectáreas, el 17% se localiza en las 5 ciudades principales, el 46% en las 24 ciudades capitales departamentales y el 37,8% en los municipios del contexto de las grandes ciudades, que actúan como nodo principal de las regiones urbanas. Mientras tanto, el 55% del déficit cuantitativo se concentra en las 5 principales ciudades, el 21% en las 24 ciudades capitales y el 24% restante en los municipios medianos y pequeños localizados en el contexto de las ciudades principales.

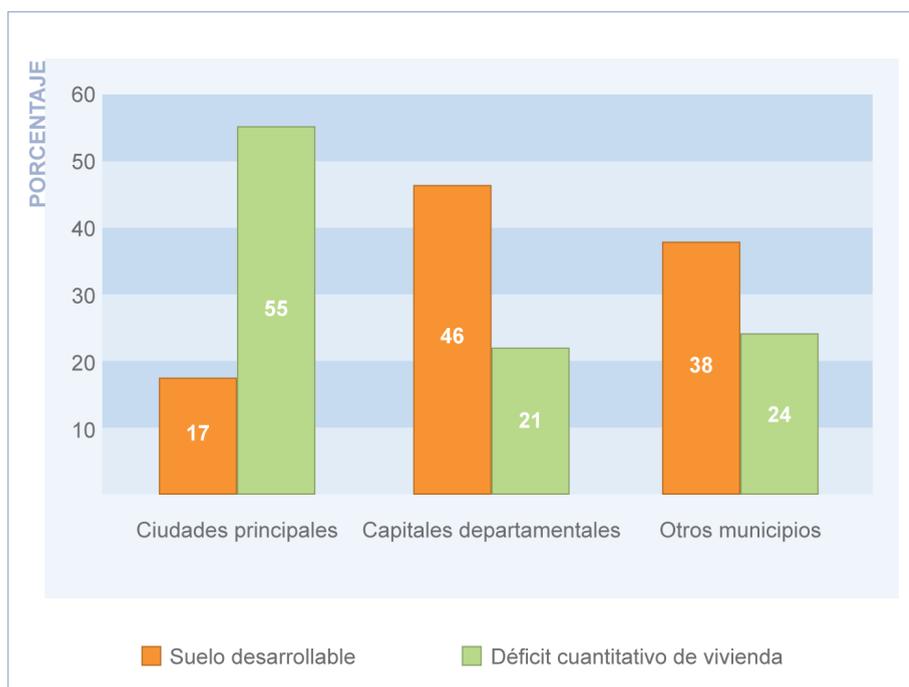
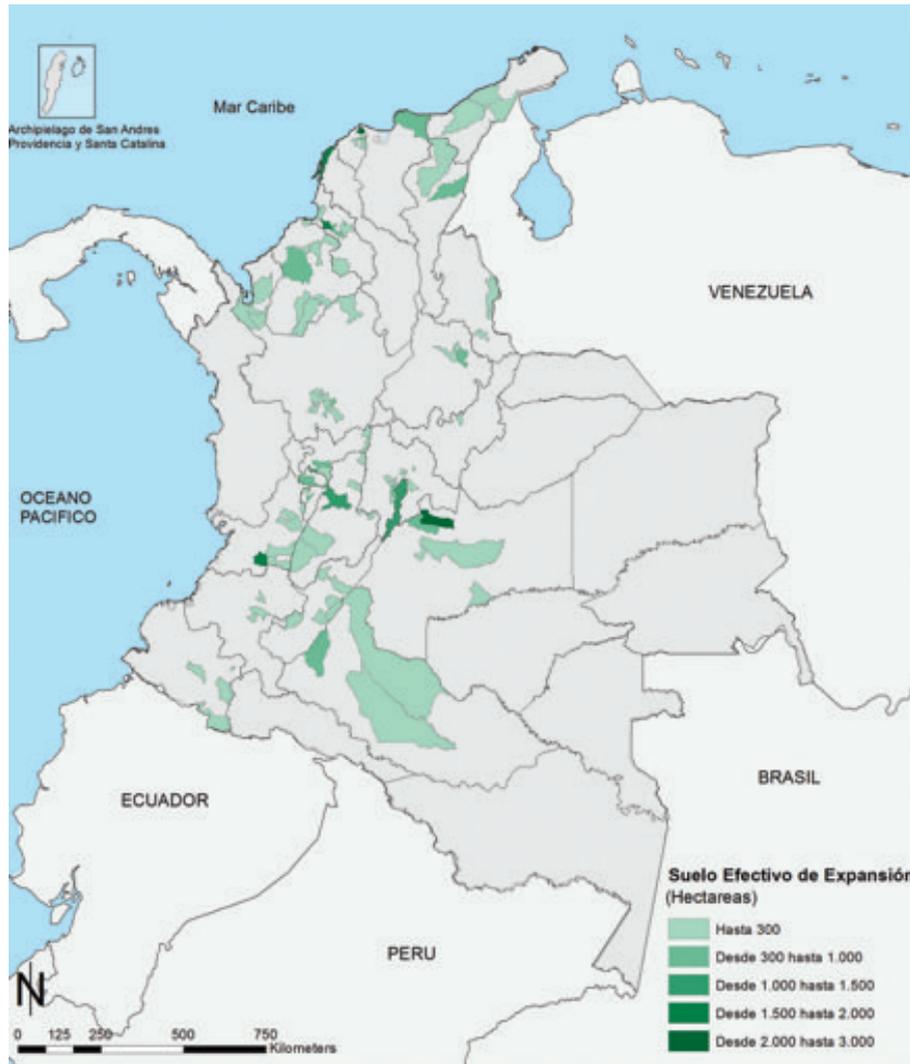


Gráfico 2. Distribución del suelo desarrollable y del déficit cuantitativo de vivienda por escala municipal
Fuente: MVCT (2014)

En los casos específicos estudiados se observa que, al considerar a los municipios dentro de sus regiones urbanas, la disponibilidad del suelo sobrepasa la demanda de vivienda. Por ejemplo, en la región de los Llanos Orientales, el municipio de Arauquita tiene menos suelo disponible del demandado, pero en la región en su conjunto la oferta de suelo es 8 veces mayor que la demandada. Otros ejemplos son el Eje Cafetero, donde la oferta también es 8 veces mayor, el Valle de Aburrá o la región de Barranquilla, en los que la oferta casi triplica la demanda.

Actualmente se trabaja en la construcción de un marco de ordenamiento territorial de escala regional o departamental que permita adoptar acuerdos para concretar la distribución equitativa del suelo potencial. En este escenario, la presión sobre los suelos de las grandes ciudades podría disminuir. Sin embargo, es necesario un trabajo conjunto de los municipios en las regiones urbanas que les permita explotar las complementariedades y desarrollar las inversiones conjuntamente. Se expidió entonces la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de



Mapa 5. Regiones urbanas
Fuente: MVCT 2014

Ordenamiento Territorial –LOOT–. Ésta se ocupa, esencialmente, de establecer las competencias entre entidades, autoridades, recursos, funciones y servicios, en el marco constitucional de la descentralización y la autonomía de los entes territoriales.

Establece un marco normativo general de principios rectores para promover procesos de descentralización, delegación, integración, asociación y regionalización. Es, en consecuencia, el marco ideal para promover el salto de municipio a regiones en la gestión estratégica del territorio. Entre los principales asuntos que regula la LOOT, los aportes más importantes hacen referencia al desarrollo de nuevos esquemas asociativos entre entidades territoriales y el fomento al traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial correspondiente.

Adicionalmente, se promueve el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno entre la Nación y los municipios, y se le asigna la competencia específica de establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o de porciones determinadas de su territorio. Para tal fin se crean los planes de ordenamiento territorial departamental, como instrumento opcional para las entidades territoriales de este nivel que permitan articular políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial.





Componentes de la política integral

Chapter II. For a Comprehensive Policy: Components

Este segundo capítulo se concentra en la vivienda y el territorio y presenta las políticas, programas e instrumentos que llenan de contenido la política integral que actualmente Colombia se encuentra ejecutando, mostrando los últimos resultados e impactos generados con sus políticas habitacionales y territoriales.

Se muestra con orgullo, como en la actualidad el país transita por una etapa en la que la regulación y el uso de los instrumentos de oferta y demanda se comienzan a utilizar para moldear las ciudades de acuerdo con los objetivos propuestos y no solamente con la dinámica autónoma que vivimos con la rápida urbanización. La expedición de la Ley 1537 de 2012 constituye el punto de inflexión en el desarrollo de la política de vivienda en Colombia y el inicio de lo que hemos denominado “Política Integral de Vivienda”.

En la segunda parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reconoce que los Planes de Ordenamiento Territorial han permitido enriquecer el ejercicio de la función pública del urbanismo por parte del Estado, consolidar procesos que traen consigo mayor gobernabilidad y eficiencia de los territorios y las regiones, motivando la investigación y la participación ciudadana.

En la tercera parte, se plantea como uno de los retos para el posconflicto, la política pública habitacional para atender no sólo a los más pobres, sino también lograr la convivencia entre las víctimas del conflicto generando ciudades para la convivencia.

CAPÍTULO II

1. El punto de inflexión

La expedición de la Ley 1537 de 2012 constituye el punto de inflexión en el desarrollo de la política de vivienda en Colombia y el inicio de lo que hemos denominado Política Integral de Vivienda, término que engloba una forma actual de entender y ejecutar la política caracterizada por:

- a) articulación de la política de vivienda con las estrategias de superación de la pobreza extrema, crecimiento económico y generación de empleo;
- b) articulación de las políticas de agua y vivienda;
- c) atención simultánea a los factores determinantes de la demanda y la oferta de vivienda;
- d) adopción de un nuevo modelo de gestión para los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV);

Todo lo anterior en el marco de un modelo de ciudad sostenible e incluyente.

La promulgación de la Ley 1537 puede ser vista como una respuesta institucional a un conjunto de hechos que sugerían la necesidad de revisar integralmente la operación del modelo para asegurar su eficacia. El primero fueron los fallos de la Corte Constitucional en materia de atención a la población desplazada, que se sumaron a los compromisos para atender a las víctimas del conflicto armado interno contenidas en la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). Estos precedentes legales, al ordenar que estos dos grupos de población debían ser priorizados dentro del conjunto de potenciales beneficiarios de la política y asegurar su goce efectivo a una vivienda digna, modificaron los criterios de asignación del SFV.

El segundo hecho fue el abultado número de SFV asignados, pero sin desembolsar, tanto por Fonvivienda¹⁴ como por las Cajas de Compensación Familiar¹⁵. Según las cifras de Fonvivienda, con corte a diciembre del 2011, de los 122.666 SFV asignados entre los años 2004 a 2011, por un valor total de \$1,4 billones con cargo a la bolsa de desplazados y de víctimas de atentados terroristas, se habían aplicado 76.569 SFV (63%), por un valor de \$0,7 billones, y quedaban pendientes 45.897 SFV por \$0,6 billones. Esta acumulación de subsidios no desembolsados creció tras el aumento en el presupuesto anual de subsidios de Fonvivienda, que pasó de \$87,9 mil millones en el 2008 a \$400 mil millones en el 2010.

14 Fonvivienda es una entidad adscrita al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio a cuyo cargo está la administración de los recursos del presupuesto de inversión del Ministerio destinados al Subsidio Familiar de Vivienda.

15 Las Cajas de Compensación Familiar hacen parte del sistema de seguridad social y tienen la misión de prestar servicios de bienestar a los trabajadores formales. Las cajas obtienen sus recursos de una

Proyectos de Vivienda Prioritaria en Barranquilla, Atlántico



Antes: Proyecto Normandía (2005). Archivo FONADE



Después: Proyecto Villas de San Pablo (2013). Archivo MVCT



El tercer hecho fueron las evaluaciones críticas realizadas independientemente por el BID (2011) y la academia (Gaviria y Tovar, 2011) a la política de vivienda y a la operación del SFV. Los estudios ofrecieron argumentos contundentes sobre la necesidad de revisar el modelo implícito de acceso a vivienda basado en el cierre financiero, según el cual los recursos para la adquisición de una vivienda provienen de la articulación de tres fuentes: el subsidio de vivienda, el crédito hipotecario y el ahorro o las fuentes propias del hogar comprador.

La evaluación del BID concluyó que la focalización del subsidio familiar era adecuada, pero no así su efectividad, pues sólo un reducido número de hogares beneficiarios lograba el desembolso efectivo del subsidio. Este grupo de hogares representaba la minoría de la población objetivo con acceso a crédito y capacidad de ahorro. Para la mayoría de hogares beneficiarios, entre quienes el modelo de cierre financiero era inoperante, el estudio recomendaba aumentar el valor del subsidio per cápita y revisar las condiciones de acceso al crédito.

El estudio de Gaviria y Tovar (2011) analizaba la incidencia de la pobreza, la informalidad y la baja capacidad de ahorro de los hogares colombianos en la efectividad de la política. Advertía este estudio que para los hogares con ingresos de hasta un SMLMV el plazo para lograr el ahorro requerido para adquirir una vivienda era de 111 meses. También señalaba que las decisiones judiciales que priorizaban la atención de la población desplazada y de los afectados por tragedias naturales, aunque deseables, limitaban la capacidad de ofrecer subsidios a otros hogares en similar situación de precariedad habitacional. Concluía el estudio que en un contexto de restricciones al acceso al crédito y una limitada capacidad de ahorro, el subsidio debería actuar como principal facilitador del acceso a la vivienda.

1.1. Articulación con la estrategia de superación de la pobreza

La revisión del funcionamiento de la política de vivienda y del modelo del cierre financiero coincidió con el rediseño de la arquitectura de la política social en el Gobierno Nacional, con el fin de cumplir las metas de reducción de la pobreza y la pobreza extrema¹⁶. Un elemento de gran importancia en esta estrategia fue el desarrollo de una metodología de medición de los avances de la política social complementaria a la tradicional medición de pobreza basada en el ingreso. Para tal efecto, se hizo la adaptación para Colombia del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM¹⁷), que define

16 La meta del Gobierno Nacional es reducir el número total de hogares en pobreza del 37,2% en el 2010 al 32% en el 2014, y el número total de hogares en pobreza extrema del 12,3% en el 2010 al 9,9% en el 2014.

17 El Índice de Pobreza Multidimensional fue desarrollado y aplicado por la

la pobreza en términos de un número plural de variables –cinco en el caso colombiano–, y que por esa misma vía permite hacer un seguimiento a la gestión de las entidades responsables de la política pública en los indicadores medidos.

Dentro de las cinco dimensiones del IPM para Colombia, los sectores de agua y vivienda están en la categoría Vivienda y Servicios Públicos, la cual comprende las siguientes variables: i) acceso a fuentes de agua mejorada; ii) eliminación de excretas; iii) pisos inadecuados; iv) paredes inadecuadas; y v) hacinamiento crítico. La fuente de información para el cálculo del indicador es la Encuesta de Calidad de Vida del DANE.

La inclusión de variables de habitabilidad y acceso a servicios públicos en la definición de pobreza creó una nueva forma de anclaje para la política de vivienda que nunca antes se había presentado, pues como ya se dijo, la articulación más común de la política de vivienda se daba con estrategias de crecimiento y generación de empleo. Llama la atención que este tipo de asociación no se hubiera registrado anteriormente, considerando el tamaño de la población objetivo de la política de vivienda en Colombia, pero en especial el elevado número de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema. A partir de la Encuesta de Calidad de Vida DANE (2011) es posible apreciar que otros rasgos sobresalientes de la población objetivo de la política de vivienda en Colombia son su alto grado de informalidad laboral, el limitado acceso al crédito bancario y la capacidad de ahorro concentrada en los deciles de ingresos más altos.

1.2. Gratuidad y la segmentación de la demanda

La gratuidad en el acceso aparece en la política de vivienda colombiana como una consecuencia de la contundente evidencia empírica y teórica sobre la imposibilidad absoluta de aplicar el modelo de cierre financiero en hogares cuya única fuente real de recursos para acceder a una vivienda era el SFV. Conlleva igualmente una revisión de las prioridades de la política y el paso de un modelo que daba prelación a la asignación de subsidios hacia otro que pretende garantizar el acceso a una vivienda digna.

El modelo de gratuidad colombiano tomó elementos del programa Minha Casa, Minha Vida, en cuya primera fase el gobierno brasileño contrató directamente la construcción de un millón de viviendas en el período 2009-2011 para atender la necesidad habitacional de hogares con

Iniciativa Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano (*Oxford Poverty and Human Development Initiative*), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este índice mide un conjunto de factores de privación críticos en un hogar: el acceso a educación, condiciones de salud, empleo, sin limitarse a una medida univariada como la pobreza por nivel de ingreso.

Proyectos de Vivienda Prioritaria en Barranquilla, Atlántico



*Antes: Proyecto Ciudadela 450 años (2003).
Foto Archivo FONADE*



*Después: Proyecto Nandomarín (2013). Foto
Archivo MVCT*

ingresos mensuales hasta de BRL 5.000 (USD 2.127¹⁸), rango que incluye desde hogares en situación de pobreza extrema hasta hogares de ingresos medios¹⁹.

En el caso colombiano, la focalización del programa de gratuidad fue mucho más precisa: se concentró en hogares en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad priorizada y no se introdujo ningún condicionante para la transferencia de la propiedad de las viviendas. En el modelo brasileño, por su parte, la transferencia sólo se verificaba cuando el hogar beneficiario completaba diez años de destinar el 10% de su ingreso al pago de la vivienda.

La revisión de la política de vivienda demostró que, a pesar del común denominador de bajo nivel de ingreso, la población potencialmente beneficiaria del SFV no era totalmente homogénea, y que una de las principales diferencias tenía que ver con el acceso al crédito. Esto es particularmente relevante, porque dejó en claro que, si bien el modelo de cierre financiero no es operativo en la base de la pirámide, sí funciona para los hogares de mayores ingresos.

El reconocimiento de las diferencias en materia de acceso a crédito dio pie a la segunda gran transformación en la política de vivienda: la segmentación de la población objetivo y el diseño de instrumentos para cada uno. Con esta nueva lógica se conformó una batería de instrumentos constituida así: Programa de Vivienda Gratuita (PVG) para hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad priorizada; Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA), dirigido a hogares con ingresos menores a 2 SMLMV y en situación de informalidad laboral; Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para la adquisición de viviendas nuevas tipo VIP y VIS para hogares de bajos ingresos con acceso a crédito (FRECH); y Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para la adquisición de viviendas tipo No VIS con precio mayor a 135 SMLMV y hasta 335 SMLMV para hogares de ingresos medios con acceso a crédito (PIPE).

Proyectos de Vivienda Prioritaria en Popayán, Cauca



Antes: Proyecto Villa Oriente (2003). Foto Archivo FONADE



Después: Proyecto Valle del Ortigal (2014). Foto Archivo MVCT

18 Calculada con una tasa de cambio BRL/USD 2,35.

19 En una segunda fase del programa Minha Casa, Minha Vida, se contrató la construcción de dos millones de viviendas adicionales.

2. La política integral de vivienda

Actualmente, la política de vivienda en Colombia sigue la siguiente estructura con instrumentos diferenciados para los diferentes segmentos, como se ilustra en el **Diagrama 1**.

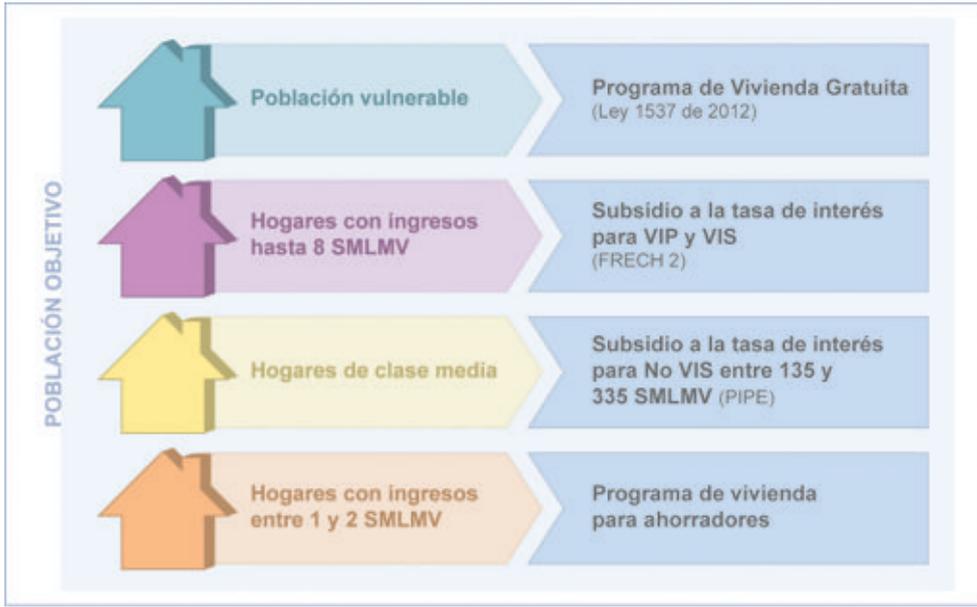
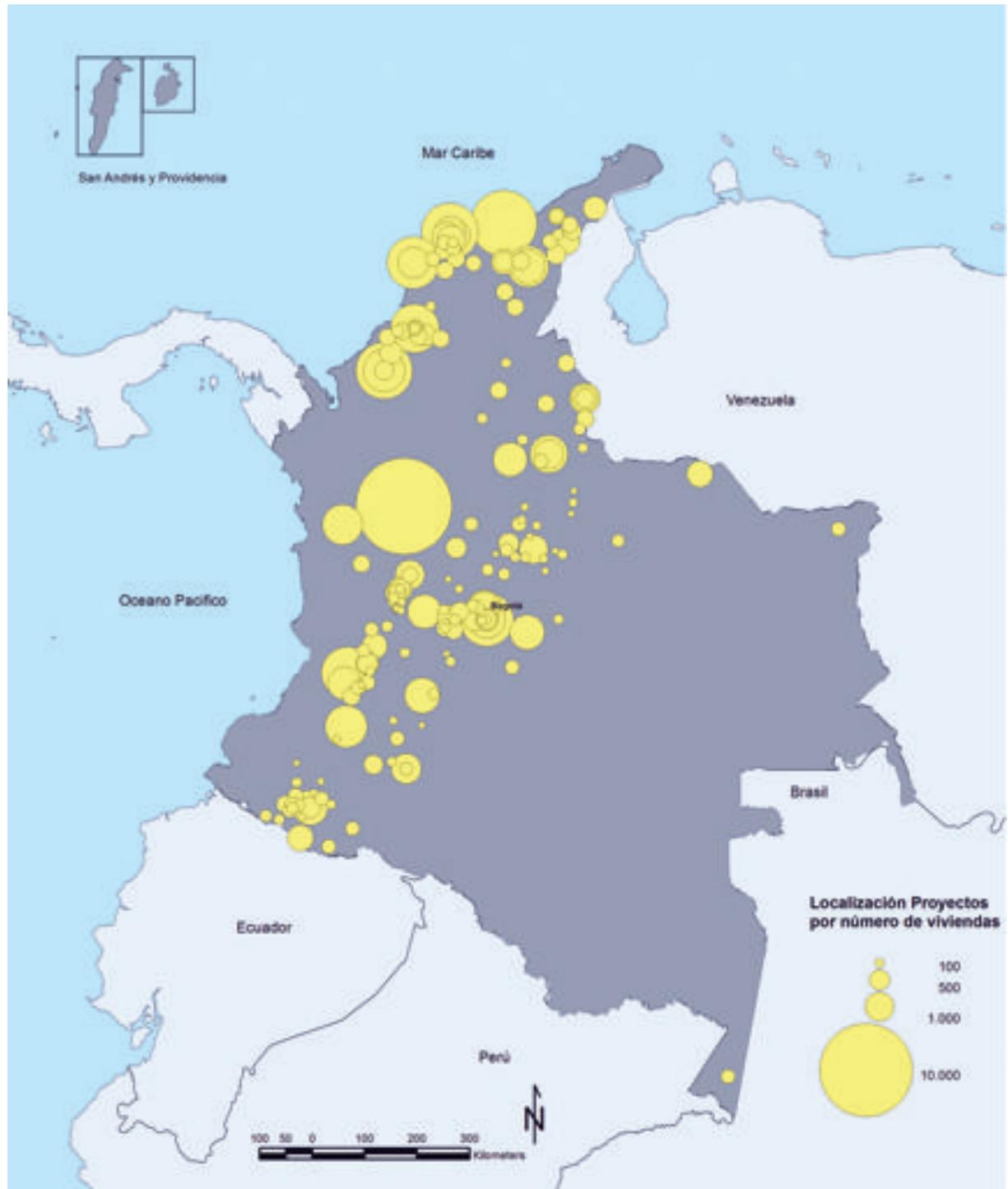


Diagrama 1: Instrumentos actuales de la política de vivienda
Fuente: MVCT.

2.1. Programa de Vivienda Gratuita

La Ley 1537 de 2012, aprobada por el Congreso colombiano en junio del 2012, introdujo el marco legal que dio vida a la gratuidad en el acceso a la vivienda para hogares en situación de vulnerabilidad priorizada, sin capacidad de ahorro ni acceso a crédito. Para estos hogares introdujo el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE), equivalente al 5% del valor de una Vivienda de Interés Prioritario. Como parte de una aproximación amplia al problema de acceso a la vivienda, la Ley 1537 de 2012 también incluyó provisiones específicas para garantizar la disponibilidad de suelo destinado a la construcción de vivienda de interés social, y propuso un nuevo modelo de acompañamiento y provisión de infraestructura social para las familias beneficiarias.

A partir de los lineamientos generales de la Ley 1537, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, estructuró y está ejecutando el Programa de Vivienda Gratuita (PVG) para la construcción y entrega de 100.000 viviendas de interés prioritario a hogares en situación de extrema vulnerabilidad. El PVG tiene un costo estimado de \$4,4 billones y contempla la ejecución de 281 proyectos ubicados en 211 municipios.



Mapa 6: Localización proyectos del programa vivienda gratuita
Fuente: MVCT.

*Proyectos de vivienda prioritaria en
Manizales, Caldas*

*Antes: Proyecto San Sebastián (2003). Foto
Archivo FONADE*

*Después: Proyecto Bosques de Bengala (2013).
Foto Archivo MVCT*





En poco más de un año y medio de ejecución, se contrató la construcción del ciento por ciento de las viviendas, de las cuales ya fueron terminadas y están en proceso de entrega las primeras 40.000 unidades. El 75% de los hogares beneficiarios hace parte de los censos de población desplazada, víctimas del conflicto y afectados por tragedias naturales. Con estas viviendas se multiplicó por seis la producción de vivienda prioritaria en siete departamentos, y se duplicó o más la producción de vivienda VIP en otros doce departamentos.

El área construida de las viviendas pasó de un promedio de 35 a 47 m². Las viviendas tienen mejores acabados, que en muchos casos superan las normas urbanísticas y arquitectónicas de proyectos anteriores en cuanto a zonas verdes, equipamientos y espacios para recreación y deporte. Para lograr la sostenibilidad social de los proyectos, y en coordinación con entidades nacionales, municipios y distritos, se suscribieron acuerdos y convenios de cooperación por \$261.029 millones, con los que se echa a andar una estrategia para garantizar la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos, megacolegios, parques, centros de desarrollo infantil, puntos Vive Digital, Estación de Policía, CAI, acceso a Internet y kits de bibliotecas para las viviendas.

Es importante señalar que en la ejecución del PVG no se cambió el modelo de mercado adoptado desde finales del siglo pasado para la construcción de vivienda social. En el modelo actual el Estado fija el marco general de la política, y la construcción y financiación están fundamentalmente a cargo de empresas privadas. Sí se introdujeron modificaciones importantes en la asignación y administración de los recursos del SFV. La primera de ellas fue la utilización de un esquema de derecho privado a través de vehículos fiduciarios para la administración de los recursos del PVG. La segunda fue la eliminación del giro de anticipos, la exigencia de acreditación de cierres financieros a los proponentes y la introducción del pago contra la entrega de las viviendas.

La modificación del esquema de pagos implicó una nueva distribución de la matriz de riesgos del proyecto y la transferencia total del riesgo operativo a las entidades bancarias otorgantes de los cierres financieros. De esta manera se logró la participación en el PVG de las compañías constructoras más grandes y reputadas de la industria local, y con mayor experiencia en la producción de vivienda social.

2.2. Subsidio a la tasa de interés para VIS y VIP

El Programa de subsidio a la tasa de interés para la adquisición de vivienda nueva es un subsidio directo que reduce la tasa de interés efectivamente pagada por los tomadores de créditos hipotecarios. El monto del

subsidio es equivalente a la diferencia entre la tasa nominal acordada entre el financiador y la tasa final al deudor. El subsidio se ofrece para los siete primeros años de vida del crédito y puede perderse en caso de incumplimiento en el pago de las cuotas.

En Colombia, los recursos para el pago del subsidio provienen del presupuesto general de la Nación, que se depositan en el Fondo de Reservas para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República. En la primera generación del Programa, la totalidad de sus recursos fueron depositados por el Gobierno Nacional en dicho fondo y girados periódicamente a las entidades bancarias otorgantes del subsidio, previa presentación de una cuenta de cobro. Para la segunda generación del subsidio se utilizó el mecanismo de Vigencia Fiscal Futura, mediante el cual los recursos del Programa se giraban anualmente al FRECH para atender los compromisos de pago respectivos. Este mecanismo es distinto al utilizado en Panamá, donde el subsidio funciona mediante el crédito fiscal, a través del cual los bancos que han desembolsado créditos con subsidio descuentan de su pago anual de impuestos el valor de los subsidios otorgados.

En la segunda generación del subsidio, la reducción de la tasa de interés fue de 5 puntos porcentuales para los hogares compradores de una VIP y de 4 puntos porcentuales para los hogares compradores de una VIS. El beneficio de subsidio a la tasa se ofrece para los siete primeros años de vida de los créditos. Debe destacarse que los bancos, autónomamente, han ofrecido sostener dicha reducción durante los siguientes ocho años de plazo. De acuerdo con los registros del operador del FRECH, el subsidio redujo la tasa de interés final al usuario en el período de julio de 2012 a diciembre de 2013, del 12% anual al 7% anual, su nivel históricamente más bajo.

Aunque su utilización se remonta al año 2009, cuando hizo parte de un programa contracíclico diseñado para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional del 2008, a partir de julio del 2012 el subsidio a la tasa de interés volvió a incorporarse a la batería de instrumentos de la política de vivienda, pero limitado a la compra de vivienda nueva VIP y VIS. Los recursos transferidos al FRECH para el pago de la primera generación del subsidio a la tasa de interés sumaron \$1,3 billones. La asignación presupuestal para la segunda generación de tasa de interés es de \$1,4 billones.

La primera generación de subsidio a la tasa dejó en evidencia su capacidad económica para estimular la cadena de valor de la construcción gracias a su transmisión por medio de la disminución del costo relativo del crédito, aumento de las ventas, aumento de la oferta de vivienda gracias al estímulo a los lanzamientos y las iniciaciones, y consecuentemente la generación de empleo y valor agregado sectorial. Pero también reveló una interesante virtud desde el punto de vista social, que consiste

“La primera generación de subsidio a la de tasa dejó en evidencia su capacidad económica para estimular la cadena de valor de la construcción gracias a su transmisión por medio de la disminución del costo relativo del crédito, aumento de las ventas, aumento de la oferta de vivienda gracias al estímulo a los lanzamientos y las iniciaciones, y consecuentemente la generación de empleo y valor agregado sectorial.”





en aumentar el tamaño de la demanda efectiva al reducir el nivel de ingreso mínimo requerido para acceder a un crédito hipotecario. Según estimaciones de Camacol (2012), con la primera generación del subsidio a la tasa de interés el requerimiento de ingreso disminuyó de 2 SMLMV a 1,5 SMLMV, lo que permitió el ingreso al mercado hipotecario de cerca de 600.000 nuevos hogares.

2.3. Subsidio a la tasa de interés para no VIS

La segunda generación del Programa de Subsidio a la Tasa de Interés (FRECH 2) fue seguida en abril del 2013 por una tercera (FRECH Contracíclico-2013), que hace parte de un programa de estímulo al crecimiento denominado Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE²⁰). El Gobierno Nacional lo puso en funcionamiento a comienzos de 2013, cuando se percibían señales de desaceleración económica. En la tercera generación del subsidio a la tasa se ofrecía una reducción de 2,5 puntos porcentuales para la compra de vivienda nueva tipo No VIS, con precio entre 135 y 235 SMLMV, y de 2,5 puntos porcentuales para la compra de vivienda nueva tipo No VIS, con precio entre 235 y 335 SMLMV. En este rango de precios, el subsidio a la tasa se ofrece sólo para créditos con tasa nominal máxima de 9,5% E.A. y durante los siete primeros años del plazo de los créditos.

2.4. Programa de vivienda para ahorradores

El VIPA pretende facilitar el acceso a crédito hipotecario mejorando el perfil de riesgo de los potenciales compradores. Esto lo logra mediante la articulación del SFV con el subsidio a la tasa de interés y el ofrecimiento de una garantía crediticia a la entidad que otorga la financiación. La población objetivo del programa VIPA está conformada por hogares con ingresos menores a 2 SMLMV y sin acceso a crédito por situación de informalidad laboral.

Dado que el VIPA opera sobre el tradicional modelo de cierre financiero, se estableció un requisito de ahorro equivalente al 5% del valor de una VIP a ser aportado por el hogar beneficiario. Un elemento novedoso en la financiación de este programa es la convergencia de recursos de

²⁰ El PIPE contemplaba un plan de inversiones tasado en más de \$5 billones, a ser ejecutados en sectores con gran capacidad de tracción. Al sector vivienda le fueron asignados \$2,1 billones para dos grandes programas: el subsidio a la tasa de interés para compra de vivienda No VIS, con precio entre 135 SMLMV y 335 SMLMV, y el programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA).

Fonvivienda y del FOVIS de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) para el otorgamiento del SFV.

El programa VIPA se encuentra en su fase inicial de ejecución. El fideicomiso que administra los recursos del Programa dio apertura a 32 procesos de selección de proyectos de iniciativa privada. Se recibieron 173 propuestas, se han seleccionado 40 proyectos con un potencial de 17.939 VIP y se encuentran en lista de espera 22 proyectos, con un potencial de 12.993, porque superaron los cupos del proceso. También se dio apertura a 32 procesos de selección de proyectos de iniciativa público-privada. El plazo para la presentación de las propuestas concluyó el 10 de marzo del 2014.

2.5. Habilitación de suelo para la consistencia de la oferta de vivienda

A la par con el desarrollo de instrumentos para el fortalecimiento de la demanda, cuyo propósito es eliminar las principales barreras de acceso a vivienda para la población objetivo de la política, también se han desarrollado instrumentos orientados a promover la oferta de suelo destinada a la construcción de vivienda de interés social y a elevar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad construida. El tratar simultáneamente los factores de oferta y de demanda pretende evitar las distorsiones que pueden aparecer en un escenario de demanda fortalecida pero sin oferta de vivienda, o viceversa. Entre los instrumentos para la promoción de la oferta de suelo se destacan las denominadas Operaciones Urbanas Integrales, de las que hacen parte los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y el Programa de Titulación.

2.5.1. Macroproyectos de Interés Social Nacional

Con la adopción del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 (Ley 1151 de 2007) se configuran los macroproyectos con énfasis en la construcción de Vivienda de Interés Social y la disminución del déficit de vivienda en el país. Mediante la sentencia C-149/10, expedida por la Sala Plena de la Corte Constitucional en marzo del 2010, se declaró inexecutable la norma que atribuía competencia al Gobierno Nacional sobre la autonomía territorial de los municipios y los departamentos otorgada por la Constitución Política de 1991. El texto de dicha sentencia estableció que la decisión tenía efectos hacia el futuro, con lo cual no se produciría traumatismo alguno. Las consecuencias se aplicaron para los nuevos macroproyectos y no para los que se encontraban en curso. El Alto Tribunal indicó que se entendía como macroproyectos en curso aquellos que se encontraban en proceso de evaluación en el Ministerio.



La Ley 1469 de 2011 dicta medidas para promover la oferta de suelo urbanizable en el territorio nacional: en adelante se habilita de nuevo el suelo a través de Macroproyectos de Interés Social Nacional, denominados también Macroproyectos de Segunda Generación, con énfasis en su impacto territorial. Al involucrar a las administraciones territoriales y a sus corporaciones ambientales locales, se garantiza su articulación con los Planes de Ordenamiento Territorial.

2.5.2. Aspectos destacados de las Operaciones Urbanas Integrales

- Aporte en el índice de espacio público por habitante correspondiente a **17,73 m²/hab**, que incluyen espacios del plan vial, elementos ambientales y paisajísticos y zonas verdes, superando el estándar internacional de 15m² por habitante.
- Las **1.780 hectáreas** habilitadas cuentan con servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas y comunicaciones, garantizando a los habitantes de las Operaciones Urbanas Integrales una mejor calidad de vida.
- Se han habilitado **918 hectáreas** para la construcción de vivienda y usos complementarios como comercio, servicios e industria, entre otros, aportando a la dinámica económica de los municipios donde se localizan.
- Los Operaciones Urbanas Integrales han aportado **469 hectáreas** en áreas de cesión, correspondientes a parques, suelo para equipamientos y vías locales.
- Aportan en calidad de vivienda, proponiendo en promedio un mínimo de 45 m² construidos por unidad de vivienda destinadas a *Vivienda de Interés Prioritario*.
- Las Operaciones Urbanas Integrales generan una sinergia entre los demás ministerios y otras entidades de orden público y privado, para cumplir así con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011).

2.5.3. Recursos de la Nación

Con el propósito de mejorar tanto las condiciones de vida de la población más vulnerable, como el desarrollo urbanístico de las ciudades colombianas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha focalizado su intervención con el aporte de 358.978 millones de pesos del Gobierno Nacional para el desarrollo de MISN. De este modo contribuye a la generación de suelo habilitado para Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y Vivienda de Interés Social (VIS).

MISN Nuevo Occidente-Medellín. Fotografía de Fuente: Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT.



2.5.4. Logros

El país cuenta con doce Macroproyectos de Interés Social Nacional adoptados: Altos de Santa Elena (Cali), Ecociudad Navarro (Cali), San Antonio y Ciudadela Nueva Buenaventura (Buenaventura), Villas de San Pablo (Barranquilla), Ciudad del Bicentenario (Cartagena), Nuevo Occidente (Medellín), Bosques de San Luis (Neiva), Centro Occidente San José (Manizales), Ciudad Verde (Soacha), Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo (Pereira), La Italia (Palmira) y Ciudadela del Valle (Tuluá), con un potencial de 183.861 unidades de vivienda en un área total de 1.780,08 hectáreas.



Al 31 de enero del 2014, el desarrollo de estos MISN avanzó en la habilitación de suelo para 55.438 soluciones de vivienda y se terminaron obras de urbanismo para 42.947 unidades habitacionales.

Se iniciaron obras de edificación para 48.618 soluciones de vivienda, se terminó la construcción de 31.128 viviendas y se entregaron 27.709 unidades a los hogares beneficiarios.

2.5.5. Avance físico Macroproyectos de Interés Social Nacional

Tabla 1: Avance físico MISN

DATOS GENERALES			URBANISMO		VIVIENDAS CONSTRUIDAS			ENTREGA VIVIENDAS
Item	Nombre MISN ADOPTADOS	Área bruta adoptada (Ha)	Nº Soluciones en ejecución de urbanismo	Nº Soluciones con urbanismo terminado	Potencial soluciones de vivienda	Nº Viviendas en ejecución	Total viviendas construidas	Total viviendas entregadas
1	ALTOS DE SANTA ELENA (CALI-VALLE)	46,63	160	3.430	5.000	960	1.850	1.530
2	SAN ANTONIO y CIUDAD-ELA NUEVA BUENAVENTURA (BUENAVENTURA-VALLE)	215,25	524	796	4.052	524	796	620
3	ECOCIUDAD NAVARRO (CALI-VALLE)	67,32	0	0	6.000	0	0	0
4	VILLAS DE SAN PABLO (BARRANQUILLA-ATLÁNTICO)	133,31	0	1.532	18.871	0	1.475	682
5	CIUDAD DEL BICENTENARIO (CARTAGENA-BOLÍVAR)	388,04	2.313	1.370	65.138	896	1.249	1.151
6	NUEVO OCCIDENTE (MEDELLÍN-ANTIOQUIA)	162,38	2.577	7.404	11.455	2.577	7.404	6.822
7	BOSQUES DE SAN LUIS (NEIVA-HUILA)	36,73	805	1.740	3.928	864	1.521	955
8	CENTRO OCCIDENTE SAN JOSÉ (MANIZALES-MANIZALES)	111,05	380	0	3.500	380	0	0
9	CIUDAD VERDE (SOACHA-CUNDINAMARCA)	327,96	2.880	23.747	42.000	10.825	13.940	13.940
10	CIUDADELA GONZALO VALLEJO RESTREPO (PEREIRA-RISARALDA)	163,34	2.534	2.438	13.971	146	2.403	1.769
11	LA ITALIA (PALMIRA-VALLE)	97,07	318	490	6.026	318	490	240
12	CIUDADELA DEL VALLE (TULUÁ-VALLE)	31,00	0	0	3.920	0	0	0
TOTALES		1.780,08	12.491	42.947	183.861	17.490	31.128	27.709
			55.438			48.618		

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT, enero 2014.

2.5.6. Sinapsis de los MISN adoptados y en ejecución

Con la ejecución de los MISN se está contribuyendo con éxito a la reducción del déficit habitacional en las principales ciudades del país; se está favoreciendo el desarrollo urbano planificado mediante la promoción de la construcción articulada integral de espacios públicos, vías, redes de infraestructura y equipamientos, y se están superando las intervenciones fragmentadas y de pequeña dimensión.

Altos de Santa Elena - Cali (Valle)

Gestor: Fonvivienda - Alcaldía de Santiago de Cali.

Área bruta de adopción: 46,63 hectáreas.

Potencial soluciones vivienda: 5.000 soluciones.

Estructura urbana: Tres unidades de ejecución

Estado: Adoptado mediante Resolución 2503 del 14 de diciembre de 2009.

- Urbanismo terminado para 3.430 soluciones de vivienda y en ejecución para 160 viviendas.
- Obras de edificación terminadas para 1.850 viviendas y en ejecución 960 apartamentos.
- Entregadas 1.530 soluciones habitacionales.
- 956 subsidios familiares de vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos.

Recursos MISN aportados por la Nación: \$33.700 millones, vigencias 2008-2009-2010.

Otros recursos de la Nación: 960 cupos por valor de \$27.164,16 millones para hogares damnificados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 y los ubicados en zona de riesgo no mitigable.

Ciudadela San Antonio y Ciudadela Nueva Buenaventura - Buenaventura (Valle)

Gestor: Fonvivienda – Alcaldía de Buenaventura.

Área bruta adopción: 215,25 hectáreas.

Potencial soluciones vivienda: 4.052 soluciones.

Estructura urbana: Cinco unidades de ejecución en San Antonio y una unidad en Ciudadela Nueva Buenaventura.

Estado: Adoptado mediante Resolución 0207 del 9 de febrero de 2009 y Resolución 0934 del 27 de diciembre de 2012.

- Urbanismo terminado para 796 soluciones de vivienda y en ejecución para 524.
- Obras de edificación terminadas para 796 casas y en ejecución para 524 unidades habitacionales.
- Entregadas 620 viviendas.



Fuente: MISN Altos de Santa Elena. Fotografía de Fuente: Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT



Fuente: MISN San Antonio. Fotografías de Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT.

CAPITULO II

Componentes de la política integral



Fuente: MISN Villas de San Pablo. Fotografías de Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y



Fuente: MISN Ciudad del Bicentenario. Fotografías de Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT.

- 557 subsidios familiares de vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos.

Recursos MISN aportados por la Nación: \$ 85.932 millones, vigencias 2008-2009-2012-2013.

Villas de San Pablo - Barranquilla (Atlántico)

Gestor: Fundación Mario Santo Domingo.

Área bruta adopción: 133,31 hectáreas.

Potencial soluciones vivienda: 18.871 soluciones.

Estructura urbana: Una unidad de ejecución.

Estado: Adoptado mediante Resolución 2353 del 18 de diciembre de 2008, modificada por Resolución 0362 del 13 de junio de 2012.

Urbanismo terminado para 1.532 soluciones de vivienda.

Obras de edificación terminadas para 1.475 unidades habitacionales.

Entregadas 682 casas.

474 subsidios familiares de vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos.

Recursos MISN aportados por la Nación:

\$ 20.000 millones, vigencia 2008.

Otros recursos de la Nación: \$ 20.000 millones vigencia 2010 para atención de población en situación de desplazamiento.

Ciudad del Bicentenario - Cartagena (Bolívar)

Gestor: Fundación Mario Santo Domingo.

Área bruta adopción: 388,04 hectáreas.

Potencial soluciones vivienda: 65.138 soluciones.

Estructura urbana: Seis unidades de ejecución.

Estado: Adoptado mediante Resolución 2362 del 18 de diciembre de 2008, modificada por las resoluciones 2538 del 17 de diciembre de 2009, 2774 del 31 de diciembre de 2010, 0361 del 13 de junio de 2012 y 0725 del 19 de noviembre de 2013.

Urbanismo terminado para 1.370 soluciones de vivienda y en ejecución para 2.313.

Obras de edificación terminadas para 1.249 casas y en ejecución 896 unidades habitacionales.

Entregadas 1.151 viviendas.

822 subsidios familiares de vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos.

Recursos MISN aportados por la Nación:

\$ 29.000 millones, vigencias 2008-2009-2010.

Otros recursos de la Nación: \$ 20.000 millones, vigencia 2010 para atención de la población en situación de desplazamiento.

Nuevo Occidente “Viviendas con Corazón hacia Territorios Equitativos” - Medellín (Antioquia)

Gestor: Alcaldía de Medellín.

Área bruta adopción: 162,38 hectáreas.

Potencial soluciones vivienda: 11.455 soluciones.

Estructura urbana: Cinco unidades de gestión.

Estado: Adoptado mediante Resolución 2363 del 18 de diciembre de 2008, modificada por las resoluciones 2537 del 17 de diciembre de 2009 y 0340 del 4 de junio de 2012.

- Urbanismo y obras de edificación terminadas para 7.404 viviendas y en ejecución para 2.577 apartamentos.
- Entregadas 6.822 soluciones.
- 2.208 subsidios familiares de vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos.

Recursos MISN aportados por la Nación: \$86.543 millones, vigencias 2008-2009-2012-2013.



Fuente: MISN Nuevo Occidente. Fotografía de Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT.

Bosques de San Luis - Neiva (Huila)

Gestor: Alcaldía de Neiva.

Área bruta adopción: 36,73 hectáreas.

Potencial soluciones vivienda: 3.928 soluciones.

Estructura urbana: Una unidad de ejecución.

Estado: Adoptado mediante Resolución 2364 del 18 de diciembre de 2008, modificada por las resoluciones 2536 del 17 de diciembre de 2009 y 2717 del 29 de diciembre de 2010.

- Urbanismo terminado para 1.740 soluciones y en ejecución para 805.
- Obras de edificación terminadas para 1.521 soluciones y en ejecución para 864 viviendas.
- Entregadas 955 unidades habitacionales.
- 2.341 subsidios familiares de vivienda asignados, vinculados a Macroproyectos.

Recursos MISN aportados por la Nación: \$45.744 millones, vigencias 2008-2009-2010-2013.

Otros recursos de la Nación: \$10.000 millones, vigencia 2010 para atención de población en situación de desplazamiento.



Fuente: MISN Bosques de San Luis. Fotografías de Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT.

Centro Occidente de Colombia San José -Manizales (Caldas)

Gestor: Alcaldía de Manizales.

Área bruta adopción: 111,05 hectáreas.

Potencial soluciones vivienda: 3.500 soluciones.

Estructura urbana: 19 unidades de ejecución.

Estado: Adoptado mediante Resolución 1453 del 27 de julio de 2009, modificada por las resoluciones 1527 del 6 de agosto de 2010, 1793 del 6 de septiembre de 2011, 0483 del 16 de julio de 2012 y 0693 del 13 de noviembre de 2013.

- Urbanismo y obras de edificación en ejecución para 380 soluciones de vivienda.

Recursos MISN aportados por la Nación: \$40.000 millones, vigencias 2009-2010.



Fuente: MISN Centro Occidente San José. Fotografía de Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT.

Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo - Pereira (Risaralda)

Gestor: Alcaldía de Pereira.

Área bruta adopción: 163,34 hectáreas.

Potencial soluciones vivienda: 13.971 soluciones.

Estructura urbana: 16 unidades de ejecución.

Estado: Adoptado mediante Resolución 2146 del 4 de noviembre de 2009, modificada por las resoluciones 1348 del 14 de julio de 2010 y 0664 del 26 de septiembre de 2012.

- Urbanismo terminado para 2.438 soluciones de vivienda y en ejecución para 2.534.
- Obras de edificación terminadas para 2.403 casas y en ejecución 146 viviendas.
- Entregadas 1.769 unidades habitacionales.

Recursos MISN aportados por la Nación: \$10.000 millones, vigencias 2009-2010.



Fuente: MISN Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo. Fotografía de Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT.

La Italia - Palmira (Valle)

Gestor: Jaramillo Mora S.A.

Área bruta adopción: 97,07 hectáreas.

Potencial soluciones vivienda: 6.026 soluciones.

Estructura urbana: Nueve unidades de ejecución.

Estado: Adoptado mediante Resolución 0048 del 7 de febrero de 2012.

- Urbanismo terminado para 490 soluciones de vivienda y en ejecución para 318.
- Obras de edificación terminadas para 490 casas y en ejecución 318 unidades habitacionales.
- Entregadas 240 viviendas.

Recursos MISN aportados por la Nación: Por definir aportes de la Nación en las siguientes vigencias.

Ciudad Verde - Soacha (Cundinamarca)

Gestor: Amarilo S.A.

Área bruta adopción: 327,96 hectáreas.

Potencial soluciones vivienda: 42.000 soluciones.

Estructura urbana: Siete unidades de ejecución.

Estado: Adoptado mediante Resolución 1687 del 3 de septiembre de 2009, modificada por las resoluciones 1434 del 27 de julio de 2010 y 1355 del 6 de julio de 2011.

- Urbanismo terminado para 23.747 soluciones de vivienda y en ejecución para 2.880.
- Obras de edificación terminadas para 13.940 viviendas y en ejecución para 10.825 soluciones.
- Entregadas 13.940 unidades habitacionales.

Recursos MISN aportados por la Nación: Por definir aportes de la Nación en las siguientes vigencias.

Otros recursos de la Nación: 768 cupos por valor de \$13.390,22 millones para hogares damnificados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 y los ubicados en zona de riesgo no mitigable.

El Macroproyecto de Interés Social Nacional “Ciudad Verde” limita por el oriente con la localidad de Bosa de Bogotá D.C., por el occidente y el norte con el área rural del municipio de Soacha y por el sur con el área de expansión de Soacha, donde se encuentran en formulación y desarrollo los planes parciales “Potrero Grande”, “Las Vegas”, y “Las Huertas”, así como con las haciendas La Chucua y Ogamora.

La localización estratégica del Macroproyecto elimina la presión por el desarrollo de estas tierras y evita la urbanización informal en la periferia de la ciudad. El Macroproyecto se desarrolla en un área bruta de 327,96 hectáreas, proponiendo un potencial de vivienda correspondiente a 42.000 unidades localizadas en un área útil de 164,90 hectáreas.

En su planteamiento vial, tanto de vehículos como peatonal, busca la articulación con el desarrollo existente en Soacha, en conjunto con el de Bogotá, sirviendo de elemento vinculante que da continuidad y fortaleciendo su incorporación. Dentro del Macroproyecto hay recorridos peatonales y ciclo-vías que lo atraviesan de norte a sur y de oriente a



Fuente: MISN La Italia. Fotografía de Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT



Fuente: MISN Ciudad Verde. Fotografías de Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT.



occidente, y que conectan además los nodos urbanos de equipamientos y espacios públicos entre sí y con las áreas residenciales.

En las zonas aledañas del Macroproyecto de Interés Social Nacional “Ciudad Verde” se evidencia la carencia de equipamientos, para lo cual, el Macroproyecto suple su necesidad de infraestructura educativa, cultural y deportiva, entre otros, articulada con los existentes en el municipio.

El aporte de suelo al municipio, correspondiente a un área de 21,78 hectáreas para 26 equipamientos, suplirá la demanda del Macroproyecto estimada en 155.400 habitantes.

Actualmente se están gestionando recursos en conjunto con los ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social e Interior para la ejecución de equipamientos educativos, de salud y de seguridad ciudadana. Para estos últimos (estaciones de Policía), el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon) aportará \$2.320 millones y la entidad territorial \$580 millones, para un total de \$2.900 millones.

De acuerdo con el censo del DANE 2005, el déficit municipal de vivienda para ese año en Soacha corresponde a 36.000 hogares localizados en la cabecera y 868 ubicados en las zonas rurales, para un total de 36.868 hogares. Sin embargo, debido a su conurbación con Bogotá D.C., el déficit consolidado es de 406.742 hogares. Esta situación evidencia los elevados índices de déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en los municipios de Soacha y Bogotá D.C., razón por la cual se hizo necesaria una intervención de gran escala que permitiera una significativa reducción. En este contexto, el Macroproyecto de Interés Social Nacional “Ciudad Verde” se convierte en una solución importante para cubrir las demandas insatisfechas, especialmente de Vivienda de Interés Social (VIS) y de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) que se presentan en los dos municipios.

Con la última modificación de la Resolución de Adopción, se promovió la construcción de la urbanización Acanto. Con ella se crearon soluciones de vivienda para 768 hogares damnificados como consecuencia del Fenómeno de La Niña 2010-2011, y para aquellos ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable.

2.6. Programa de Mejoramiento Integral de Barrios

El Gobierno Nacional reconoce la ciudad informal como sujeto de intervención de la política sectorial de desarrollo urbano y viene implementando a través del MVCT, con participación de los niveles subnacionales y de las comunidades afectadas, el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), que busca mejorar las condiciones de vida de la población pobre y de extrema pobreza asentada en barrios de origen informal mediante el mejoramiento de su entorno

habitacional, con la inversión en acciones físicas, sociales, ambientales, económicas y legales que posibiliten su integración e inclusión en la estructura funcional y productiva de la ciudad.

El programa se fundamenta en la integralidad de las acciones, que va más allá de la ejecución de obras físicas para satisfacer las carencias en materia de acceso a servicios públicos domiciliarios (acueducto y saneamiento básico), infraestructura vial, equipamientos básicos y espacio público, ya que implica un modelo de gestión pública que incluye la participación de actores privados de los ámbitos nacional y subnacional.

El PMIB se basa en una estrategia de gestión que apoya técnica, jurídica y financieramente a las administraciones públicas subnacionales para la incorporación de los asentamientos de origen informal a la estructura territorial y funcional del área urbana de los municipios. Mediante el ordenamiento urbano del barrio, incluyendo su legalización y regularización, la ejecución de obras de infraestructura básica y equipamiento con participación de la comunidad, el desarrollo social y el reasentamiento de familias que habiten viviendas en condición de riesgo.

Según las necesidades identificadas y la disponibilidad de recursos, el programa desarrolla acciones en los siguientes ámbitos:

1. **Ordenamiento territorial:** legalización, regularización de barrios y procesos de reasentamiento.
2. **Infraestructura básica y servicios públicos:** redes de acueducto, alcantarillado pluvial y sanitario, redes de energía eléctrica, entre otras.
3. **Obras y acciones de protección ambiental:** arborización, control de erosión, estabilización de suelos y protección natural de taludes, recuperación o canales de drenaje y obras de mitigación de riesgo.
4. **Accesibilidad y movilidad:** vías de conexión del barrio.
5. **Vivienda:** coordinación de acciones e intervenciones con programas de mejoramiento de vivienda, titulación de predios y proceso de reasentamiento.
6. **Espacio público y equipamientos:** obras de espacio público del barrio y equipamientos vecinales.
7. **Desarrollo social:** acompañamiento social, planeación participativa, organización social, seguridad y convivencia.

A la fecha el programa reporta en cifras la intervención en nueve municipios representativos del territorio nacional, la incorporación de 62,72 Ha a las dinámicas del desarrollo urbano y el impacto directo a una población de 14.301 habitantes en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad. La inversión fue de \$ 40.421 millones, de los cuales el Ministerio aportó

El PMIB se basa en una estrategia de gestión que apoya técnica, jurídica y financieramente a las administraciones públicas subnacionales para la incorporación de los asentamientos de origen informal a la estructura territorial y funcional del área urbana de los municipios.

el 72,42% de los recursos, en un área de 40.32Ha, para la cofinanciación de acciones en los diferentes componentes del PMIB. En el acceso a los servicios básicos prácticamente se llegó a la cobertura universal gracias a las inversiones y al desarrollo de una mayor coordinación de las entidades a cargo de la provisión. La proporción de hogares con cobertura de servicios públicos domiciliarios básicos en cuatro proyectos, antes y después del PMIB, se muestra en la **Tabla 2**.

Tabla 2: Incremento en el acceso a los servicios de vivienda

Servicios	Bello Horizonte-Pereira		Caminos de San Silvestre-B/bermeja		Veinte de Enero -Apar-tadó		Nueva Esperanza-Leticia	
	% Antes PMIB	% Después PMIB	% Antes PMIB	% Después PMIB	% Antes PMIB	% Después PMIB	% Antes PMIB	% Después PMIB
Acueducto	87,9%	100%	69,8%	100%	21,5%	98,2%	66,9%	86,2%
Alcantarillado	81,0%	100%	46,7%	100%	50,1%	99,2%	27,4%	81,4%
Energía eléctrica	90,0%	100%	73,1%	100%	88,5%	99,2%	83,4%	95,2%
Gas natural	75,0%	97,7%			4,1%	67,9%		

Fuente: MVCT – CENAC. Convenio de Asociación N° 28 de 2012 y 15 de 2013.

Los resultados derivados de la evaluación implementada en ocho proyectos del PMIB muestran mejoras en la calidad de vida en los barrios intervenidos, mejoras que se reflejan en una mayor integración del barrio con la ciudad; superación de problemas de inundaciones, mejora en las condiciones generales de salubridad gracias a la adecuación de calles y servicios básicos, una mayor percepción de tranquilidad, la dotación de equipamientos locales, un mayor uso del espacio público, la construcción de áreas para actividades de los niños y adolescentes, mejor acceso al transporte formal, mejor percepción externa sobre la imagen del barrio y reducción en los gastos de transporte. Todos estos componentes se han trasladado a la valorización de las viviendas, que constituyen el principal activo de los hogares beneficiados. En efecto, una alta proporción de los hogares beneficiarios manifestó que el PMIB mejoró la seguridad en el barrio y la movilidad, y que fortaleció la convivencia, la integración y el desarrollo social de la comunidad (**Gráfico 3**).

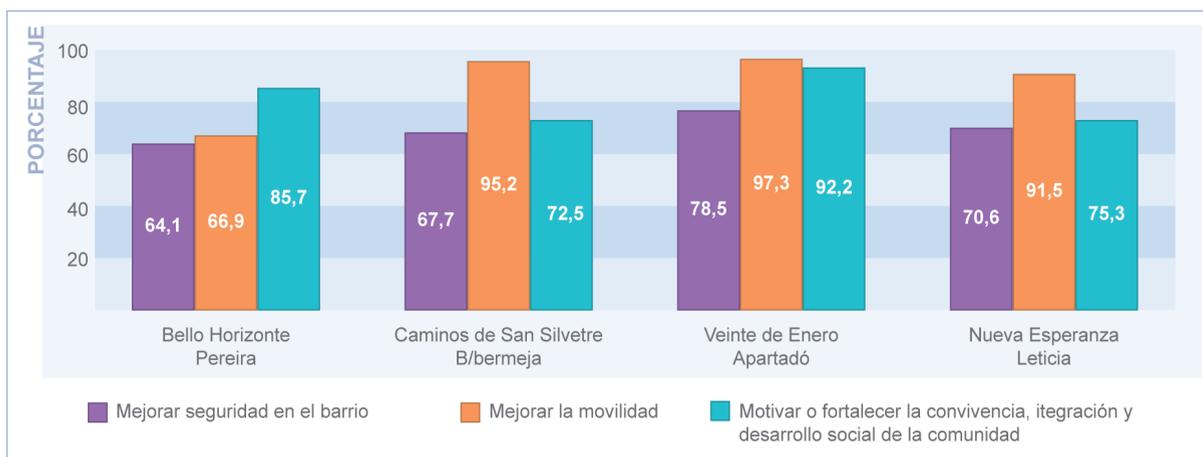


Gráfico 3: Percepción de los hogares sobre los efectos de PMIB

Fuente: MVCT – CENAC. Convenio de Asociación No. 28 de 2012 y 15 de 2013.

Más sobresaliente aún es que esas mejores percepciones de los hogares fueron acompañadas de decisiones de mejorar las viviendas con los recursos propios de los hogares. El aporte de la política pública con el PMIB desata la contraparte de los hogares y optimiza las condiciones de habitabilidad. La proporción de hogares que hizo en su vivienda algún tipo de reparación –sustitución de materiales inestables por permanentes, pisos, enchapes, etcétera– o de ampliación –cuarto adicional– tras la ejecución del PMIB aumentó sustancialmente en tres de cuatro proyectos analizados.

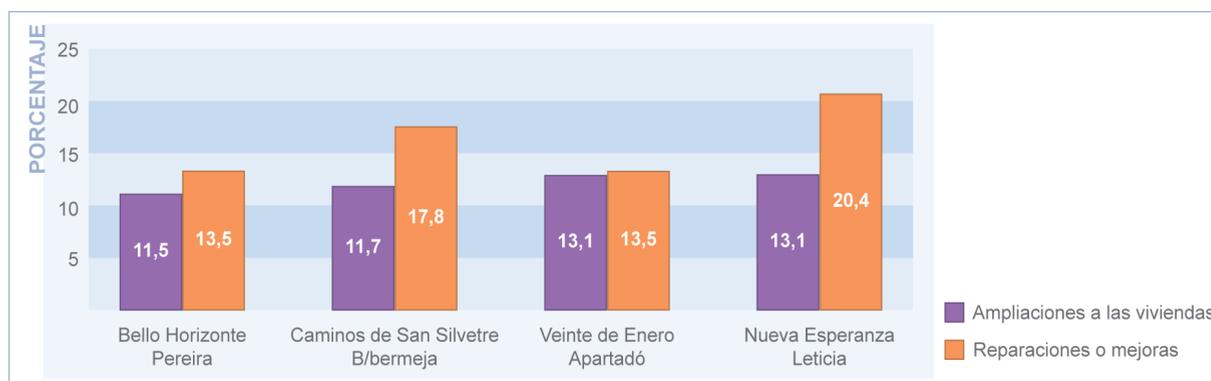


Gráfico 4: Porcentaje de hogares que invirtieron sus propios recursos para mejorar la vivienda después del PMIB*

Fuente: MVCT – CENAC. Convenio de Asociación No. 28 de 2012 y 15 de 20

“Las grandes transformaciones en la política de vivienda, tras la profunda revisión de la que fue objeto entre los años 2011 y 2012, no habrían sido posibles sin el aumento que se produjo en los niveles de inversión pública en vivienda.”

Estos resultados confirman la pertinencia de implementar esta línea de política pública a nivel municipal y local. Es preciso destacar el fortalecimiento de las capacidades de las entidades municipales para hacer la provisión de los componentes faltantes en la urbanización informal. En muchos casos, los recursos adicionales no son la mayor limitante, sino la coordinación requerida, dado que es allí, en los barrios informales, donde confluye la acción simultánea del conjunto de las entidades y niveles. El PMIB es un modelo de trabajo a través del cual el Gobierno Nacional puede liderar el trabajo conjunto con los municipios para resolver todos esos problemas de coordinación. El interés demostrado por los municipios que iniciaron el PMIB muestra un alto potencial.

2.7. Más inversión pública

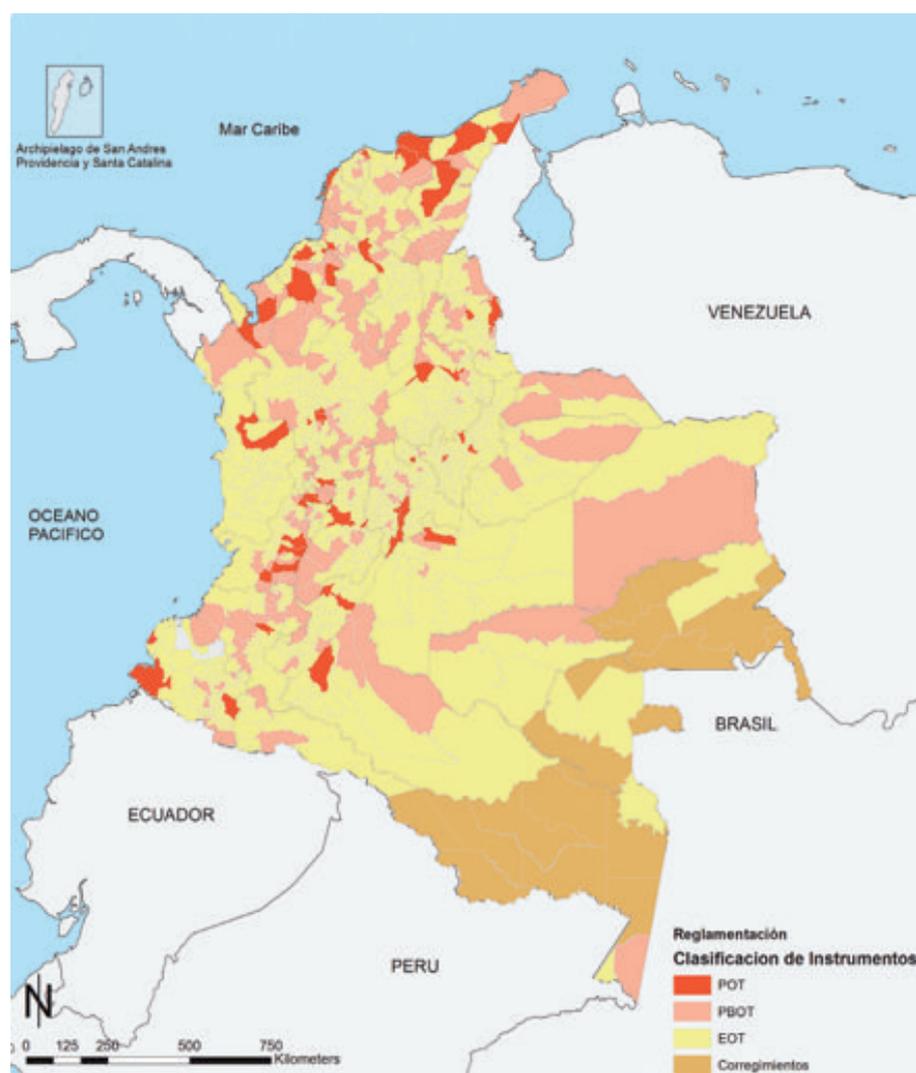
Hasta el año 2012, los recursos de la política de vivienda social estaban muy lejos de los requeridos por su población objeto, de acuerdo con la magnitud de sus necesidades habitacionales críticas, represadas y marginales, como las correspondientes al déficit de vivienda, a la formación de nuevos hogares, a la demanda para cambio de tenencia, a la segunda vivienda, etcétera. En Colombia, los recursos de la política de vivienda social han representado un monto muy bajo en términos per cápita y una proporción del PIB sensiblemente inferior a la de otros sectores sociales. Igual sucede con su participación dentro del gasto público social total. A manera de ilustración y para contrastar, es pertinente comentar que existe evidencia reconocida acerca de que los países de América Latina que han obtenido resultados importantes respecto de las políticas nacionales de vivienda son aquellos que han destinado más del 1% anual del PIB a esta categoría del gasto social.

Las grandes transformaciones en la política de vivienda, tras la profunda revisión de la que fue objeto entre los años 2011 y 2012, no habrían sido posibles sin el aumento que se produjo en los niveles de inversión pública en vivienda. Hoy el sector está ejecutando un presupuesto de inversión superior a los \$8,8 billones, provenientes del Presupuesto General de la Nación –PGN–. Con este monto de inversión, Colombia ingresó al grupo de países latinoamericanos que invierten el equivalente al 1% del PIB en vivienda (sin contar las inversiones en acueducto y saneamiento básico). La ejecución de estos importantes montos de inversión confirma la importancia estratégica del sector dentro de la política pública general y de cara a la estrategia de lucha contra la pobreza.

2.8. Logros del ordenamiento territorial

La primera generación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) pone en evidencia el valor de contar con una cobertura de más del 99% del territorio con estos planes.

Para el año 2014, 872 municipios, que representan el 81% del total nacional, cuentan con un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT). Otros 168 municipios, que representan el 15% del total nacional, cuentan con Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), y 47 municipios, que representan el 4% del total nacional, cuentan con POT²¹ (**Mapa 8**). Gracias a esta labor, hoy en día sólo están pendientes de adopción cinco municipios, algunos de los cuales son de reciente creación.



Mapa 8: Ordenamiento territorial en el orden municipal

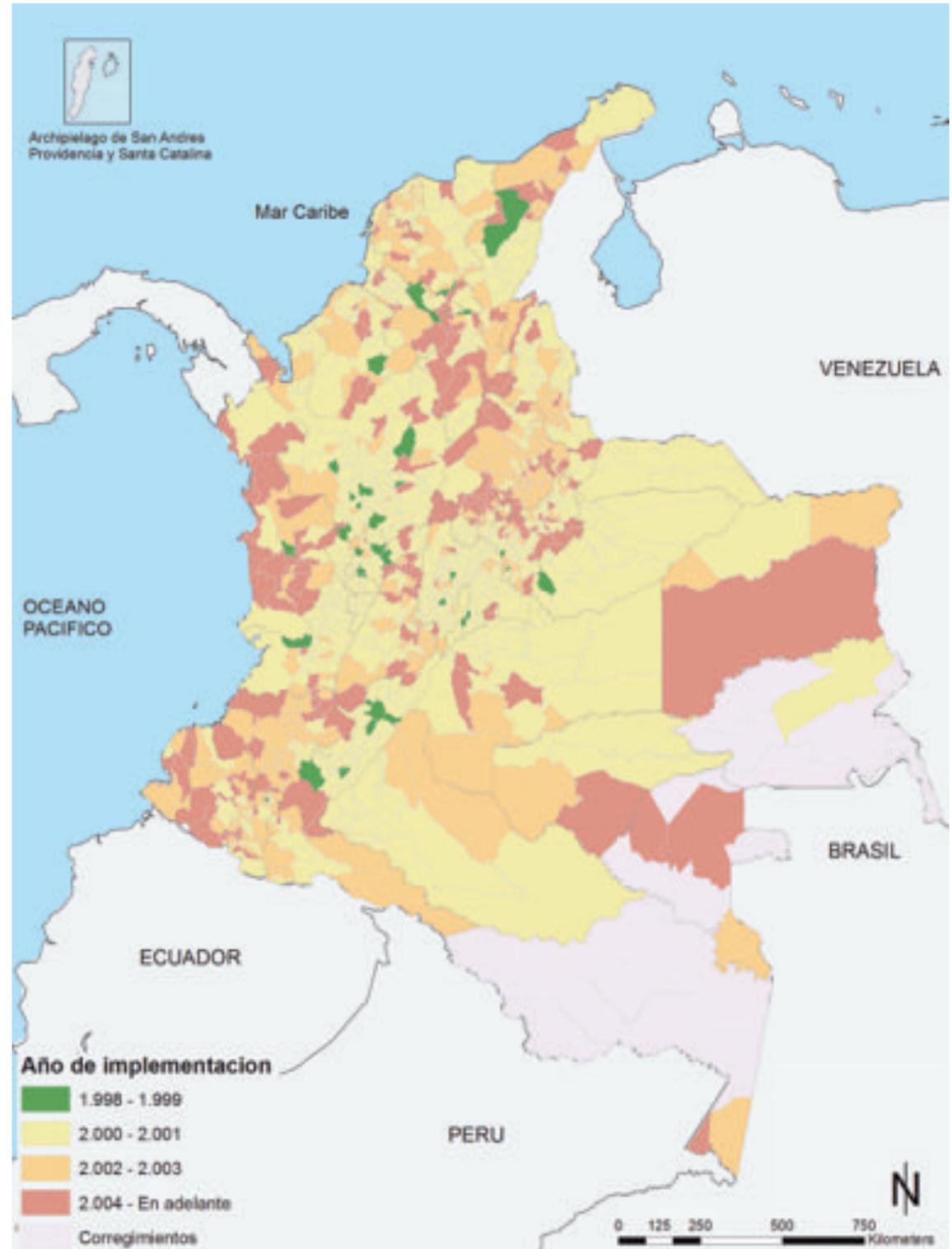
Fuente: MVCT

21 La Ley 388 de 1997 define tres tipos de planes de acuerdo al número de habitantes que habitan en un municipio: los Esquemas de Ordenamiento Territorial para los municipios con una población inferior a 30.000 habitantes; los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial para los municipios con una población entre 30.000 y 100.000 habitantes; y los POT, para municipios con una población superior a 100.000 habitantes. En la práctica, los tres tipos de planes se diferencian por sus contenidos. El POT es el más complejo.

CAPITULO II

Componentes de la política integral

El proceso de adopción de los planes de ordenamiento muestra que el 3% de ellos se realizó entre 1998 y 1999; el 54% entre 1998 y 1999; el 54% entre los años 2000 y 2001; el 22% entre los años 2002 y 2003 y el 20% restante del año 2004 en adelante (**Mapa 9**).



Mapa 9: Momento de adopción de los planes de ordenamiento Fuente: MVCT

De acuerdo al estudio realizado por el MVCT, la experiencia de los POT ha sensibilizado a la población y a los dirigentes sobre la importancia del ejercicio de ordenamiento del territorio desde la perspectiva del desarrollo sostenible, aun cuando muchos de ellos presentan dificultades en cuanto a la calidad de sus contenidos y de sus instrumentos de planeamiento, de gestión²² y de financiación, producto de una deficiente estructuración del marco lógico para su formulación.

El MVCT reconoce que los POT han enriquecido el ejercicio de la función pública del urbanismo por parte del Estado, han consolidado procesos que traen consigo mayor gobernabilidad y eficiencia de los territorios y las regiones, han construido una importante base de información documental, reglamentaria, estadística y geográfica y han promocionado la gestión municipal y regional, motivando la investigación y la participación ciudadana. Entre los avances para destacar se encuentran:

1. La incorporación de la Estructura Ecológica Principal (EEP) como elemento básico de soporte del ordenamiento territorial, dándole prevalencia a lo ambiental en el proceso de desarrollo de las ciudades.
2. La definición, localización y determinación de las áreas urbanas y rurales como territorios complementarios entre sí, a partir de lo cual se establecen normas para el desarrollo de usos y actividades.
3. La definición de temas territoriales prioritarios para el desarrollo de los municipios, como la zonificación de amenazas y riesgos, servicios públicos y vivienda, entre otros.
4. La generación de cartografía con información urbana y rural de los municipios, convirtiéndose en la herramienta de base de la planificación territorial.

22 A la luz de la Ley 388 de 1997, son instrumentos de gestión aquellos mediante los cuales se hacen ajustes a la configuración física o jurídica de predios, ajustes de títulos, integración inmobiliaria, acuerdos entre propietarios y, en general, todo ajuste que permita la conformación de unidades de intervención sobre cualquier suelo para ejecutar operaciones urbanas con un reparto equitativo de cargas y beneficios.

*Fuente: MISN La Italia. Fotografía de Archivos
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT*



3. Balance de la aplicación de instrumentos de planeamiento, gestión y financiación

Sin embargo, recientes debates indican que no existe un consenso general sobre las bondades y desventajas de los instrumentos de planeamiento, gestión y financiación. Esto en parte por los diferentes frentes de análisis existentes, que van desde la evaluación de la capacidad fiscal del instrumento –flujos de recursos–, la complejidad en su implementación, su eficiencia, eficacia, equidad, hasta la voluntad política y la capacidad institucional como condicionantes de la aplicación.



El fortalecimiento de las finanzas municipales ha mostrado resultados positivos. Instrumentos como la contribución de valorización han tenido un uso intensivo y han movilizado cuantiosos recursos con los que se han construido vías de importancia urbana y metropolitana. También se destaca positivamente el hecho de que este instrumento goza de aceptación ciudadana, en la medida en que tiene una destinación específica y obliga a hacer visibles en el menor tiempo las obras por las cuales la comunidad pagó.

De igual forma, los instrumentos de gestión han permitido que los municipios obtengan el suelo para implementar obras de infraestructura sin que dependan del erario, pues como resultado de los repartos de cargas y beneficios en las unidades de actuación²³, los propietarios de los suelos ceden parte de los mismos con cargo a la autorización de usos y edificabilidades mayores en sus predios. De esta manera se concreta un intercambio material y no monetario, que es justo.

No obstante lo anterior, para los municipios ha sido difícil apropiarse todos los instrumentos previstos por la Ley, y en el peor de los casos algunos de los instrumentos adoptados han puesto en evidencia la baja capacidad institucional para implementarlos.

Un ejemplo es la participación en plusvalía, instrumento para el cual la Ley previó un conjunto de procedimientos complejos para su estimación con una alta dosis de subjetividad en su método de liquidación. En consecuencia, los recaudos han sido muy bajos, la certeza en la sostenibilidad de los flujos es poca y el rechazo de la ciudadanía ante la poca claridad que ofrece el instrumento y la invisibilidad de las inversiones que se realizan es generalizado.

En materia de los instrumentos de gestión, las apuestas también se han concentrado en pocos instrumentos, en especial en las unidades de actuación en planes parciales y en los MISN.

La contribución de valorización, la participación en plusvalía, el reparto de cargas y beneficios a través de unidades de actuación han sido los instrumentos de mayor implementación en el país. Dan cuenta de su impacto la movilización de recursos para el financiamiento de inversiones y la redistribución de la riqueza social.

A finales de la década de 1960, la contribución de valorización dinamizó su implementación en las ciudades de Bogotá y Medellín. Llegó a representar el 16% de los ingresos de Bogotá y el 45% de los ingresos de Medellín, permitiendo la financiación del 80% de la malla vial arterial en dichas ciudades. A principios de la década de 1980, permitió recaudar el 30% de los ingresos de Cali y en 1993 representó el 25% de los ingresos de Bogotá

“...Para los municipios ha sido difícil apropiarse todos los instrumentos previstos por la Ley, y en el peor de los casos algunos de los instrumentos adoptados han puesto en evidencia la baja capacidad institucional para implementarlos”

23 Delimitación de un área conformada por uno o varios predios que permita la asignación de cargas y beneficios de manera equitativa, salvaguardando la viabilidad financiera del proyecto a ejecutar.

“La contribución de valorización, en particular, ha permitido financiar obras únicamente en zonas donde los ciudadanos cuentan con capacidad de pago y ésta no se ha logrado combinar adecuadamente con otros instrumentos para equilibrar territorialmente las inversiones públicas en zonas de menor ingreso.”

(Montaña, 2010). Aunque permaneció estática por mucho tiempo, la capital del país recurrió a su uso para el año 2005, distribuyendo en casi toda la ciudad el costo de un conjunto de obras locales por casi US\$1.046 millones. Luego de nueve años, sólo se han recaudado US\$448,1 millones en medio de serios problemas de ejecución y de uno de los más grandes escándalos de corrupción que terminaron con la suspensión del alcalde mayor de la época, Samuel Moreno Rojas.

Cali, por su parte, adoptó en el 2008 un nuevo cobro de valorización por US\$398,3 millones, el más grande de su historia (75% de sus ingresos), con el propósito de financiar vías arteriales (Montaña, 2010). Otras ciudades de menor dimensión territorial y fiscal (ingresos) que han adoptado recientemente dicho cobro son Bucaramanga (US\$133,4 millones) y Barranquilla (US\$89,6 millones), ambas para financiar obras locales.

En materia de la participación en plusvalía el impacto ha sido mínimo en términos fiscales, con recaudos por debajo del 0,41% de los ingresos anuales²⁴ en la ciudad de Bogotá –líder en su aplicación– y con un tiempo promedio de liquidación que no se compadece con ningún otro instrumento o tributo, aproximadamente 206 días²⁵.

Por su parte, los mecanismos de gestión han permitido obtener suelo para la construcción de infraestructura local, equipamientos y espacio público mediante el reparto de cargas. Por ejemplo, en los 12 MISN que totalizan un área bruta aproximada de 1.780 Ha, se han generado aproximadamente 722 Ha de espacio público mediante la gestión de suelo. Dicha gestión ha propiciado espacios de vida más cualificados, superando los promedios nacionales de disfrute de espacio público, de menos de 4 metros cuadrados por habitante²⁶.

Finalmente, en materia de redistribución de riqueza, debe indicarse que los impactos no han sido tan favorables. La contribución de valorización, en particular, ha permitido financiar obras únicamente en zonas donde los ciudadanos cuentan con capacidad de pago y ésta no se ha logrado combinar adecuadamente con otros instrumentos para equilibrar territorialmente las inversiones públicas en zonas de menor ingreso.

24 En ocho años de implementación de la plusvalía en la capital del país, ésta ha recaudado 131 mil millones de pesos, es decir, 16 mil millones al año en promedio. Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría Distrital de Planeación y la Unidad de Catastro Distrital (UAECD).

25 Fuente: Cálculos propios con base en información de la Secretaría Distrital de Planeación contenida en el borrador del documento técnico de soporte a la modificación excepcional del POT, versión octubre de 2011.

26 Por ejemplo, el macroproyecto de la Ciudadela Gonzalo Vallejo, de la ciudad de Pereira, permitió generar 17 metros cuadrados de espacio público por habitante. Esta información procede del grupo de Macroproyectos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

4. Impactos de la política

4.1. Focalización adecuada de los subsidios

El subsidio de vivienda muestra una focalización adecuada del instrumento. A través de un modelo *Logit* simple (Tabla 3) se observa que la probabilidad de recibir un subsidio familiar de vivienda aumenta cuando la familia es migrante, informal, cuando la cabeza del hogar es mujer, cuando reside en cabeceras, cuando se habita en arriendo, subarriendo u otra forma de tenencia y cuando se es pobre.

Teniendo en cuenta, además, que la probabilidad de que una persona reciba subsidio aumenta cuando su forma de tenencia es diferente a la propiedad y si vive en condición de subarriendo y usufructo se entiende que los estímulos estatales y de otras instituciones para la compra de vivienda han contribuido a la reducción del déficit por cohabitación y estructuras (asociadas generalmente a “otras formas de tenencia”). Las zonas geográficas inciden también en el acceso a subsidios de vivienda. Así, las regiones donde hay mayor probabilidad de encontrar un individuo beneficiario son San Andrés, Valle del Cauca, la región Pacífica (sin Valle del Cauca) y la región central. Es importante tener en cuenta que, si bien Bogotá asigna y desembolsa una gran cantidad de subsidios, la probabilidad es reducida dada la densidad poblacional.

Tabla 3: Focalización de los subsidios de vivienda (modelo logit)

	Migrante	No Migrantes	Informal	Formal	Propiedad Formal	Propiedad Informal	Arriendo o Subarriendo	Usufructo Ocupante de Hecho	Cabecera	Centro poblado	Área rural dispersa	Atlántica	Oriental
Exp (B)	1,19	1	1,57	1	0,4	0,39	1,04	1	1,98	0,98	1	0,53	0,89
	Central	Pacífica sin Valle	Bogotá	Antioquia	Valle del Cauca	San Andrés	Orinoquía Amazonía	Pobre	No Pobre	Edad	Hombre	Mujer	
Exp (B)	1,23	1,05	0,72	0,67	1,90	3,25	1	1,31	1	1	0,95	1	

Fuente ENCV 2012-Cálculos MVCT.

A pesar de que los estímulos para compra de vivienda están llegando a la población que los requiere, lo cierto es que, con corte al 2012, la principal herramienta de la política de vivienda continuaba siendo ineficaz debido a su escasa cobertura geográfica (menos del 7% de los municipios recibían subsidios familiares de vivienda del Gobierno Nacional), a unos valores per cápita reducidos, si se comparan con las necesidades de los segmentos de ingresos más bajos, y a una débil articulación con los otros dos pilares del cierre financiero (ahorro y crédito).

Para entender el problema del acceso, aun con la existencia de subsidios, consideremos una aproximación sencilla: consiste en medir el monto que

“La situación la población que se encuentra por encima de la línea de pobreza extrema, pero por debajo de la línea de pobreza, es similar: tendrían que destinar más de la mitad de su ingreso para el pago de obligaciones asociadas a la vivienda (asumiendo que pudieran tener acceso al sistema financiero), lo cual implicaría que tendrían que disminuir su consumo de otros bienes básicos.”

pagaría un hogar que destina el 30% de su ingreso a gastos asociados al servicio de vivienda, comparado con el valor mensual que se pagaría por la cuota de un crédito hipotecario para la compra de una vivienda de interés prioritario promedio (VIP).

El ingreso promedio mensual de un hogar colombiano en el año 2012 se estimaba en USD\$984²⁷, lo cual representa cerca de 3,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes –SMLMV–. Por la misma vía, de acuerdo a las cifras de desembolsos de las coberturas condicionadas a la tasa de interés para 331 municipios, para el mismo año el valor promedio de las VIP financiadas era de USD\$18.163 (64 SMLMV). Imaginemos un escenario en el que las familias adquieren un crédito de vivienda por el 80% del valor del activo (monto máximo del “*Loan to Value*” (LTV) para viviendas de interés social), a una tasa de interés promedio del 11,9%²⁸. En estas condiciones, el hogar necesitaría USD\$168 (0,59 SMLMV) para honrar sus obligaciones mensuales asociadas a la vivienda. Lo anterior muestra que un hogar colombiano promedio gastaría el 17% de su ingreso mensual en pagos asociados al crédito hipotecario (VIP).

Así, lo que se viene observando es que para el segmento poblacional entre 2 y 4 SMLMV, el modelo de cierre financiero funciona, teniendo en cuenta que el valor restante de la vivienda, en teoría, podría cubrirse con el monto de SFV otorgado para este nivel de ingreso (9 SMLMV) y un componente de ahorro equivalente a 3,8 SMLMV. Por supuesto, este ejemplo es puramente ilustrativo, en primer lugar porque una familia con ingresos superiores a 2 SMLMV buscaría una solución habitacional con características hedónicas y de valor que sobrepasan las de una VIP; y en segundo lugar, porque el modelo actual de preventa, a pesar de asegurar la estabilidad financiera de los proyectos de construcción, ha llevado a que los hogares requieran un mayor componente de ahorro, por lo que el LTV casi nunca supera el 55% del valor de las viviendas.

De esta forma, en la medida que el análisis se desplaza hacia los rangos de ingreso inferiores, la situación es mucho menos alentadora. Cuando se hace la revisión del ingreso de los hogares por los rangos definidos en la Tabla 4, la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema tiene un ingreso promedio de 0,3 SMLMV y una mediana de 0,4 SMLMV. Lo anterior implica que este segmento poblacional se encontraba excluido del mercado de vivienda prioritaria formal, pues sus ingresos totales ni siquiera alcanzarían para pagar la cuota de un crédito. La situación la población que se encuentra por encima de la línea de pobreza extrema, pero por debajo de la línea de pobreza, es similar: tendrían que destinar más de la mitad de su ingreso para el pago de obligaciones

27 Para los valores en dólares asumimos una TRM de COP\$2.000 = USD\$ 1; así, 1 SMLMV = USD\$ 283,35.

28 Tasa de interés promedio ponderada por el valor de los créditos con cobertura para el período 2012.

asociadas a la vivienda (asumiendo que pudieran tener acceso al sistema financiero), lo cual implicaría que tendrían que disminuir su consumo de otros bienes básicos.

Tabla 4: Gasto en vivienda prioritaria como proporción del ingreso – Rangos.

	Ingreso medio SMLMV 2012	Mediana - Ingreso SMLMV 2012	Valor cuota VIP/ Ingreso promedio
LPE	0,3	0,4	2,0
LP	1,0	1,1	0,6
>LP y <2 SMLV	1,7	1,7	0,3
2-4 SMLMV	2,8	2,7	0,2
>4 SMLMV	9,1	6,3	0,07
Total	3,5	2,1	0,17

Fuente: DANE-ECV2012; Banrep; Cálculos MVCT.

En general, con anterioridad a la expedición de la Ley 1537 de 2012, una familia podría aspirar a adquirir una vivienda únicamente a partir de un ingreso superior a 2 SMLMV, lo que implica la exclusión de cerca del 48% de las familias colombianas y una baja ejecución del SFV (ver Gráfico 2). Así, las CCF asignaron más de 89.500 subsidios familiares de vivienda entre agosto del 2010 y junio del 2012, aunque en el mismo período sólo se desembolsaron 59.273.

Teniendo en cuenta que los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda no habían tenido la efectividad deseada en materia de acceso, el nuevo modelo de política crea las herramientas para su articulación con los nuevos programas del Gobierno, en particular con el Programa de Vivienda Gratuita mediante la figura de Subsidio Familiar en Especie. Surge así una dinámica importante de ejecución y de impactos, particularmente en el último año, visible en resultados radicales en materia de reducción del déficit de vivienda y reducción de la pobreza multidimensional.

4.2. Reducción del déficit de vivienda

La medición censal más reciente del déficit de vivienda proviene de la recolección llevada a cabo por el DANE entre mayo del 2005 y mayo del 2006. Dicha medición ya venía mostrando una tendencia decreciente de las carencias habitacionales de los hogares en Colombia, con una reducción de 17,4 puntos porcentuales frente a las cifras observadas en el censo de 1993.

Para el 2005 existían 8.210.347 de hogares urbanos, de los cuales 1.031.256 (12,56%) se encontraban en déficit cuantitativo y 1.185.607

(14,44%) en déficit cualitativo, para un total de 2.216.863 (27%) hogares con alguna carencia en materia habitacional en las cabeceras regionales. Dicho panorama contrasta notablemente con las estimaciones realizadas a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) con corte al tercer trimestre del 2013. Los datos revelan una importante disminución de las necesidades habitacionales no cubiertas de los hogares encuestados.

De esta manera, la aproximación al déficit cuantitativo arroja un total de 493.805 hogares en cabeceras, lo cual representa una reducción del 12,56% en el 2005 al 4,8% en el 2013. Por su parte, si bien el déficit cualitativo presentó una reducción relativa de 1,6 p.p., ha crecido en niveles, afectando a 1.303.043 hogares urbanos. En el agregado, el déficit habitacional se redujo del 27% al 14,9% en el período de análisis (**Tabla 5**).

Tabla 5: Déficit habitacional urbano 2005 – 2013

	Censo 2005 ¹	% del total 2005	GEIH 2013 ²	% del total 2013	Variación
Total hogares	8.210.347	100%	10.200.364	100%	1.990.017
Hogares en déficit	2.216.863	27,0%	1.523.848	14,9%	-693.015
Déficit cuantitativo	1.031.256	12,6%	493.805	4,8%	-537.451
Déficit cualitativo	1.185.607	14,4%	1.303.043	12,8%	117.436

Fuente: 1: DANE; 2: Estimación MVCT con base en GEIH 2013.

La reducción del déficit de vivienda, particularmente del cuantitativo, da cuenta de la efectividad de los impulsos más recientes de la política de vivienda, donde se resaltan el FRECH, el PVG, la ampliación de la oferta de vivienda mediante Macroproyectos de Interés Social, los programas de mejoramiento de barrios del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales, sumados a una tendencia creciente en la actividad edificadora.

Se debe tener en cuenta, además, que el déficit no se concentra exclusivamente en los estratos más pobres. De hecho, se estima que los hogares clasificados en estrato 1, o que no se encuentran estratificados, no superan los 112.000 hogares, por lo que intervenciones como el PVG no son requeridas indefinidamente. El asunto habitacional en Colombia está apuntando a la mejora en las condiciones habitacionales que no necesariamente requieren la reposición de vivienda. Por esta razón, programas asociados al PMIB continuarán cobrando importancia en el contexto nacional.

4.3. Reducción de la pobreza multidimensional

En cuanto a la pobreza, el país ha registrado avances en materia de reducción objetiva –componente monetario–. Angulo, Gaviria y Morales (2013) estimaban una caída importante de la pobreza monetaria, que pasó del 50% en el 2002 al 34% de la población en el 2011, acompañada de un crecimiento de la clase media, que llegó a abarcar el 27% de los colombianos en el mismo período. Haciendo el análisis por Unidades de Gasto, de acuerdo a la ENCV, para el 2012 cerca del 67% de las familias urbanas estaban por encima de la línea de pobreza y un 24% tenía ingresos superiores a los 4 SMLMV, lo que supone un crecimiento del 36% en los hogares situados en este rango, soportado en una reducción del número de las familias ubicadas por debajo de la línea de pobreza y, en particular, de la línea de pobreza extrema.

Los avances en materia de pobreza subjetiva son igualmente notables. Como se puede ver en el **Gráfico 5**, el porcentaje de personas en pobreza multidimensional en el país pasó del 30,4% en el 2010 al 27% en el 2012, lo que significa que 1,27 millones de personas salieron en dos años de esta condición. Las cifras dan cuenta de la importante dinámica de crecimiento económico en los últimos años y de la eficacia de los diferentes programas de política social del Gobierno Nacional encaminados a mejorar la calidad de vida de los hogares colombianos.

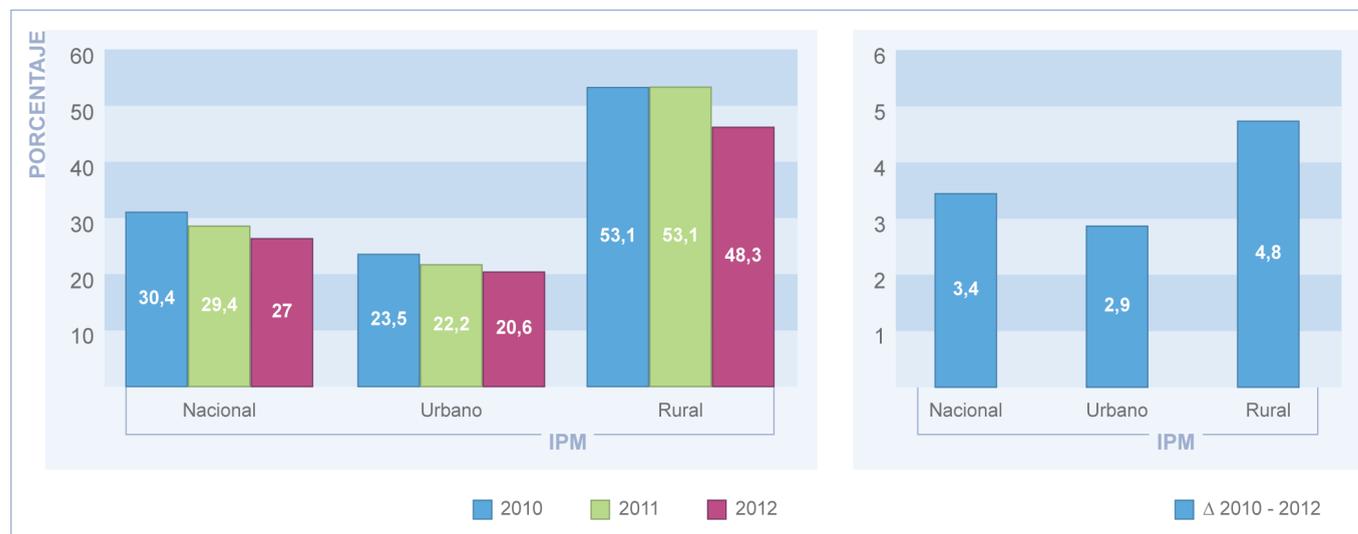


Gráfico 5 : Reducción del IPM 2010-2012

Fuente: DANE, DNP, Cálculos MVCT.

La dimensión de “Servicios públicos y condiciones de la vivienda” ha contribuido notablemente a la disminución del IPM, lo cual se explica en buena parte por el impulso de la política visible en la disminución del uso de materiales inadecuados para la construcción de viviendas, en la reducción del hacinamiento y en un mejor acceso a la vivienda digna. De acuerdo con las cifras del DANE, en el período en cuestión se generaron 460.000 soluciones de vivienda y se expandió la cobertura de acueducto a 1.8 millones de personas más.

El porcentaje de hogares que habitan en viviendas con pisos inadecuados –pisos de tierra– ha disminuido considerablemente en el total nacional: pasó del 7,5% en el 2008 al 5,4% en el 2013. Estas caídas se extienden tanto al sector urbano como al rural. El efecto es atribuible a múltiples factores que ya se han mencionado: mejores ingresos, mayor disponibilidad de instrumentos financieros y mecanismos de política, promoción a la oferta de VIP mediante el PVG (aunque el efecto observado en el tercer trimestre del 2013 no es pleno).

El indicador que mide el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con paredes exteriores elaboradas con materiales inadecuados registra una mejoría importante en materia de paredes exteriores. En el país este porcentaje pasó de 3,10% en el 2008 a 2,4% en el 2013. Esta caída es mucho más evidente en la desagregación urbana, en la que el índice se redujo en 1,3 puntos porcentuales (**Gráfico 6**).

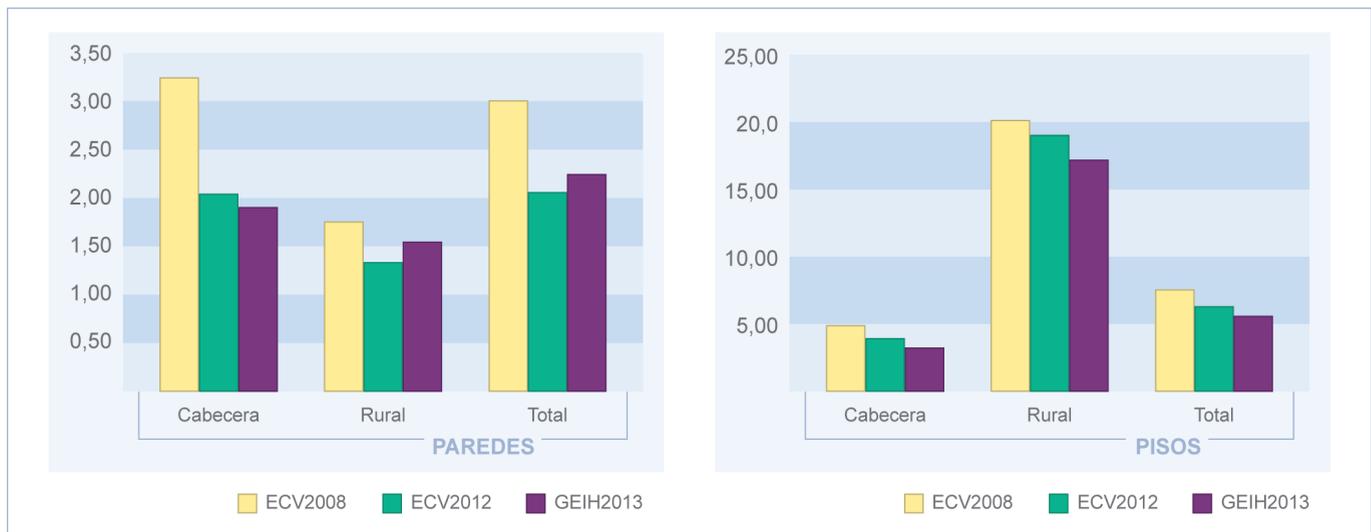


Gráfico 6: Reducción del IPM por estructura y pisos 2008-2013 (% de la población) - Estructura
Fuente: DANE (ECV-2012) cálculos MVCT.

Finalmente, como se puede ver en el **Gráfico 7**, el hacinamiento crítico ha disminuido tanto para el total nacional como en la desagregación urbano-rural. En la Gráfica 11 se observa que el porcentaje de hogares en Colombia que viven en hacinamiento crítico pasó del 15,8% en el 2008 al 12,3% en el 2013.

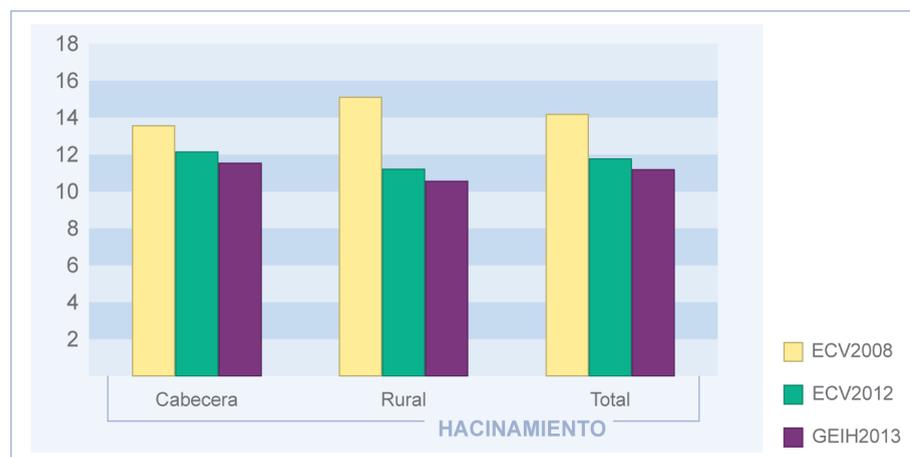


Gráfico 7: Hacinamiento crítico 2008-2013 (%)

4.4. Impactos económicos

4.4.1. Programa de vivienda gratuita

Se han observado importantes impactos del PVG sobre mayor aprobación de licencias de construcción, iniciaciones de obra, inversión en infraestructura y demanda de insumos por parte de los sectores encadenados. Aunque que considerar el aislamiento de efectos requerido dada la simultaneidad con otras políticas y que el PVG, al no tener un proceso comercial²⁹ convencional, únicamente afecta las variables de la oferta.

4.4.2. Licencias de construcción

Entre 2007 y 2013 hubo dos grandes intervenciones de política que afectaron la dinámica de las licencias en el período:

En primer lugar, mediante el Decreto 926, del 19 de marzo del 2010, se expide el Reglamento de Construcciones Sismo Resistentes (NSR-10), y posteriormente se emite el Decreto 2525 del 13 de julio del 2010,

²⁹ Teniendo en cuenta que las viviendas del PVG son adquiridas por el Estado y posteriormente asignadas a las familias beneficiarias, las viviendas no pasan por el proceso de lanzamiento al mercado y posterior venta. Así mismo, al otorgarse con subsidio pleno, las familias no requieren la articulación con el crédito, lo que implica que no existirá efecto alguno en las variables de financiación de vivienda.

que extiende el plazo para que las autoridades respectivas empiecen a exigir el reglamento de sismo resistencia. Estas normas dispararon las licencias a partir del segundo semestre del 2010 (durante ese período, los constructores podían acceder a licencias bajo la norma NSR-98). Se estima que el efecto de la expedición de la NSR-10 tuvo efectos en la expedición de licencias (especialmente de vivienda y en las ciudades más grandes del país) durante un año a partir de expedida la norma.

En segundo lugar, hay un crecimiento importante en la expedición de licencias durante el primer trimestre del 2013 en los rangos de vivienda inferiores a los 135 SMLMV³⁰. Restando los permisos de construcción aprobados en la ciudad de Bogotá, con el fin de aislar el efecto de la expedición del Decreto Distrital 364 de 2013, y teniendo en cuenta que en la capital el número de unidades de vivienda correspondientes al PVG es de apenas 353³¹, el efecto es atribuible a la dinámica del PVG y al impulso derivado de la segunda generación de subsidios a la tasa de interés.

El **Gráfico 8** esboza el impacto del PVG, en el que el Panel B es particularmente contundente. Durante el primer semestre del 2013 se observa el nivel máximo histórico en las licencias VIS para el total nacional, exceptuando la ciudad de Bogotá.



Gráfico 8: Ventas de vivienda nueva vs. oferta (2008-2013) - Panel 1: VIP, Panel 2: VIS
Fuente: DANE, Cálculos MVCT

30 La desagregación por segmentos de las licencias no permite observar el componente de VIP dentro de las licencias VIS.

31 Datos de FONVIVIENDA y del MVCT con corte al 25 de noviembre del 2013.

Ahora bien, aplicando un modelo lineal con respuesta binomial negativa³² a la serie de licencias sin Bogotá, se encuentra que entre enero y septiembre del 2013 el nivel de licenciamiento aumentó un 162% en las regiones con respecto a los períodos sin intervenciones de política. Dado que varios de los proyectos del programa se licenciaron en los últimos meses del año pasado, el nivel atípico registrado en el licenciamiento entre julio y diciembre del 2012 en buena parte es atribuible al PVG³³ (ver **Gráfico 9**).

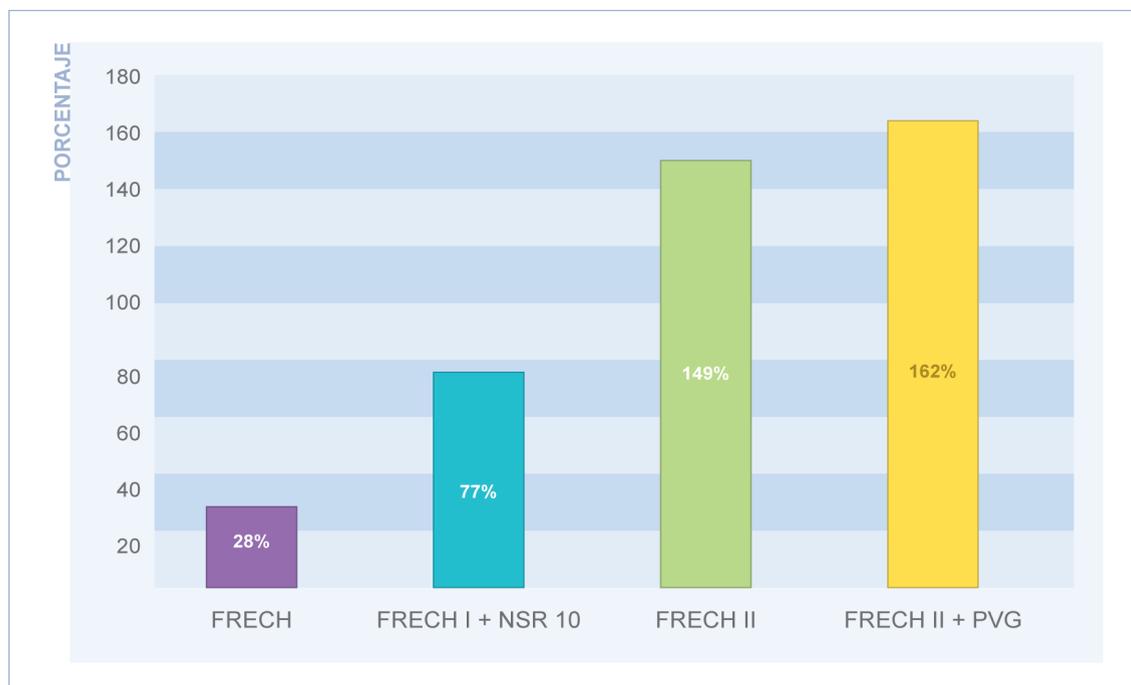


Gráfico 9: Efecto de las intervenciones de política en la media del licenciamiento (2007-2013)

Fuente: DANE, Cálculos MVCT.

Es importante tener en cuenta que aunque las Estadísticas de Licenciamiento (ELIC) cuentan con una cobertura de 88 municipios en 26 departamentos, buena parte de la actividad asociada al Programa de Vivienda Gratuita se viene realizando en áreas no cubiertas, y por lo tanto el impacto no es plenamente observable.

32 Se optó por este tipo de modelo teniendo en cuenta la sobredispersión observada en la distribución de las licencias VIS y el hecho de que la variable es un conteo.

33 Se debe tener en cuenta que, aunque el período de crecimiento de las licencias se mezcla con el efecto del PVG y del FRECH II, el último no tiene un efecto claro en las variables de la oferta de VIS. En consecuencia, los importantes crecimientos en las unidades licenciadas son en gran parte atribuibles al PVG.

Analizando únicamente los departamentos con cobertura de las estadísticas de licenciamiento, las unidades aprobadas para VIS presentan un crecimiento año corrido (enero-septiembre del 2013) del 60,7%, alcanzando las 79.374 unidades y superando las unidades licenciadas No VIS (75.847). Las principales contribuciones al crecimiento en las unidades licenciadas VIS ocurren en los departamentos con mayor número de proyectos del PVG, entre los que sobresalen Atlántico, Córdoba, Valle del Cauca, Magdalena, Bolívar, Sucre y Cundinamarca (ver **Gráfico 10**).

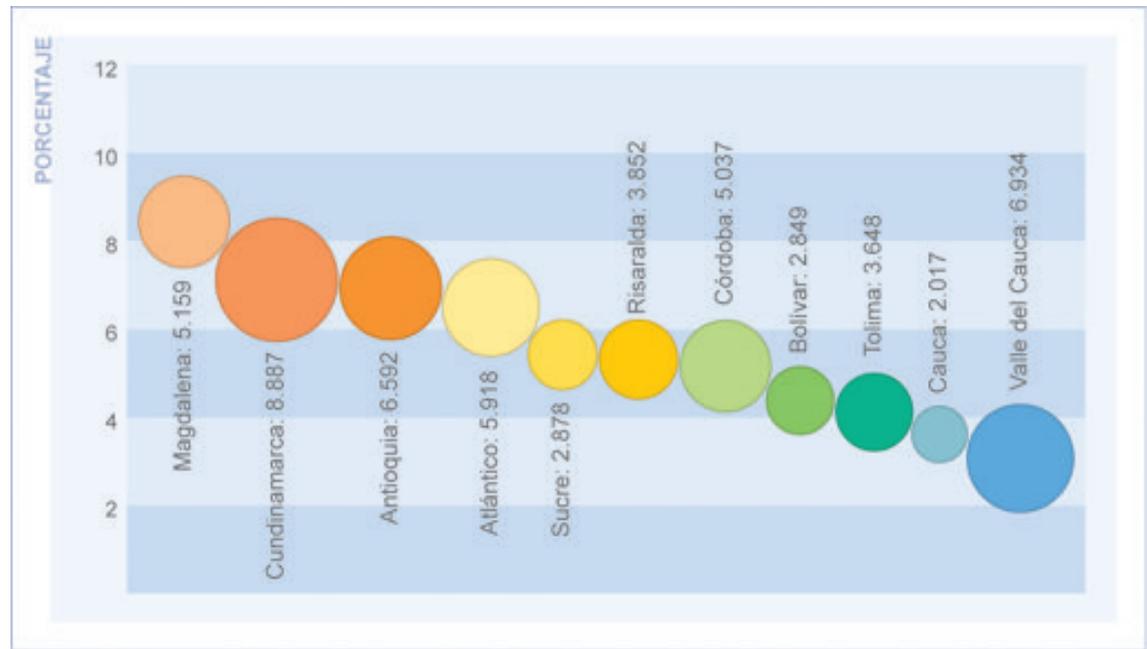


Gráfico 10: Principales contribuciones regionales al crecimiento en las unidades licenciada VIS 2013

Fuente: DANE, Cálculos MVCT.

4.4.3. Iniciaciones de obra

Utilizando las obras iniciadas al tercer trimestre del 2013 y publicadas por el DANE, se observan los niveles máximos históricos de actividad VIS y No VIS durante el último período, y se mantienen niveles muy altos de VIP durante los últimos dos trimestres. Al agrupar los rangos de precios entre 0 y 135 SMLMV, se tiene que durante el 2013 se iniciaron más VIS (71.614) que No VIS (64.298), lo que significa que los impulsos de política le han dado la vuelta al mercado, enfocado en suplir las necesidades de la población con menores ingresos del país, y que se han mantenido niveles altos de actividad edificadora en todos los segmentos de precio.

Utilizando el modelo ampliado del Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuya metodología permite hacer una aproximación a la producción total nacional de vivienda urbana y rural, se tiene que durante el gobierno en curso, con corte al tercer trimestre, se iniciaron 674.282 viviendas, de las cuales 351.043 (52,1%) son VIS y 323.239 son No VIS (47,9%).

Los niveles de iniciaciones de vivienda prioritaria durante el período de ejecución del PVG son un 140% superiores a las observadas en los períodos sin intervenciones. En lo corrido del 2013, las iniciaciones totales crecieron un 45,2%, crecimiento al que la VIP contribuyó con 20,9 puntos porcentuales, con una variación del 131,9% entre enero y septiembre del 2013 en comparación con el mismo período del 2012 (**Gráfico 11**).

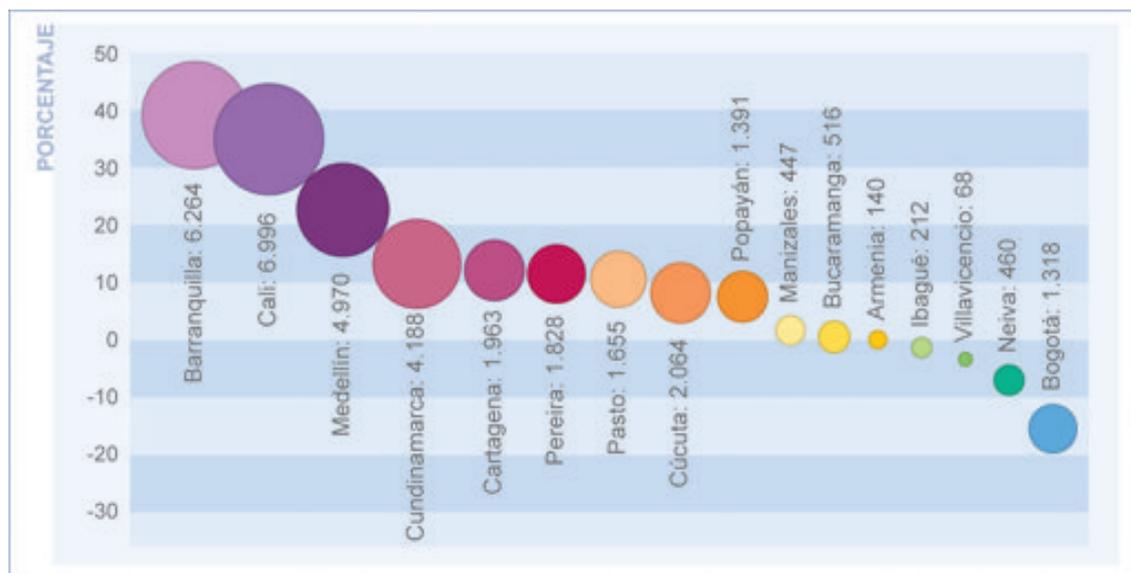


Gráfico 11: Principales contribuciones regionales al crecimiento en las iniciaciones VIP totales 2013

Fuente: DANE, Cálculos MVCT.

Como en el caso de las licencias, las áreas con mayor ejecución del PVG se destacan entre las iniciaciones VIP a lo largo del año, lideradas por Atlántico, Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca y Bolívar.

4.4.4. Inversión en infraestructura

A partir del indicador de inversión en obras civiles (IIOC) del DANE, cuya dinámica mantiene una correlación cercana al 90% con el PIB de obras civiles desde el 2012, y cuya correlación a lo largo del período 2001-2013 es del 53%³⁴, se tiene que para el segundo trimestre del 2013 el indicador tuvo un crecimiento anual del 5,3%, mientras que el PIB del sector crecía al 5,1% (**Gráfico 12**).

34 Coeficiente de correlación de Pearson.

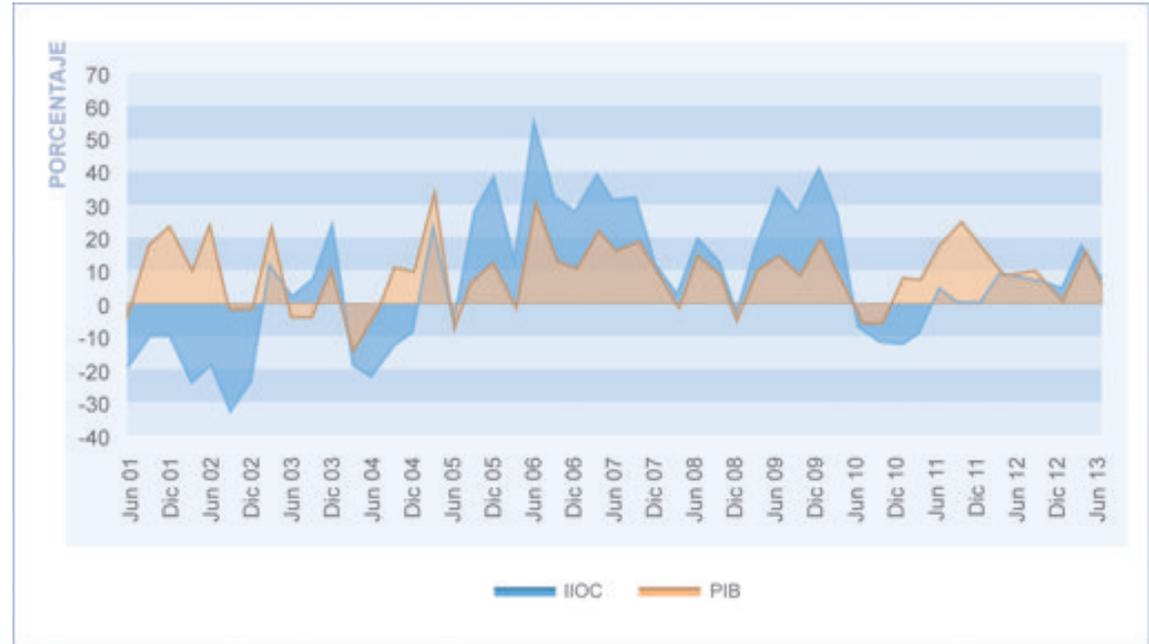


Gráfico 12: Principales contribuciones regionales al crecimiento en las iniciaciones VIP totales 2013

Fuente: DANE, elaboración MVCT.

Las cifras publicadas con corte al tercer trimestre del 2013 muestran una importante variación del 18% en el IIOC. El componente de vías de agua, puertos, represas, acueductos, alcantarillado y otras obras portuarias³⁵ registró una variación anual del 53,6%, jalonada por la inversión de la política de vivienda y agua.

Faltando algo menos de un año para la finalización del mandato del actual período presidencial, el Gobierno Nacional ha invertido 2,3 billones de pesos en obras de infraestructura de acueducto y alcantarillado, lo cual prácticamente dobla el presupuesto asignado en el gobierno anterior.

4.4.5. PIB y valor agregado sectorial

De acuerdo a las cifras publicadas por el DANE, con corte al tercer trimestre del 2013, la economía registró un crecimiento agregado del 5,1%. Los sectores más dinámicos fueron la construcción (21,3%) y agricultura (6,6%).

35 El IIOC cuenta con cinco componentes: carreteras, calles, caminos, puentes, carreteras sobreelevadas, túneles y construcción de subterráneos; vías férreas, pistas de aterrizaje y sistemas de transporte masivo; vías de agua, puertos, represas, acueductos, alcantarillado y otras obras portuarias; construcciones para la minería, centrales generadoras eléctricas y tuberías; y otras obras de ingeniería.

En el sector de construcción, edificaciones presentó el mayor crecimiento de los subsectores (24,8%), seguido por obras civiles (18,6%). Este último impulsado por las inversiones en acueductos y alcantarillados. El crecimiento de edificaciones es el más alto registrado desde el primer semestre de 2004 (43,1%) y obedece a la gran dinámica de las edificaciones residenciales (25,7%) y no residenciales (31,1%).



Gráfico 13: Crecimiento del PIB desde la oferta (2013-III)

Fuente: DANE-Cuentas Nacionales Trimestrales.

4.4.6. Generación de empleo

El empleo de la construcción se encuentra actualmente en niveles históricamente altos, bastante por encima del promedio de la serie desde el 2008 (1.075.000 empleos). Con corte a diciembre del 2013, el sector generó 1.387.000 empleos, alcanzando el pico histórico de trabajadores en la serie de empleo sectorial (2001-2013). Hoy en día, el sector ocupa al 6,4% de los trabajadores de la economía.

Las estimaciones de Camacol y del MVCT indican que el potencial de generación de empleo del PVG va de 250.253 a 318.357 puestos de trabajo, cifra que no necesariamente se adicionará al inventario existente dado que el impulso generado por el programa para la construcción de las 100.000 viviendas no implica un aumento equivalente en la capacidad instalada de las empresas constructoras. Sin embargo es notable que los niveles de empleo sectoriales se mantendrán altos mientras sigan estables los ritmos de ejecución de proyectos fomentados por la política del Gobierno Nacional.

4.4.7. Coberturas condicionadas a la tasa de interés

Para las familias que devengan más de 2 SMLMV, el Gobierno Nacional asumió el reto de bajar el tope de ingresos requeridos para acceder a instrumentos financieros que permitan el goce efectivo a la vivienda. Así, a partir del Decreto 1143 de abril del 2009, que autoriza la utilización

Fuente: MISN Bosques de San Luis. Fotografías de Archivos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Dirección de Espacio Urbano y Territorial-DEUT.





de 500 mil millones de pesos que habían estado sin uso durante toda una década en el Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria del Banco de la República (FRECH³⁶), se implementaron en Colombia los mecanismo de cobertura condicionada a la tasa de interés.

La primera generación de subsidios a la tasa de interés, conocida como FRECH 1, contemplaba la cobertura de cinco puntos porcentuales a la tasa de interés de los créditos dirigidos a la adquisición de viviendas con un valor de hasta 135 SMLMV (Vivienda de Interés Social y Prioritaria) y de cuatro puntos para el segmento comprendido entre 135 y 335 SMLMV. El éxito comercial del programa llevó al Gobierno Nacional a inyectar presupuesto en repetidas ocasiones hasta el agotamiento de los cupos durante el primer trimestre del año 2012.

Los resultados fueron notables en materia de acceso a la vivienda. Se estima que el FRECH 1 consiguió que 136.108 hogares lograran el cierre financiero para la adquisición de una vivienda nueva, además de imprimir una poderosa dinámica al sector de la construcción y a sus industrias encadenadas (Camacol, 2012). Teniendo en cuenta el éxito y la difusión del FRECH I, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1190 del 2012, generó las condiciones para la oferta de la segunda generación de subsidios a la tasa de interés, FRECH II, los cuales se dirigirían a destinos habitacionales urbanos, nuevos y con precios inferiores a 135 SMLMV, manteniendo una cobertura diferencial VIP y VIS³⁷. Así, el segmento con un valor inferior a 70 SMLMV recibirá una cobertura equivalente a cinco puntos de tasa de interés, y el segmento comprendido entre 70 y 135 SMLMV recibirá un subsidio de cuatro puntos sobre la tasa pactada. En ambos casos, la cobertura subsidiada por el Gobierno Nacional tendrá una duración de siete años a partir del pago de la primera cuota del crédito, y la entidad financiera otorgante mantendrá la cobertura durante siete años más.

El FRECH 2 entró en operación en julio del 2012, con una reglamentación inicial de 136.106 coberturas³⁸. Esta cifra sería modificada para permitir la ampliación del número de cupos a través de la inclusión del Programa

36 El FRECH fue creado durante la crisis de 1999, con el fin de ofrecer una cobertura a la tasa de interés a manera de protección a los prestatarios ante potenciales presiones inflacionarias. Dado que dichas presiones jamás se presentaron, los 500 mil millones de pesos destinados al Fondo no fueron usados hasta el 2009.

37 La ley 1151 de 2007 y el Decreto 4466 de 2007 clasifican como viviendas de interés prioritario a aquellas unidades habitacionales con un precio de mercado menor o igual a 70 SMLMV, y a la vivienda de interés social a todas las soluciones de vivienda con un valor de hasta 135 SMLMV. La distinción entre VIP y VIS no se realiza en todos los indicadores, como es el caso de las Estadísticas de Licenciamiento (ELIC) y la Financiación de Vivienda (FIVI); en éstos, la categoría VIP agrega los dos segmentos.

38 Resolución 535 de 2012 de Fonvivienda.

de VIPA del Gobierno Nacional³⁹, y para mantener el techo fiscal de 1,46 millones dispuestos en el Conpes 3725. De esta manera, el mecanismo actual contempla la asignación de 75.479 cupos ordinarios, de los cuales el 27,9% está dirigido a VIP, el 72,1% a VIS, y 86.000 cupos para viviendas de interés prioritario correspondientes al VIPA, para un total de 161.479 coberturas. Con corte al mes de febrero del 2014, se han asignado 62.331⁴⁰ créditos con coberturas de segunda generación por un valor de USD\$ 1 billón, apalancando la compra de viviendas por USD\$ 1,7 billones.

Finalmente el FRECH 3, como parte del PIPE, contempla la asignación de 23.071 para compra de No VIS entre 135 y 335 SMLMV. A partir de mayo del 2013 y con corte a febrero del 2014, se asignaron 19.370 créditos con subsidio (8.173 para el rango entre 135 y 235 SMLMV y 11.197 para el rango entre 235 y 335 SMLMV) por un valor de USD\$ 850 millones y apalancando la compra de viviendas por un valor de USD\$ 1,4 billones.

4.4.8. Impacto en los niveles de ventas y en la financiación de vivienda

Los desembolsos del FRECH han impulsado notablemente la dinámica comercial del sector de edificaciones en los segmentos con cobertura. Desde el año 2009 se han desembolsado 219.707 créditos, por un monto cercano a USD\$ 5 billones, apalancando la compra de viviendas por un valor de USD\$ 7,8 billones. Del número de créditos totales con cobertura, 152.266 se han desembolsado desde agosto del 2010, con una participación de la VIS que alcanza el 75% de las obligaciones subsidiadas.

Así, la transmisión del FRECH vía disminución relativa de los costos de crédito se ha reflejado en picos históricos en los indicadores de financiación de vivienda. Durante el tercer trimestre del 2013, último corte del FIVI publicado por el DANE, se alcanzó otro pico histórico en unidades nuevas financiadas para vivienda nueva. Se llegó a las 26.072 unidades, lo que representa un crecimiento anual del 43,6% frente al mismo trimestre del 2012. Por segmentos de vivienda, la VIS nueva alcanzó las 12.588 unidades financiadas, valor máximo histórico en el segmento. Representó un crecimiento anual del 1,2%. La No VIS también alcanzó el pico máximo en unidades, 13.484, lo cual representó un crecimiento anual del 136%. Durante el período actual de gobierno se han financiado cada mes 10.778 VIS y 6.875 No VIS en promedio (Ver Tabla 6).

39 Resolución 1007 de 2013 de Fonvivienda.

40 Los datos del estudio son resultado de los reportes realizados por CIFIN-Aso Bancaria con corte al 24 de enero del 2014.

Tabla 6: Desembolsos FRECH 2009-2014

Periodo y mecanismo	HASTA 70 SML	HASTA 135 SML	HASTA 235 SML	HASTA 335 SML	Total período
Agosto 2010 – diciembre 2010	4.477	11.146	3.508	3.295	22.426
2011	8.678	26.520	8.445	2.598	46.241
2012	6.577	13.679			20.256
2013	9.573	28.000	7.141	10.383	55.097
2014	1.361	4.098	1.250	1.537	8.246
Total FRECH I+II+III	30.666	83.443	20.344	17.813	152.266

Fuente: CIFIN- Asobancaria, Cálculos MVCT.

El estímulo de las coberturas a la tasa de interés ha producido el aumento de las ventas de manera sostenida durante los períodos de ejecución. Para el primer año (2009), las ventas del segmento cubierto tuvieron un crecimiento del 40,6% y mantuvieron una dinámica anual promedio del orden del 9%. Ésta se desaceleró notablemente en el 2012, año en el cual no hubo cupos para cobertura durante el primer semestre. Al cierre del 2013, con coberturas para los rangos de precios inferiores a los 335 SMLMV, las ventas crecieron un 13,9% en el período enero-diciembre.

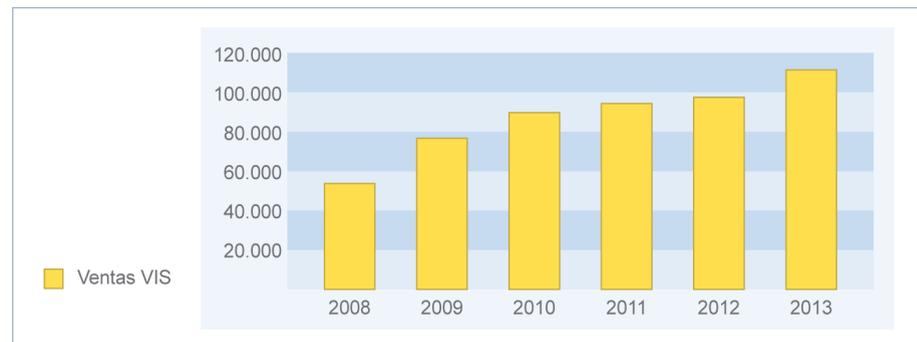


Gráfico 14: Ventas del segmento con cobertura

Fuente: Camacol-Cálculos MVCT.

Las ventas de VIS son más sensibles al monto del subsidio (ver **Gráfico 15**). La ausencia de coberturas de créditos durante el primer semestre del 2012 derivó en una caída anual de las ventas de -6,2%. No obstante, al cierre del 2013, la tendencia se había revertido: se alcanzó un crecimiento del 15,1%. Por su parte, la No VIS mantuvo una dinámica creciente. La puesta en marcha del FRECH contracíclico llevó a que las ventas repuntaran considerablemente. Desde el año 2009, las ventas No VIS crecen al 15,9% promedio anual.

MISN Altos de Santa Elena.
Fuente: Archivos Ministerio de Vivienda,
Ciudad y Territorio Dirección de Espacio
Urbano y Territorial-DEUT

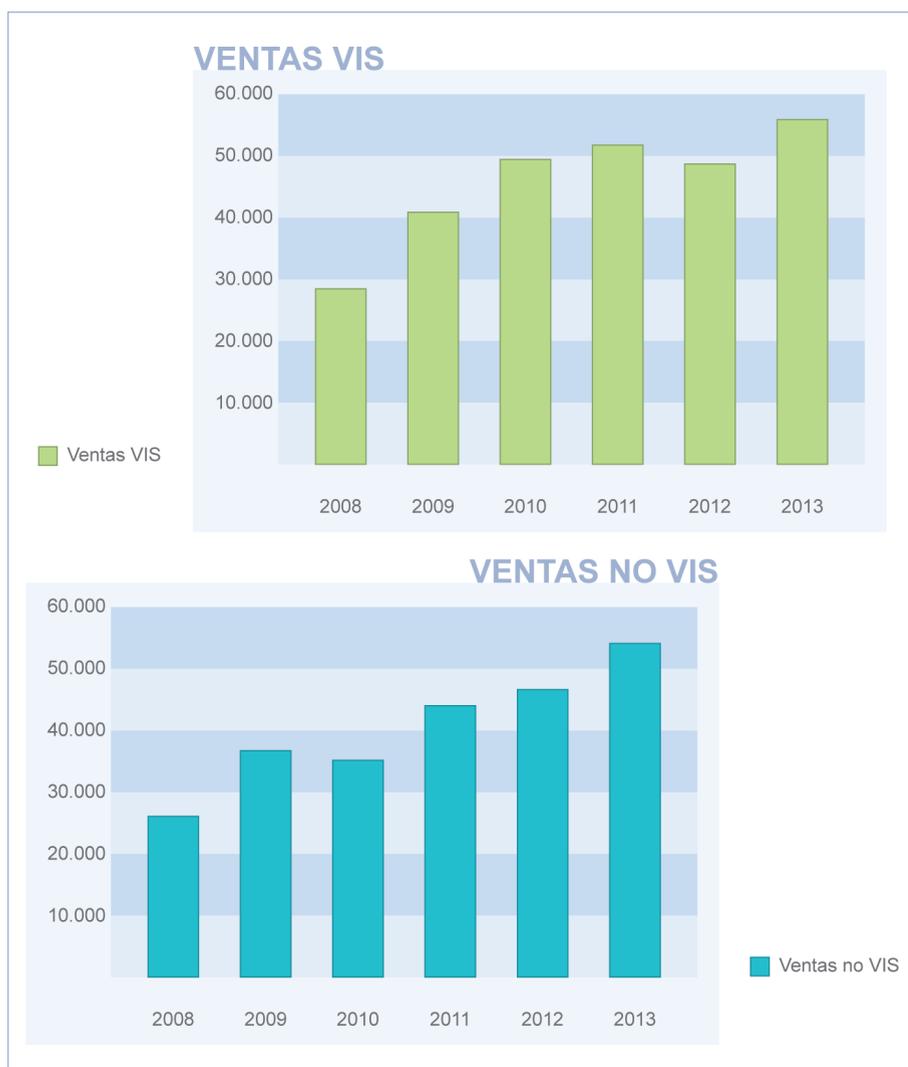


Gráfico 15: Ventas con cobertura por subsegmentos

Fuente: Camacol-Cálculos MVCT.



5. Ciudades para la convivencia

Uno de los retos del postconflicto será la puesta en marcha de una política pública habitacional que atienda no sólo a los más pobres sino, también, que apunte a lograr la convivencia entre las víctimas del conflicto –los desplazados por la violencia– y los desmovilizados –los victimarios–. A este reto confluyen tres problemas: la exclusión en el mercado de la vivienda y en el mercado laboral de unos y otros, el rechazo de la comunidad y la potencial reincidencia en actos delictivos. Esta sección no busca en medida alguna responder al conjunto de retos que enfrenta Colombia con el conflicto y el postconflicto. Sólo busca aportar unas ideas preliminares sobre los elementos habitacionales que serán, y ya son, determinantes de la dinámica de las ciudades colombianas como resultado del conflicto.

Para concebir unas políticas adecuadas que dirijan bien el rumbo de las ciudades colombianas es importante estudiar y aprender de las experiencias internacionales y también de las nacionales. La experiencia nacional, con la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), nos enseña que el logro de la convivencia debe partir de incluir a las dos partes en las decisiones de localización: a los desmovilizados, que en muchos casos son victimarios, y a las comunidades donde éstos se asentarán, donde pueden vivir víctimas de la violencia o simplemente hogares que se sienten vulnerables ante su llegada. Los casos internacionales enseñan que, además de tratar los problemas de reincidir en la violencia, es importante estudiar las dinámicas propias de los conflictos y la ciudad.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que la inserción de los desmovilizados se ha dado y se dará en ciudades en las que ya hay evidencia de fenómenos de violencia urbana y segregación espacial, por lo que las políticas deberán ir en línea para atender también estos problemas.

5.1. Los tres lados de la problemática

Las políticas habitacionales tienen que tener en cuenta tres factores para lograr una mejor convivencia en las ciudades. En primer lugar, se debe evitar que las víctimas, desplazadas o no, y los desmovilizados resulten segregados de las oportunidades del mercado y atrapados en trampas de pobreza. La segregación es un mecanismo mediante el cual los hogares observan mayores rentabilidades por su localización antes que por sus habilidades. Es decir, su riqueza depende más del crecimiento del valor inmobiliario que del flujo que devengan por su participación en el mercado de trabajo. En consecuencia, su integración al mercado laboral es débil y desincentiva la inversión en capital humano. La segregación genera una trampa de pobreza, porque el hogar segregado solamente puede estar bien en el lugar donde habita, lo que puede llevarlo incluso a autoexcluirse de salir de allí.

Además de lograr que su lugar de residencia no lo aparte de las oportunidades de generación de ingresos legales, es importante trabajar por la convivencia entre actores del conflicto, y entre desmovilizados



y la sociedad civil. En este sentido, la política habitacional tiene la responsabilidad de evitar que se formen guetos de alguno de estos grupos y debe buscar su integración teniendo en cuenta a las comunidades receptoras. Debe guardar adecuadamente el balance entre evitar la formación de barrios de desmovilizados e impedir la invisibilidad de esa población. El estigma puede llevar a reforzar procesos de segregación espacial y a debilitar la integración al mercado laboral, así como ser fuente de una cronicidad del conflicto.

Por último, es fundamental lograr que los desmovilizados no reincidan en actos delincuenciales. Evidentemente, este punto va de la mano con los dos anteriores. Si los desmovilizados encuentran una fuente de generación de ingreso y no se sienten discriminados por la sociedad, tendrán menos motivaciones para reincidir.

Las ciudades colombianas ya enfrentan estos procesos en barrios considerados de antiguos guerrilleros o de antiguos paramilitares y sus familias. La experiencia de Medellín, por ejemplo, refleja la complejidad del problema que aqueja a las ciudades que reciben población desmovilizada que debe ser reinsertada, y muestra la necesidad de contar con una planeación adecuada para que el proceso de paz sea efectivo y aleje a los combatientes de las actividades ilegales. En algunas comunas o zonas de la ciudad conviven paramilitares y guerrilleros desmovilizados, redes de narcotráfico y algunas organizaciones mafiosas que se han organizado como bandas criminales. En efecto, según Barajas (2012), los enfrentamientos en las comunas y en algunos corregimientos se han agudizado en los últimos años. Hay múltiples denuncias de la vinculación de exparamilitares a las nuevas estructuras delincuenciales.

5.2. Políticas habitacionales para evitar la segregación

5.2.1. Para evitar la segregación es fundamental darle a esta población una solución de vivienda viable e integrada a la ciudad.

La experiencia internacional muestra que, de un lado, no es conveniente buscar la solución de los déficits habitacionales en barrios lejanos donde la tierra es más barata y hay carencia de una solución integral de hábitat. Estas ubicaciones pueden ser fuente de problemas de segregación (Sabatini & Brain, 2008). De otro lado, las soluciones que parten de la propiedad de la vivienda no necesariamente son las adecuadas: subsidiar el arrendamiento también es una solución viable. El programa Moviéndose hacia la Oportunidad (Moving to Opportunity), de los Estados Unidos, entregó bonos con los que los hogares podían pagar el arrendamiento

“Si los desmovilizados encuentran una fuente de generación de ingreso y no se sienten discriminados por la sociedad, tendrán menos motivaciones para reincidir.”

para dejar de vivir en los programas de oferta de vivienda pública, muy extendidos en ese país. A partir de sus propias decisiones de localización en el corto y mediano plazo, los que se trasladaban encontraban un mejor entorno.

5.2.2. Los programas de vivienda deben contemplar programas productivos y acompañamiento para la generación de ingresos

La ubicación de la vivienda no garantiza la inserción al mercado laboral. El mismo programa Moviéndose hacia la Oportunidad no dio resultado alguno en una mayor integración al mercado laboral entre la localización en la vivienda pública frente a la que seleccionaron los hogares usando los bonos para pagar el arrendamiento. Los impactos en otras variables sociales no fueron significativos o contradictorios. En Europa se hace un seguimiento cercano a la población vulnerable con programas de bienestar que evitan su aglomeración residencial, pero esta situación difícilmente podría replicarse en lugares donde el grupo de población vulnerable es mucho mayor.

En El Salvador, la alternativa del repoblamiento o retorno a los lugares de origen fue intensamente promovida en medio del conflicto durante la década de los años ochenta. El desplazamiento, que había afectado a más del 10% de los salvadoreños, se redujo a partir de esta estrategia en dos tercios para el momento de los acuerdos de paz de Chapultepec de 1992 (UNHCR, 1994). A pesar de los números, la necesidad de apoyar a los sectores productivos fue una de las principales falencias del repoblamiento. De hecho, en los acuerdos de paz se incluyó un programa de reasentamiento para los desplazados y el intercambio de tierra por armas para los desmovilizados, acompañado en ambos casos de programas productivos y de acceso al crédito (Del Castillo, 2001). Aunque estos últimos programas han tenido resultados igualmente debatibles, la experiencia enseña que el repoblamiento no es la panacea como solución.

5.2.3. La política habitacional debe alinear las inversiones en vivienda con la provisión de equipamientos, servicios públicos y transporte

Hay evidencia sobre la importancia de alinear las inversiones en vivienda con la provisión de equipamientos, servicios públicos y transporte, como mecanismos para combatir los efectos de la segregación espacial por condiciones socioeconómicas. Aguilar & Yepes (2013) concluyen que un tercio del diferencial de ingresos entre las zonas centrales y periféricas de Bogotá se debe a la localización, en contraposición a dos tercios que obedecen al capital humano de los hogares.

“De hecho, en los acuerdos de paz se incluyó un programa de reasentamiento para los desplazados y el intercambio de tierra por armas para los desmovilizados, acompañado en ambos casos de programas productivos y de acceso al crédito.”

Esto plantea un debate sustancial para las políticas urbanas que generalmente hacen énfasis en activos físicos en los barrios de bajo ingreso, pero a esa población le sería más rentable el mejoramiento de la calidad de la educación y la salud. Más aún, Yepes (2008) encuentra que los hogares nuevos y más pobres se sitúan cerca de sus familiares para que ellos cuiden de sus hijos menores. Sin embargo, esta situación ata a los hogares jóvenes a localizaciones que pueden ser inadecuadas para sus familias. Incrementar la movilidad de los hogares pobres con una oferta más adecuada para la primera infancia será determinante para los patrones de segregación espacial.

5.3. Políticas habitacionales para la convivencia

Se necesita una visión de conjunto para balancear la atención entre grupos y para promover, además, su convivencia. Mientras se ofrecen soluciones a los desmovilizados que han dejado las armas y se atiende a los más de tres millones de desplazados que ha dejado el conflicto, queda y sigue el reto de ocuparse de las necesidades básicas de los pobres estructurales, en particular, de los pobres extremos. Balancear la atención entre estos tres grupos, sin generar focos de nuevos conflictos, requiere una estrategia cuya construcción e implementación no es un reto menor.

Es primordial abrir y hacer de este debate uno de política pública, más allá del debate jurídico. Hasta ahora las decisiones de las Altas Cortes han impulsado uno u otro énfasis en los grupos prioritarios, mientras que la visión de conjunto es aún un desafío para el país.

5.4. Políticas habitacionales para evitar que los desmovilizados reincidan en la delincuencia

Es importante tener un cabal conocimiento de las dinámicas sociales y de segregación del caso específico que se esté atendiendo, para evitar que los desmovilizados reincidan en actos delictivos.

Esto incluye documentar adecuadamente las definiciones de los mecanismos de la segregación y hacer seguimiento y evaluación de las soluciones habitacionales con las que está atendiendo a la población sujeto de relocalización residencial o reasentamiento; en el caso colombiano, los desmovilizados y los desplazados.

El Salvador es un ejemplo claro de la importancia de conocer los mecanismos de segregación y las dinámicas sociales. Este país tiene un problema crónico de violencia urbana y segregación en las ciudades.





Aunque ese fenómeno tiene raíces en el conflicto interno de la década de los años ochenta, que fue la fuente del desplazamiento de la población rural desde las zonas de conflicto hacia las ciudades y los Estados Unidos, éste se debe entender a partir de un contexto más amplio que el conflicto y el postconflicto.

De hecho, está relacionado con la formación de las pandillas de Los Ángeles, y más tarde de Washington D.C., y las interrelaciones que éstas entablaron con sus pares en Centroamérica por los flujos migratorios en ambas direcciones: migrantes hacia los Estados Unidos y deportados masivamente hacia El Salvador. Las primeras pandillas consolidadas de salvadoreños en Los Ángeles fueron detectadas a principios de los años ochenta. Desde entonces evolucionaron y se han integrado a las redes de narcotráfico de Centroamérica y México. Su influencia en El Salvador no puede ser minimizada por el solo hecho de que los ejes centrales de los programas de gobierno de los presidentes Flores y Saca se organizaron en torno a la lucha contra esas bandas criminales. Igualmente por el alto número de homicidios que se les relacionan. Desde el 2012 se ha desarrollado un proceso en el que el Gobierno ha negociado con estas organizaciones procesos de desmovilización y reinserción (Periódico digital El Faro). La violencia actual en El Salvador no es resultado del postconflicto, y ésta es una lección importante para decidir cuáles deben ser los énfasis de políticas y programas que se adelanten en Colombia.

5.5. Colombia ya está orientando sus políticas habitacionales para atender los impactos del conflicto

La Corte Constitucional ha sentenciado que la población desplazada tiene derecho prioritario a la vivienda digna, y la política del Gobierno Nacional se ha dirigido por ello a ofrecerles una solución de vivienda. La Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha determinado que, por su condición de desplazados por la violencia, a esta población se le han vulnerado varias garantías constitucionales y que es función de las autoridades del Estado establecer acciones afirmativas en su favor. La Corte establece, en particular, el derecho a la vivienda digna como uno de los elementos centrales de esas acciones que deben ser cumplidas de inmediato en su forma de alojamiento temporal y progresivamente en la forma de planes y programas para la provisión de vivienda permanente. Por esto, para atender a esta población, el Gobierno concibió y concentró sus esfuerzos en el programa de vivienda gratuita - PVG - (ver detalle en el capítulo tres). Los primeros resultados de la evaluación temprana del

PVG muestran que efectivamente cerca del 80% de los beneficiarios son desplazados víctimas de la violencia.

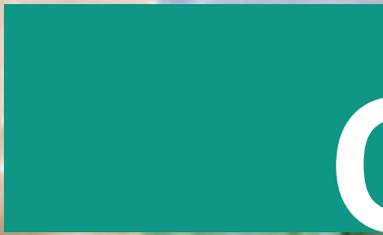
Pero la política de Estado debe considerar también los efectos dinámicos que las soluciones de oferta van a desencadenar. El conocimiento de las dinámicas socioeconómicas que afectarán las condiciones de vida de la población desplazada y desmovilizada en el mediano y largo plazo será determinante para la convivencia en la Colombia del postconflicto. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el desarrollo de su función misional y con el apoyo del Departamento de la Prosperidad Social y del Departamento Nacional de Planeación, continuará impulsando el desarrollo del conocimiento y monitoreo de sus programas, así como la revisión crítica de los resultados.

Por ejemplo, El análisis desarrollado en el convenio DPS⁴¹-Minvivienda-Springer Von Schwarzenberg muestra que las condiciones habitacionales presentan avances sustanciales, así como mejorías en el acceso a la atención en salud. Pero hay factores de riesgo asociados al reasentamiento sobre los cuales se debe trabajar. Por ejemplo, posibles deterioros en el ambiente de violencia local y en el acceso a servicios de educación y primera infancia. El 52% de la población en los desarrollos de vivienda gratis tiene menos de 19 años de edad. En cuanto a la capacidad de pago, se libera el pago de arriendos pero se incrementa el gasto en servicios públicos y, en los casos puntuales donde el proyecto está muy retirado, se duplica el gasto en transporte.

A pesar de que la vivienda es gratis, mantenerla supone un esfuerzo importante en la capacidad de pago, la corresponsabilidad casi automática de las familias es mantener al día el pago en servicios públicos y en administración. El desafío está en estabilizar este conjunto de cambios (positivos y negativos) para inclinar la balanza hacia un escenario sostenible. Sin duda son necesarios muchos más estudios sobre este programa y los otros de reasentamiento que se han desarrollado recientemente en las ciudades.

41 Departamento para la Prosperidad Social.





A photograph showing a person's arm and hand holding a white plastic tap. Water is flowing from the tap, splashing onto the person's face. The background is a hazy, dusty landscape, suggesting a dry or arid region. The person is wearing a light-colored shirt.

Bienes públicos para estructurar la integralidad

Chapter III. Structuring All-embracing Public Goods and Services

Este tercer capítulo presenta cómo los avances de las políticas habitacionales y territoriales de Colombia se han dado en vivienda y territorio, pero también en provisión de servicios básicos, espacio público, equipamientos y en los sistemas de movilidad. Las políticas de provisión de servicios básicos se conciben como uno de los factores para generar equidad en Colombia, por lo tanto, para combatir los efectos de la segregación espacial por condiciones socioeconómicas es importante alinear las inversiones en vivienda con la provisión de equipamientos, servicios públicos y transporte.

La claridad sobre el enfoque integral de la política habitacional se ha forjado en el curso de una historia que empieza enfocándose exclusivamente en los problemas más críticos de la vivienda y que evoluciona involucrando cada vez más los atributos urbanos y territoriales.

CAPÍTULO III

El territorio de una nación está ocupado por los usos habitacionales y los usos productivos. En ambos frentes se requieren políticas para que unos y otros saquen el mejor provecho del espacio. Hacia las áreas de usos productivos del territorio están enfocadas las políticas de competitividad de las actividades económicas, las cuales no se localizan de manera uniforme en el territorio. Algunas áreas de las ciudades o algunos municipios tienen mayor intensidad en la concentración de empleos, o de cierto tipo de empleos, que otras áreas: unas áreas son vibrantes centros de comercio mientras que otras son relajadas zonas rurales. Esa desigualdad en la generación de la riqueza que ocurre en el territorio ayuda al fortalecimiento de la competitividad, pero genera un paisaje amorfo que es la principal justificación para las políticas de provisión de bienes públicos que complementan el hábitat, en el lado de los usos habitacionales del territorio. El hecho de que la riqueza se genere con intensidades diferentes no implica que el ambiente habitacional deba ser igualmente heterogéneo. Lo será si se provee en cada localización lo que se puede financiar con la riqueza que allí se genera. La política de bienes públicos tiene la singular función de ser un factor de equidad para que el paisaje del hábitat luzca uniforme.

Por supuesto, no se puede pretender que las áreas rurales simulen las mismas características de hábitat que tienen las ciudades. Tampoco entre ciudades o al interior de ellas las condiciones deberían ser las mismas por el simple hecho de que el uso que se da al hábitat es diferente entre localizaciones. Sin embargo, hay elementos básicos del hábitat a los que se debe tener igualdad de acceso en cualquier localización del territorio. Esos elementos básicos también cambian de acuerdo con los costos de la provisión, conformando diferentes niveles de servicios esenciales que deben estar disponibles para la población.

El nivel básico de elementos del hábitat en Colombia está protegido por la Constitución y es conformado por el acceso a la educación básica, salud de primer nivel, agua apta para el consumo humano y saneamiento básico. Adicionalmente, el acceso a los mercados u otros servicios como salud y educación también se consideran fundamentales cuando se trata de políticas públicas. La provisión de ese nivel básico es un factor de equidad determinante porque evita la migración por razones indeseables, privilegiando circunstancias en las cuales los hogares o los individuos aportan a su nueva localización algo más que los meros servicios básicos que no obtuvieron en sus lugares de origen. Aunque pueden existir circunstancias en las que por razones de rentabilidad se debe privilegiar la provisión de servicios básicos en áreas de mayor concentración poblacional o en localizaciones estratégicas, en Colombia ese tipo de decisiones no han sido adoptadas por las políticas públicas. Generalmente se ha seguido un esquema a través del cual se mejoran las condiciones básicas de vida en los asentamientos poblacionales existentes.



En este contexto, las políticas de provisión de servicios básicos son consideradas uno de los factores concebidos para generar equidad en Colombia. Los últimos resultados de las encuestas de hogares muestran que la tarea aún tiene retos importantes. En primer lugar, hay que repetir tres argumentos que se enunciaron en la sección introductoria de este libro y que constituyen el escenario para entender la provisión de servicios en Colombia. Primero, que la urbanización en Colombia tuvo un ritmo frenético en las décadas de 1960, 1970 y 1980, proceso precedente a muchas de las reformas institucionales que hoy muestran resultados positivos en diversos frentes y que solamente fueron emprendidas durante los últimos 25 años. Segundo, que las principales áreas urbanas, no obstante el menor crecimiento poblacional actual, continúan recibiendo flujos migratorios y de crecimiento vegetativo en escalas que constituyen un reto inmenso para las administraciones locales. Tercero, que durante la última década la pobreza en Colombia ha disminuido estructuralmente.

Las cifras más recientes muestran que los pobres sufren desproporcionalmente más que los no pobres en materia de servicios, frente a los cuales el país aún no ha alcanzado la cobertura universal. En alcantarillado, las diferencias entre pobres y no pobres son las más manifiestas de todos los servicios. En agua potable el acceso es cercano a universal para los no pobres, mientras que una cuarta parte de los pobres aún enfrenta problemas. En el frente de la accesibilidad se observa que dos tercios de los pobres van a pie al trabajo, lo que indica que la ubicación de sus viviendas y su nivel económico los aleja relativamente más de diferentes oportunidades de ingreso. De otro lado, la carencia de espacio público también afecta mucho más a los pobres (**Gráfico 16**).

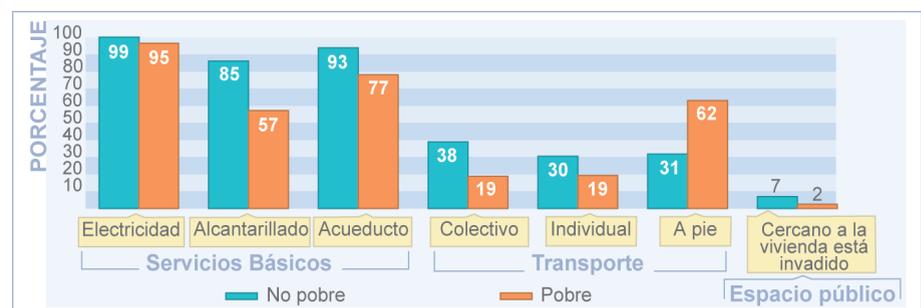


Gráfico 16. Diferencias en el acceso a los servicios básicos entre pobres y no pobres

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2012.

1. Acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico

Colombia llevó a cabo una reforma ejemplar de los servicios públicos domiciliarios en la primera mitad de los años noventa⁴². Ésta se basaba en la recuperación de los costos de provisión mediante tarifas que incentivaran la participación privada, la definición de un nuevo marco institucional, la asignación de recursos específicos para el sector y la modificación del esquema de subsidios⁴³. De esta forma, el desarrollo normativo y regulatorio posterior sirvió para establecer, por el lado de la oferta, nuevos incentivos hacia el uso de economías de escala y estándares de calidad en la prestación de los servicios, y, por el lado de la demanda, señales tarifarias para moderar el consumo. La reforma fue complementada en la década del 2000, con el surgimiento de las transferencias con destinación específica para el sector del Gobierno Nacional a los gobiernos municipales.

Como resultado de esta reforma, la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se hizo más sostenible, y la expansión del acceso a agua potable y saneamiento básico fue más rápida. Para el 2012, la cobertura nacional de acueducto era del 87% y la de alcantarillado del 75%⁴⁴; en áreas urbanas, las tasas de acceso crecieron (97% y 91% respectivamente), y en áreas rurales fueron del 74% y 68%⁴⁵.

A pesar de las reformas implementadas, existen entidades territoriales, en zonas con un alto nivel de ruralidad y/o baja capacidad administrativa, para las cuales el nuevo escenario institucional no ha logrado producir avances significativos en materia de coberturas, calidad y sostenibilidad en la prestación de los servicios. Esto es entendible, si se considera que la ampliación de la cobertura se facilita en áreas más densas, donde los costos per cápita de ampliación de los sistemas son menores y se pueden

42 Especialmente la Constitución de 1991 y la expedición de la Ley 142 de 1994, por la que se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

43 Este sistema de subsidios cruzados se caracteriza por imponer mayores cargos a aquellos hogares con capacidad de pago, con el propósito de subsidiar a los hogares de menores ingresos. En Colombia, el instrumento de focalización de subsidios es la estratificación socioeconómica, que divide los inmuebles residenciales en seis estratos, de acuerdo con las características del inmueble y sus alrededores.

44 Para el cálculo de la cobertura, en zona rural se tienen en cuenta soluciones alternativas de acueducto (pozo con bomba y pila pública) y alcantarillado (pozo séptico y letrina).

45 Datos con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares 2012 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).



aprovechar las economías de escala y alcance en la provisión de los servicios.

De otro lado, la cobertura universal en las áreas urbanas ha sido elusiva más por problemas del ordenamiento territorial que por el marco institucional y la arquitectura del sector. Por supuesto, hay casos en las grandes ciudades que han requerido de esfuerzos especiales dadas las particularidades locales en las que la reforma fue implantada⁴⁶.

1.1. Aumento y convergencia en el acceso a agua potable y saneamiento básico

Aunque aún hay camino por recorrer, el país ha logrado cerrar las diferencias entre áreas urbanas y rurales, y entre ciudades pequeñas y grandes. Además, estos avances se han mantenido en el tiempo.

En Colombia, la cobertura de acueducto en áreas urbanas ha sido alta: se ha mantenido por encima del 95% durante los últimos 20 años. En áreas rurales la cobertura ha sido menor⁴⁷, pero ha experimentado un crecimiento acelerado⁴⁸. Durante las dos últimas décadas, la brecha urbano/rural de acceso a este servicio se redujo: pasó de 54 a 24 puntos porcentuales. De otro lado, la cobertura de alcantarillado también presentó un importante avance: pasó de 31 puntos porcentuales en 1993 a 23 puntos porcentuales en el 2012 (Gráfico 17).

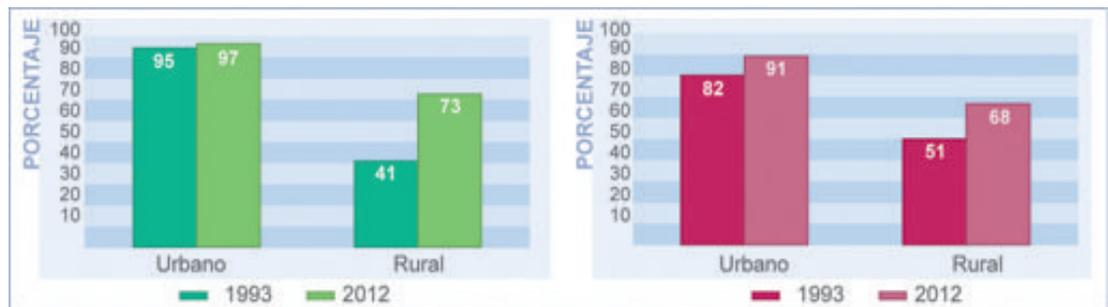


Gráfico 17. Acceso a fuentes adecuadas de agua y saneamiento

Fuente: Censo de Hogares de 1993 y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2012 – DANE.

46 Por ejemplo, en Cali, la tercera ciudad más grande del país, la empresa local EMCALI fue administrada durante más de doce años por la Superintendencia de Servicios Públicos por problemas financieros estructurales.

47 Incluye soluciones alternativas.

48 Resultado de programas y políticas implementadas por el Gobierno Nacional en la década de los años 80 y 90: el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), la Caja Agraria con el Programa Vivir Mejor, el Programa Nacional de Rehabilitación (PNR) y el Programa de Asistencia Técnica de la Dirección de Agua del Ministerio de Desarrollo Económico.

La convergencia en la cobertura urbano-rural también ha estado acompañada por la convergencia entre las ciudades pequeñas y grandes. Hoy la cobertura de acueducto y alcantarillado en áreas urbanas es alta en casi todo el país. Desde el año 1964, los municipios pequeños han aumentado considerablemente su nivel de acceso, mientras que los grandes han logrado mantener sus indicadores sectoriales a pesar de las dinámicas poblacionales de las últimas dos décadas (**Gráfico 18**).

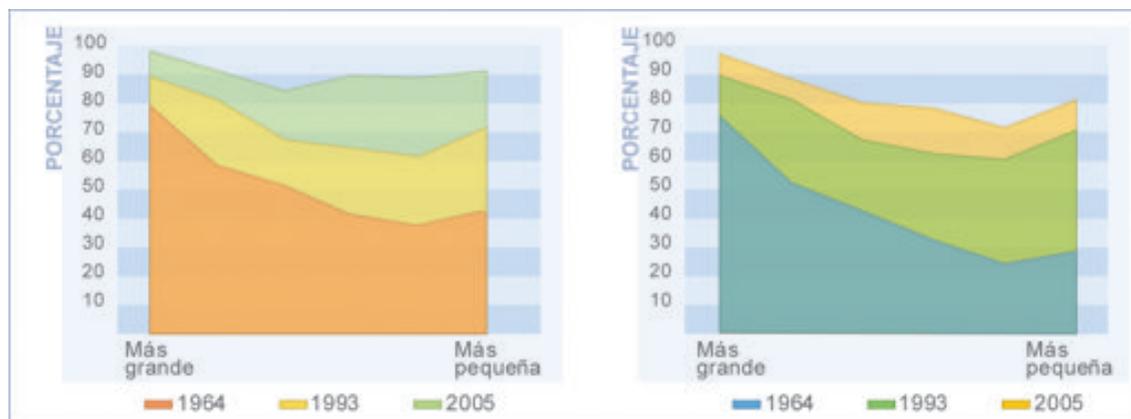


Gráfico 18. Evolución del acceso a acueducto y alcantarillado en áreas urbanas

Fuente: Sánchez, 2012.

En promedio, en la cobertura de acueducto y alcantarillado, las ciudades pequeñas y medianas tienen un rezago frente a las grandes. Un análisis de categorías municipales⁴⁹ muestra que más de la mitad de municipios medianos (categorías 2 a 5) alcanzan tasas de cobertura mayores al 70% en los dos sectores, pero existe una gran varianza en los resultados. Adicionalmente, se puede observar que en las ciudades grandes (categorías Especial y 1) no se han alcanzado coberturas universales, lo que se puede explicar por la formación de asentamientos informales en los que técnicamente es inviable la prestación de los servicios.

“Aunque aún hay camino por recorrer, el país ha logrado cerrar las diferencias entre áreas urbanas y rurales, y entre ciudades pequeñas y grandes. Además, estos avances se han mantenido en el tiempo.”

49 Los municipios en Colombia se dividen en siete categorías de acuerdo a su población y nivel de ingresos. En la categoría especial están las grandes ciudades y así de la 1 a la 6. Los municipios más pequeños corresponden a la última categoría.

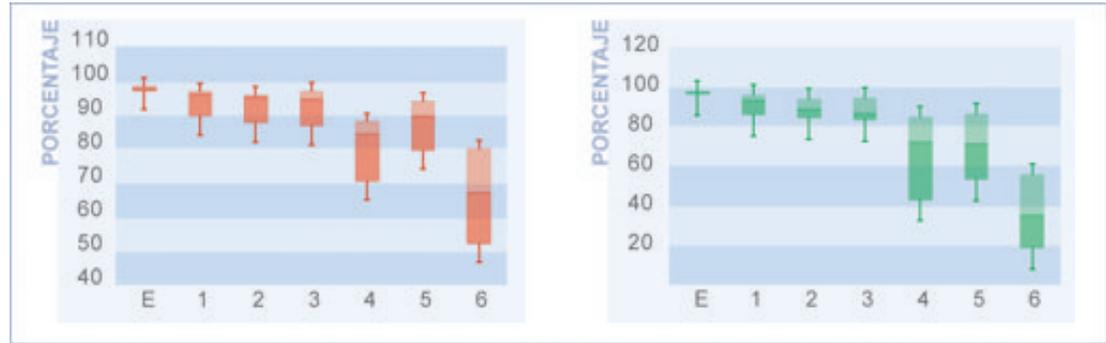


Gráfico 19. Acceso a acueducto y alcantarillado por categoría municipal

Fuente: con base en el Censo 2005 – DANE.

Además de cosechar los buenos resultados obtenidos hasta el momento, es importante trabajar en tres frentes:

- **Aumentar la velocidad de convergencia de acceso a los servicios**

Durante la década pasada, el país estableció metas al año 2015 para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y para la política Visión Colombia 2019, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 7. Metas de acceso a acueducto y alcantarillado 2015 y 2019

Área	Acueducto		Alcantarillado	
	ODM 2015	2019	ODM 2015	2019
Urbano	99,2%	100%	96,9%	100%
Rural	78,1%	82,2%	72,4%	75,2%

Fuente: Ministerio de Vivienda.

Al hacer un ejercicio simple de proyección de la cobertura que se tendrá en el 2015 si cada año se incrementa el número de población cubierta en el aumento promedio anual de los últimos 20 años, se podrán cumplir las metas de acceso a acueducto en áreas urbanas, pero se requiere un esfuerzo muy grande para alcanzar las metas definidas para el resto del país⁵⁰. El **Gráfico 20** muestra los resultados de las proyecciones y su comparación con las metas.

50 Hay que resaltar que el país fijó metas superiores a las definidas internacionalmente para el cumplimiento de los ODM (reducir la población sin acceso a fuentes adecuadas de abastecimiento de agua y métodos adecuados

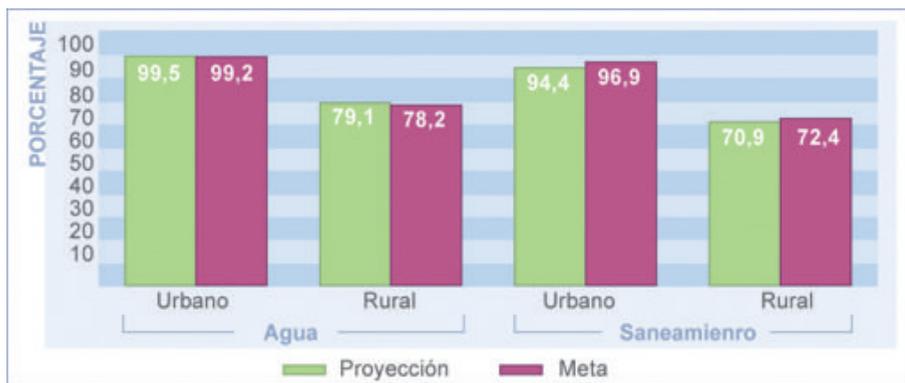


Gráfico 20. Proyecciones de cobertura y metas de los OBM, 2015 (%)

Fuente: Fedesarrollo, a partir de los cálculos de cobertura del Ministerio de Vivienda.

- **Mejorar el acceso de los más pobres**

En el año 2003, las diferencias en cobertura entre quintiles altos y bajos de ingresos del país eran amplias, en especial en acceso a servicios de alcantarillado. En áreas urbanas, el 78% de los hogares en el primer quintil accedían al servicio, mientras que en los quintiles 4 y 5 el acceso era mayor al 90%. En áreas rurales, todos los quintiles tenían una tasa baja de acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado (Gómez-Lobo & Meléndez, 2007).

Tabla 8: Acceso al servicio de acueducto por quintil de ingreso 2003

Quintil de ingreso	Rural		Urbano	
	#	%	#	%
Acueducto				
1	613.991	48,1	903.946	93,9
2	390.603	56	1.491.280	96,7
3	258.073	59,2	1.767.767	98,1
4	142.696	65,6	1.992.127	98,5
5	65.340	53,9	2.086.496	98,6
TOTAL	1.470.702	53,5	8.241.617	97,6
Alcantarillado				
1	111.054	8,7	748.956	77,8
2	110.903	15,9	1.304.678	84,6
3	110.727	25,4	1.603.784	89
4	62.647	28,8	1.897.071	93,8
5	39.034	32,2	2.025.129	95,7
TOTAL	434.366	15,8	7.579.618	89,7

Fuente: Gómez-Lobo & Meléndez (2007) con base en ECV-2003.

de saneamiento a la mitad). Por lo tanto, se subraya que Colombia, desde la vigencia 2011, cumplió anticipadamente las metas internacionales.

“Al hacer un ejercicio simple de proyección de la cobertura que se tendrá en el 2015 si cada año se incrementa el número de población cubierta en el aumento promedio anual de los últimos 20 años, se podrán cumplir las metas de acceso a acueducto en áreas urbanas”

CAPITULO III

Bienes públicos para estructurar la integralidad



En el 2012, las brechas entre quintiles no han cambiado notoriamente, con excepción del acceso a alcantarillado en áreas urbanas, que aumentó al 83% en el quintil 1 y al 98% en el quintil 5. Por otro lado, entre el 2003 y el 2012 la diferencia entre el quintil 1 y 5 se redujo de 17,9 p.p. a 14,6 p.p.

Tabla 9: Acceso al servicio de acueducto y alcantarillado por quintil de ingreso 2012

Quintil de ingreso	Rural		Urbano	
	#	%	#	%
Acueducto				
1	576.012	50,6%	1.363.751	93%
2	412.510	52,2%	1.742.745	96%
3	281.178	57,1%	2.072.497	98%
4	179.238	58,8%	2.268.325	98%
5	83.489	57%	2.435.946	99%
TOTAL	1.532.427	53,5%	9.883.264	97%
Alcantarillado				
1	133.123	11,7%	1.228.970	83,4%
2	114.603	14,5%	1.566.264	85,9%
3	90.939	18,5%	1.968.310	92,9%
4	75.757	24,9%	2.210.802	95,8%
5	34.846	23,8%	2.414.104	98%
TOTAL	449.268	16,9%	9.388.450	92,5%

Fuente: ECV 2012 (DANE).

Con el fin de que la población de menores ingresos acceda a los servicios y se garantice la continuidad, en Colombia se utiliza un sistema de subsidios cruzados que se basa en la estratificación socioeconómica de los inmuebles residenciales como instrumento de focalización. En este sentido, el esquema está diseñado para que el estrato 4 pague el costo de referencia del servicio, el 5 y el 6 paguen un sobrecosto y los estratos 1 al 3 reciban un subsidio gradual.

El subsidio cruzado ha mostrado resultados positivos en cuanto a posibilitar el acceso al servicio de hogares de menores ingresos. Sin embargo, tiene fallas de inclusión y exclusión, generadas porque en la metodología no existen variables de capacidad de pago del hogar que habita el inmueble. El error de exclusión en el 2003 (exclusión de los más pobres) fue muy bajo, el 99,7% de los hogares de quintiles 1 y 2 conectados recibieron el

subsidio. Pero el 58% de los no-pobres accedieron al subsidio (Gómez-Lobo & Meléndez, 2007).

En esta línea, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como entidad competente para realizar cambios metodológicos en la estratificación, está actualizando el instrumento de focalización de subsidios, según lo definido por el Conpes 3386 del 2005.

- **Mejorar la calidad del agua**

A pesar de que más del 65% de la población recibe agua apta para consumo humano, aún hay una gran proporción de municipios con problemas de calidad. Según la información reportada por las autoridades sanitarias al Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua (SIVICAP) del Instituto Nacional de Salud, de las 54 ciudades más grandes de Colombia, 52 suministraron a sus habitantes agua potable⁵¹ en la vigencia 2012. Todos los municipios que suministraron agua inviable sanitariamente⁵² son municipios pequeños (categoría 6), tal como se puede observar en el Gráfico 21.

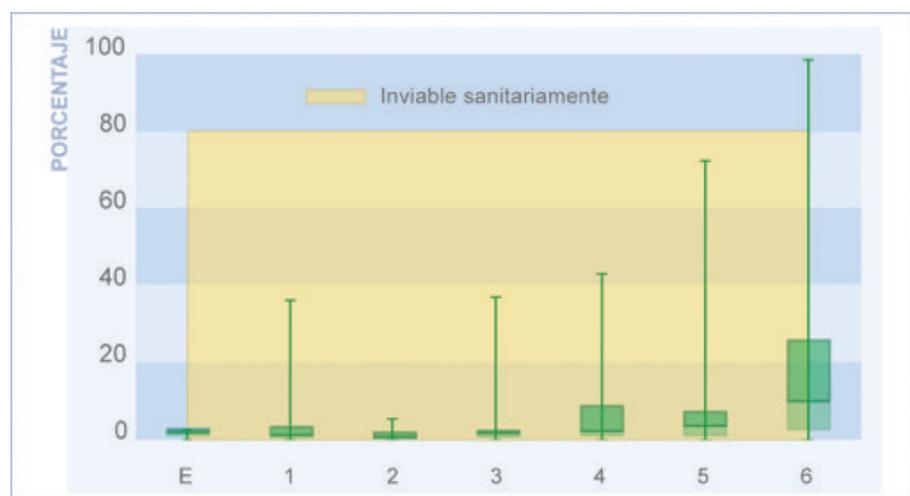


Gráfico 21. Índice de Riesgo de Calidad del Agua – IRCA 2012 por categoría municipal

Fuente: SIVICAP – INS; Cálculos: VASB – MVCT.

51 Estas ciudades albergan al 67% de la población urbana del país y suministraron agua con un IRCA menor al 5%.

52 En estos municipios se suministró agua con un nivel de IRCA superior al 80%.



En cuanto a la calidad del agua suministrada en área rural, no hay datos representativos para calcular el porcentaje de la población rural con acceso a agua que no represente riesgo (los reportes de información al SIVICAP son prácticamente nulos).

Lo anterior evidencia que el reto del país se concentra principalmente en los municipios de categoría 6 y en la zona rural, en donde el componente de aseguramiento de la prestación del servicio de acueducto normalmente es bastante débil. Esto como consecuencia de la inexistencia de procesos de planeación, baja capacidad técnica y alta rotación del personal, alta atomización de inversiones, fuerte influencia política y muy poca posibilidad de aprovechar economías de escala y alcance.

1.2. Una reforma para fortalecer el sector

La reforma estructural del sector de agua potable y saneamiento básico explica los avances obtenidos en materia de coberturas en las últimas dos décadas. Esta reforma se caracterizó por cambiar el marco legal e institucional. Inicia en 1991, con la Constitución Política del país, se fortalece con la Ley 142 de 1994 y es complementada por la Ley de Transferencias del 2001 y 2007.

La Constitución de 1991 reitera la responsabilidad última del Estado de asegurar la provisión de servicios públicos a los ciudadanos y la obligación de supervisar y controlar su adecuada provisión. Además, transfiere a las entidades territoriales la competencia de garantizar la prestación de dichos servicios y, con el fin de garantizar el acceso de toda la población en igualdad de condiciones, define un esquema de subsidios a la demanda. Asimismo, abrió las puertas para la participación del sector privado en la provisión de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Posteriormente, la Ley 142 de 1994⁵³ definió el marco legal para el funcionamiento del sector, y los programas y transferencias del Gobierno Nacional. Esta ley es uno de los documentos más detallados para la regulación de servicios públicos en Latinoamérica. Regula los sectores de agua potable, saneamiento básico, energía y telecomunicaciones. La Ley tuvo como propósito principal la creación de un marco institucional para promover la expansión de la infraestructura y propiciar un esquema sostenible de prestación de los servicios para incrementar la eficacia y la eficiencia sectorial⁵⁴. Para esto, actúa en varias líneas: i) libera los

“La Constitución de 1991 reitera la responsabilidad última del Estado de asegurar la provisión de servicios públicos a los ciudadanos y la obligación de supervisar y controlar su adecuada provisión.”



53 Establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y regula los sectores de agua potable, saneamiento básico, energía y telecomunicaciones.

54 De acuerdo a la Ley, “el servicio público domiciliario de acueducto consiste en la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. Tiene actividades complementarias, como la captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento,

mercados; ii) crea entidades de regulación y control; iii) establece el marco de responsabilidades de los municipios y departamentos; iv) regula las tarifas, y v) define límites a las tasas de subsidios cruzados entre usuarios (Banco Mundial, 2004).

Entre las nuevas entidades para la regulación del sector, la Ley 142/94 creó la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), encargada de la inspección, vigilancia y control de los prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)⁵⁵, cuya principal función es la promoción de la competencia, definición del marco tarifario y la regulación del poder de monopolio en el sector.

Los cambios durante la década de los años 90 fueron luego complementados por leyes que proporcionaron los medios para garantizar la inversión en el sector. A través de la Ley 1176 del 2007 se creó la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones⁵⁶ y se definieron importantes modificaciones en la metodología de distribución y ejecución de los recursos destinados al sector. Se garantizó así la ampliación de coberturas, el mejoramiento de la calidad y la adecuada prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, con énfasis en la atención de la población pobre (SSPS 2008).

Los objetivos sectoriales de la modificación de la Ley de Transferencias son: (i) garantizar coberturas universales en el menor tiempo posible al incluir las variables y criterios sectoriales en la distribución; (ii) lograr una ejecución más eficiente de los recursos mediante la definición de incentivos que premien a las entidades territoriales que aumenten coberturas y mejoren la calidad de los servicios; y, (iii) mejorar la articulación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico con la política sectorial.

La Ley 1176 de 2007 definió los beneficiarios: los departamentos el 15% y los municipios y distritos el 85%); estableció los criterios para la distribución; contempló un periodo de transición para la aplicación de

conducción y transporte. Por su parte, el servicio de alcantarillado se define como la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos y/o aguas lluvias, por medio de tuberías y conductos y las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos” (Domínguez & Uribe, 2005).

55 También se crearon otras dos comisiones reguladoras, una para las telecomunicaciones (Comisión de Regulación de Comunicaciones, CRC) y otra para el sector energético (Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG).

56 El Sistema General de Participaciones es un sistema de transferencias intergubernamentales que recibe los recursos del Gobierno Nacional y los distribuye ente los gobiernos municipales y departamentales según los criterios establecidos en la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007. Sólo una fracción de las transferencias puede ser utilizada libremente por los departamentos y municipios; los recursos restantes deben ser destinados a sectores específicos.

“Se garantizó así la ampliación de coberturas, el mejoramiento de la calidad y la adecuada prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, con énfasis en la atención de la población pobre”



las variables de distribución hasta el año 2011; definió las actividades financiables con estos recursos y creó el proceso de certificación como una mecanismo para garantizar la prestación eficiente y adecuada de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Antes de estas modificaciones legales, los recursos de agua potable y saneamiento básico se incluían en la participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones, por lo que podían utilizarse o no en el sector (Diagrama 2), sin tener en consideración las variables sectoriales. Además, no se contaba con incentivos que promovieran la adecuada utilización de estos recursos, lo que limitó su impacto en la ampliación de cobertura y calidad (Conpes 112 de 2008).

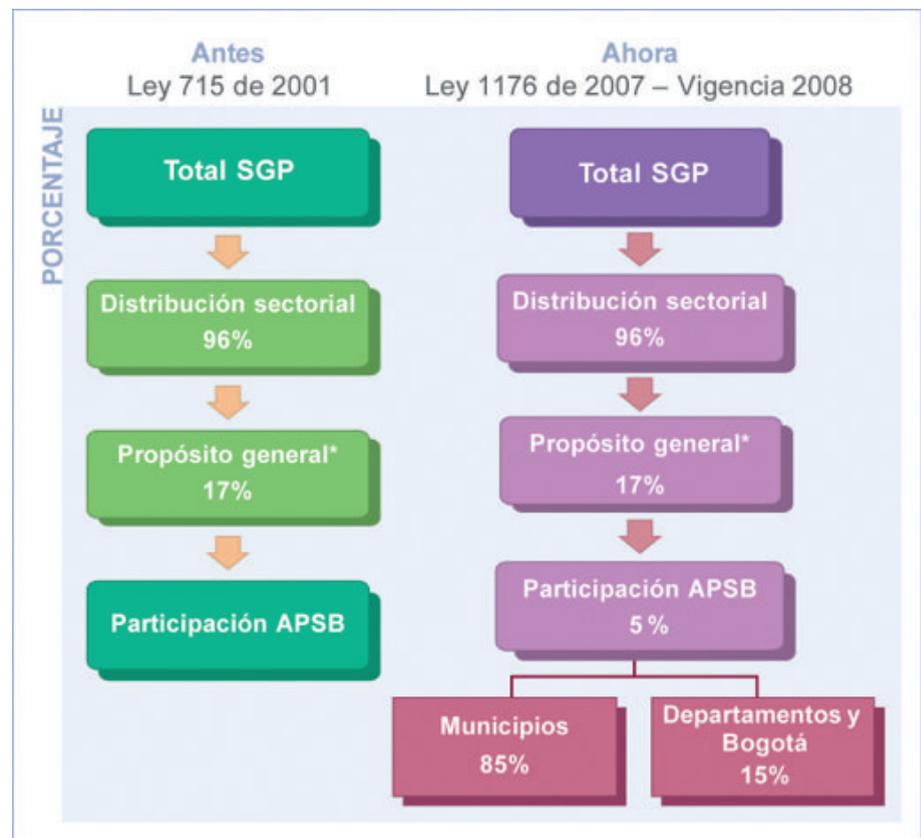


Diagrama 2. Distribución recursos SGP (Ley 715/01 y Ley 1176/07)
Fuente: MVCT.

1.3. Una respuesta diversificada

A pesar de los avances que se lograron con la reestructuración del sector de agua potable y saneamiento básico, para el 2005 se determina que los principales obstáculos están relacionados con: i) estructura dispersa de la industria y desaprovechamiento de economías de escala; ii) desarticulación de las diferentes fuentes de recursos; iii) planificación y preinversión deficiente, que resulta en inversiones atomizadas, falta de

integralidad y de visión regional; iv) limitado acceso a crédito; y v) lentitud en los procesos de modernización empresarial (Conpes 3383 de 2005).

En el marco de la implementación de las estrategias definidas en el Conpes 3383, nacieron en el 2007 los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento (PDA) para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, y se convirtieron en la principal estrategia del Gobierno Nacional para, teniendo en cuenta las características regionales, adelantar procesos de planeación, fortalecimiento interinstitucional, armonización integral de los recursos e implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios.

Aunque los PDA mostraron efectividad en algunos municipios y fueron reconocidos por las Naciones Unidas como una de las estrategias mundiales más innovadoras para cumplir la meta de los ODM, durante el periodo 2008-2010 sortearon varios obstáculos en su implementación: la falta de formulación de estudios y diseños por parte de las entidades territoriales en particular, generó retrasos significativos en la ejecución de los recursos disponibles.

De acuerdo con lo anterior, la Contraloría General de la Nación sugirió en el año 2011 replantear los PDA, respaldada en la existencia de un rezago importante en la ejecución de los instrumentos de planeación estratégica formulados en el marco de este programa (en cuatro años sólo se ejecutó el 5% del presupuesto)⁵⁷.

En cumplimiento de lo definido por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, se expide el Decreto 2246 de 2012, el cual introduce reformas estructurales en los PDA con el fin de agilizar su ejecución y solucionar las fallas que se habían presentado en los años anteriores. Este decreto flexibilizó, en particular, las estructuras operativas del programa, definió procesos claros y sencillos que permitieran responder a las particularidades de las regiones e incentivó la eficacia y eficiencia en la ejecución de los recursos por parte de los gestores departamentales.

La reforma de este programa (PDA) hizo posibles los siguientes logros en el periodo 2012- 2013: i) la ejecución de recursos creció: pasó de \$343.000 millones en el 2012 a \$647.000 millones en el 2013; ii) los saldos de recursos sin ejecutar en el esquema fiduciario disminuyeron un 25%; iii) se dinamizó el inicio del proceso de contratación: particularmente en el mes de noviembre del 2012, después de la expedición del Decreto 2246, las solicitudes de CDR aumentaron: el consorcio FIA expidió 418 CDR; y iv) se ahorraron más de \$65 mil millones en costos administrativos por la renegociación del contrato de fiducia, lo cual permitirá a los departamentos invertir mayores recursos en infraestructura sectorial.

Además, el Gobierno Nacional formuló el Programa Agua para la Prosperidad, en el que se hicieron importantes esfuerzos presupuestales en las vigencias 2011, 2012 y 2013, con el fin de acelerar la convergencia de coberturas y garantizar el cumplimiento de las metas sectoriales para la vigencia 2019. En este programa se pueden identificar las siguientes

57 http://www.portafolio.co/detalle_archivo/DR-11773.



líneas de acción: i) reducción de la pobreza, ii) atención a las zonas rurales, y iii) disminución del riesgo en la calidad del agua suministrada a los habitantes, tal como se puede observar en el Diagrama 3.



Diagrama 3. Líneas de trabajo del Programa Agua para la Prosperidad
Fuente: Con base en el MVCT.

Para los municipios que recurrentemente han tenido altos índices de pobreza se formuló un programa de apoyo a la financiación de proyectos emblemáticos. Así el Gobierno Nacional financia la ejecución de proyectos estratégicos de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico en municipios que históricamente han registrado altos índices de pobreza. Entre los años 2012 y 2013 se financió la ejecución de 89 proyectos estratégicos por un valor de \$812 mil millones.

Se cuenta además con el Programa de Conexiones Intradomiciliarias, el cual busca apoyar financiera y técnicamente la conexión efectiva a las redes de agua y alcantarillado a 90.000 familias pobres del país. Estas familias no tienen recursos para financiar las redes internas de sus viviendas y el mejoramiento para unidades de baños y cocinas. Entre los años 2012 y 2014 se han destinado \$111 mil millones para atender a 28.500 familias en 18 ciudades.

Para las zonas rurales se implementó un programa de abastecimiento de agua y saneamiento que tiene los siguientes ejes: i) Aplicación de coberturas con tecnologías apropiadas; b) Esquemas sostenibles de prestación de los servicios; c) Conformación de organizaciones autorizadas con base comunitaria; y d) Esquemas de asistencia técnica en la etapa de postconstrucción. Entre los años 2012 y 2014 se han financiado 73 proyectos, por un valor de \$123 mil millones, que beneficiarán a 143.000 habitantes en 67 municipios del país.



Por último, para mejorar la calidad del agua se promueve el Plan Padrino, el cual está orientado a apoyar prioritariamente a los municipios que, a pesar de tener coberturas altas del servicio de acueducto, suministran agua no apta para el consumo humano. Este programa articula esfuerzos entre las entidades territoriales, los prestadores especializados de la región de interés y los PDA.

El desarrollo de estos programas ha exigido del Gobierno Nacional un esfuerzo presupuestal histórico. En los últimos tres años, el monto de recursos del presupuesto general de la Nación asignados al sector⁵⁸ aumentó de un promedio de inversión de 459 mil millones de pesos entre el 2008 y el 2010 a 840 mil millones de pesos entre el 2011 y el 2013 (**Gráfico 22**).

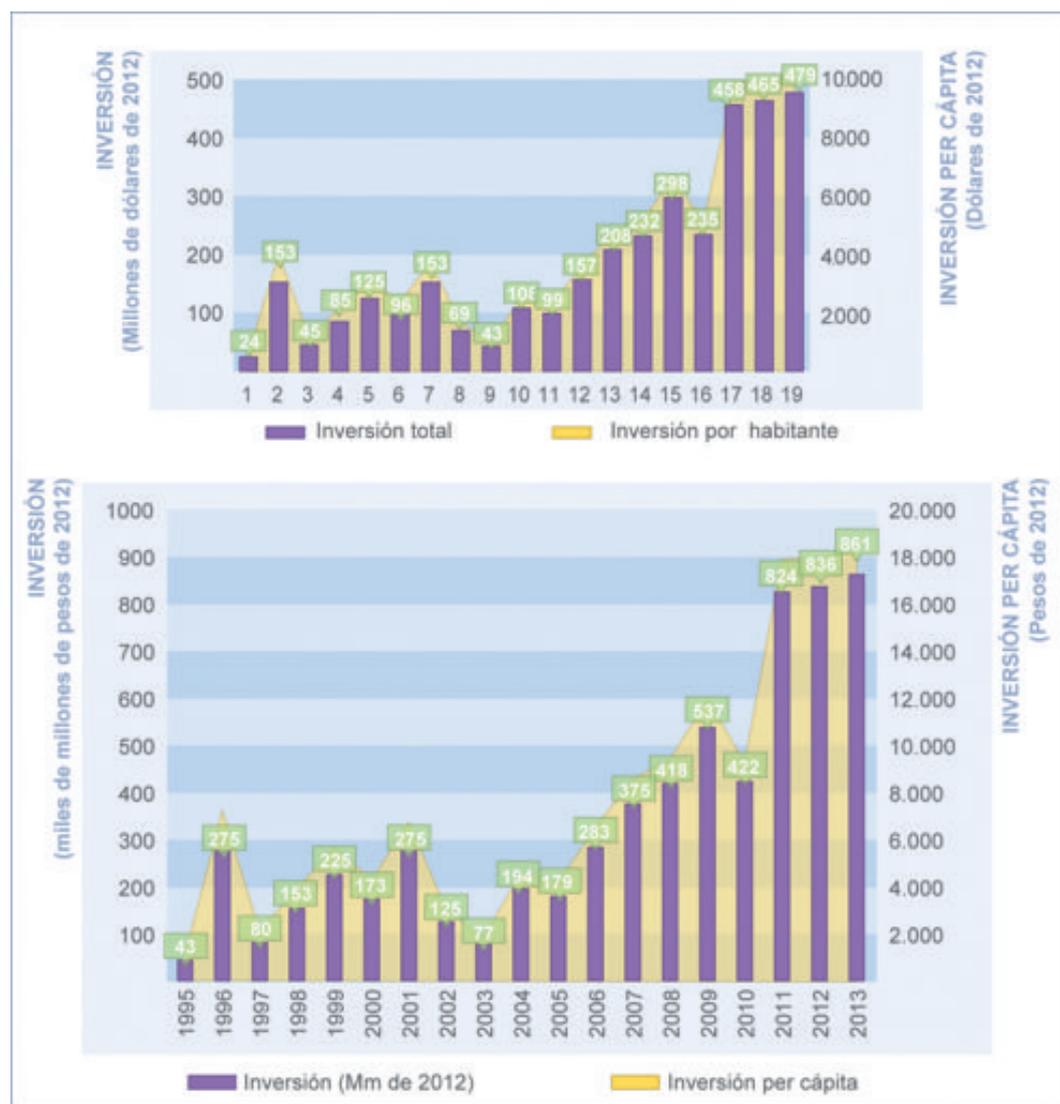


Gráfico 22: Recursos destinados al sector

Fuente: Con base en proyectos del Ministerio de Vivienda y población del DANE. Nota: Incluye datos sobre proyectos de aseo. Incluye PGN, Fondo de Regalías, entre otros.

58 Incluye vigencias futuras del Fondo Nacional de Regalías en liquidación.



CAPITULO III

Bienes públicos para estructurar la integralidad

Los números muestran un comportamiento similar en relación con la población y el PIB. En la segunda mitad de la década de los años 90, el valor máximo invertido fue de 7.215 pesos por habitante (1996), mientras que en la primera década del 2000 la inversión fue de 11.930 pesos por persona (2009). En el 2011 la inversión aumentó a 17.896 per cápita y siguió haciéndolo sostenidamente durante los últimos tres años hasta llegar en el 2013 a 18.278 (Gráfico 23). La inversión también muestra un aumento significativo como porcentaje del PIB: entre 1995 y 2010 alcanzó un valor máximo de 0,09%, y en el 2011 y 2012 éste ya había aumentado a 0,13%.

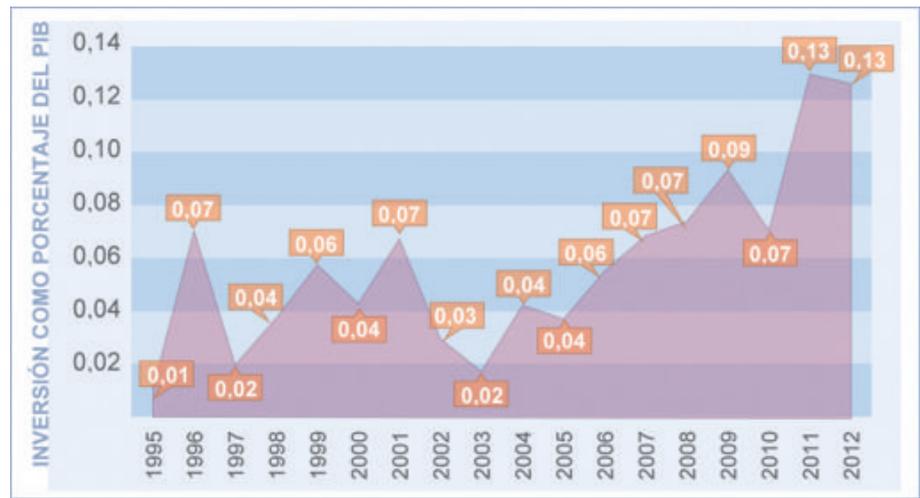


Gráfico 23: Recursos destinados al sector como porcentaje del PIB

Fuente: Con base en proyectos del Ministerio de Vivienda y PIB del Banco de la República.



2. Espacio público y equipamientos

El espacio público es un elemento fundamental en la estructuración y desarrollo de los centros urbanos, incide directamente en la calidad de vida de los habitantes y constituye una herramienta de cohesión social y equidad. En este sentido, las ciudades en Colombia han reconocido la importancia y la necesidad de generar o adecuar este tipo de espacios, así como de equipamientos urbanos, como una herramienta clave para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y fomentar comportamientos de integración social. Sin embargo, el rápido crecimiento de las ciudades en Colombia ha traído consigo dificultades para controlar y planear los procesos de urbanización, que en su mayoría se han dado de manera espontánea e informal. Entre otras consecuencias negativas, el resultado de esto ha sido la provisión insuficiente de espacio público. Estos procesos instan a la política de vivienda a encontrar estrategias que permitan cerrar las brechas de espacio público y equipamientos urbanos existentes, tanto en términos cuantitativos como cualitativos y de garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

Aunque el tema de la provisión de espacio público estuvo relegado por algún tiempo de la planeación urbana (y a esto se debe que el espacio público en las ciudades colombianas fuera considerablemente bajo), durante los últimos 25 años el país ha hecho avances significativos en darle importancia a la provisión de espacio público a través de la expedición de normas urbanísticas y la formulación de lineamientos de política urbana que tienen en cuenta esta realidad, además de acciones concretas que han contribuido a aumentar el área de espacio público y su calidad. Paralelamente ha crecido la necesidad de generar estándares de provisión, se ha promovido el desarrollo del espacio público como elemento de cohesión de las ciudades y se han impulsado proyectos que contribuyen a la creación de espacios con carácter de bien colectivo y de uso común. No obstante, a pesar de los importantes avances, los niveles de dotación aún son relativamente bajos y se deben superar ciertos obstáculos para seguir mejorando la provisión de espacio público de calidad.

2.1. Antecedentes normativos

En Colombia se empezó a darle mayor importancia al manejo del espacio público desde la década de los años 80. La primera reglamentación al respecto fue la Ley 9 de 1989, que da la primera definición de espacio público y define los elementos a ser tenidos en cuenta como espacio público⁵⁹. Posteriormente, la Constitución Política de Colombia de 1991 refuerza la importancia del espacio público cuando establece como obligación de la Nación la protección de estos espacios que, por ser bienes públicos, se declaran “inalienables, inembargables e imperceptibles” y se refuerza la idea de que el bienestar colectivo debe primar sobre el bienestar particular: “Es deber del Estado velar por la protección de la

59 Áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular; áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías; fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes, entre otras.

“Aunque el tema de la provisión de espacio público estuvo relegado por algún tiempo de la planeación urbana (y a esto se debe que el espacio público en las ciudades colombianas fuera considerablemente bajo), durante los últimos 25 años el país ha hecho avances significativos en darle importancia a la provisión de espacio público a través de la expedición de normas urbanísticas y la formulación de lineamientos de política urbana que tienen en cuenta esta realidad, además de acciones concretas que han contribuido a aumentar el área de espacio público y su calidad.”

integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular” (Artículo 82).

Seis años después, con la expedición de la Ley 388 de 1997, se establece como uno de los objetivos principales del desarrollo territorial el velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente. Esta ley introduce la figura del POT y la obligación por parte de los municipios y distritos de incluir actuaciones relacionadas con la localización y dimensionamiento del espacio público a escala urbana o zonal y el señalamiento de las cesiones urbanísticas.

Al siguiente año, el Decreto 1504 de 1998, como reglamentación de la Ley 338, “Reglamenta el manejo del Espacio Público en los Planes de Ordenamiento Territorial”. Este documento normativo define tres elementos relevantes en el contexto nacional: el primero es la determinación de establecer que, en cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo. Para esto se incorporan los elementos que constituyen el espacio público y se disipan las diferentes interpretaciones sobre el particular; el segundo elemento es la medición por parte de los municipios y distritos del déficit cuantitativo y cualitativo del espacio público. En este sentido, para efectos de garantizar la planeación y gestión del espacio público en los POT, y fundamentalmente para monitorear el déficit cuantitativo y cualitativo del mismo en las ciudades, el Artículo 15 de este decreto establece la categoría de espacio público efectivo, que corresponde al espacio público de carácter permanente conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas. Por último, el tercer elemento es la definición de una meta de 15m² de espacio público efectivo por habitante.

La definición y la función del espacio público se han venido alimentando desde entonces. En una primera etapa, que va hasta el año 2005, se incluye la necesidad de proteger estos predios por encima de los intereses individuales de los habitantes y satisfacer las actividades urbanas colectivas, mientras que a partir del Decreto 215 de 2005 se empieza a considerar la importancia de su ubicación como factor integrador (Tabla 10). En el año 2010 se expide el Decreto 798 de 2010 (Estándares urbanísticos), el cual reglamenta los estándares urbanísticos básicos a ser tenidos en cuenta por los municipios y distritos para el desarrollo de la vivienda, los equipamientos y los espacios públicos necesarios para su articulación con los sistemas de movilidad, principalmente con la red peatonal y de ciclorrutas⁶⁰.

El documento “Visión Colombia II Centenario: 2019” del 2006 incorpora la estrategia “Construir Ciudades Amables”, que tienen como objetivo garantizar: i) el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; ii) la

60 Artículo 1. Ámbito de aplicación. Decreto 798 de 2010.

adecuación de los espacios donde habitan y se relacionan los ciudadanos; y iii) la construcción de ciudades más amables, ordenadas según un modelo de desarrollo urbano planificado, con espacio público adecuado y con inclusión de la población discapacitada.

Seguidamente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para Todos”, determinó la necesidad de expedir e implementar la Política Nacional de Espacio Público mediante la cual se pretende apoyar a las entidades territoriales en el fortalecimiento de su capacidad institucional y administrativa para la planeación, gestión, financiación, información y sostenibilidad del espacio público. En cumplimiento de esta disposición, el MVCT y el DNP tuvieron la iniciativa de formular y presentar ante el Conpes la Política Nacional de Espacio Público, la cual se consolidó a través del Conpes 3718 de 2012.

La Tabla 10 presenta la evolución del concepto de espacio público en la legislación colombiana y el rol del Estado en su protección y provisión.

Tabla 10. La evolución del concepto de espacio público en Colombia y el rol del Estado en su protección

Ley 9 de 1989	El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas. Incorpora las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes, entre otras.
Constitución Política de Colombia de 1991	Artículo 63: “Los bienes de uso público son inalienables, inembargables e imprescriptibles.” Artículo 82: “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”.
Ley 338 de 1997	Establece como uno de los objetivos principales del desarrollo territorial el velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente. Introduce la figura de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).
Decreto 1504 de 1998	Establece que el espacio público es el conjunto de inmuebles públicos destinados a satisfacer las actividades urbanas colectivas, por encima de los intereses individuales de los habitantes. Al espacio público lo componen los elementos constitutivos, naturales o artificiales, y los elementos complementarios como elementos de comunicación, señalización u organización.
Conpes Social 80 de 2004	El Conpes define las líneas de acción para la superación de las situaciones de discapacidad y superación de riesgos, enfocadas a propender por la aplicación de la normativa existente en materia de eliminación de barreras de acceso físico y funcional a espacios públicos, edificaciones abiertas al público, proyectos y programas de vivienda de interés social.
Decreto 215 de 2005	La locación física al interior de las ciudades que estructura y articula el sistema urbano y a las actuaciones urbanísticas que se lleven a cabo. El área que utilizan los ciudadanos para interactuar y moverse, y que integra el concepto de urbe como una red funcional integral.
Decreto 1538 de 2005	Establece criterios de diseño con el fin de eliminar las barreras físicas, permitiendo de esta forma el acceso de toda la población a las vías, parques, andenes, zonas verdes, mobiliario urbano, edificios de uso público, vivienda, entre otros, en especial para permitir el acceso de las personas con movilidad reducida.
Conpes 3718 de 2012	Presenta la Política Nacional de Espacio Público.

Fuente: Fedesarrollo, con base en la legislación colombiana.

2.2. La dotación de espacio público en las ciudades colombianas

Las discusiones de política nacional alrededor de la provisión de espacio público consideran ideal que en las ciudades existan, como mínimo, entre 10 metros cuadrados de espacio público por habitante (por ejemplo, en el documento Visión Colombia 2019) y 15 metros cuadrados público por habitante (Decreto 1504 de 1998), lo que concuerda con el área mínima propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS): 12 metros cuadrados por habitante. No obstante, el promedio actual está considerablemente por debajo de esos niveles: en las más recientes mediciones, el promedio nacional para el 2010 y para las ciudades que se presentan en el **Gráfico 24** era de 3,26 metros cuadrados por habitante. Pasto, que es la ciudad con la mayor cantidad de espacio público por habitante, tenía 5 metros cuadrados. Estas cifras son considerablemente inferiores a los estándares recomendados y también están por debajo de las cifras de espacio público de varias ciudades del mundo (**Gráfico 24: Espacio público**).

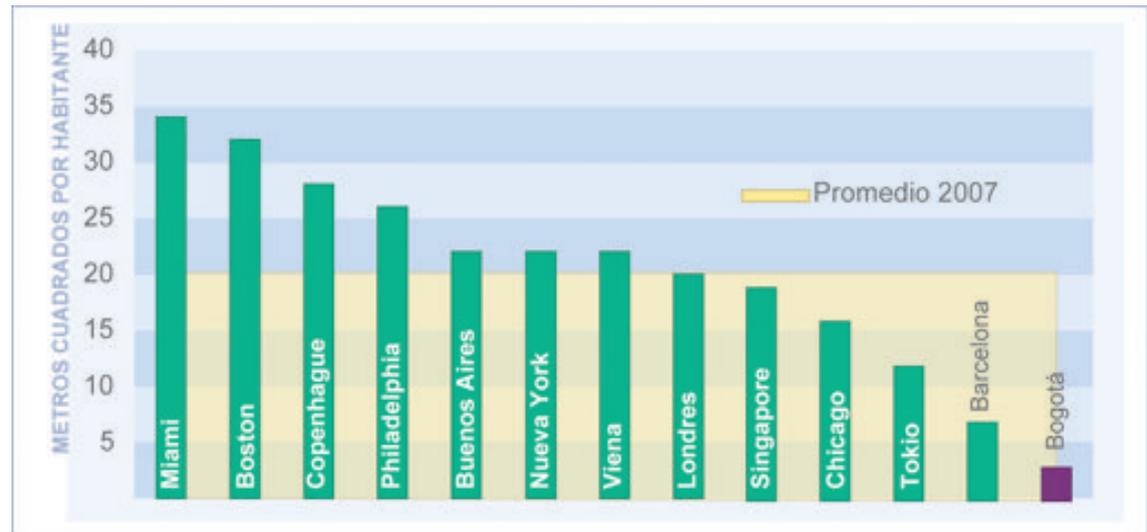


Gráfico 24: Provisión de espacio público: comparaciones internacionales

Fuente: Conpes 3758 de 2012.

Sin embargo, como se puede ver en el **Gráfico 25**, la provisión de espacio público de las ciudades ha mejorado. Entre el 2007 y el 2010, en general, los niveles de provisión de espacio público tuvieron un fuerte aumento, y el promedio nacional pasó de 2,39 a 3,26 metros cuadrados por habitante. El alto desarrollo de Pasto durante este período se debió principalmente a la renovación de sus parques y plazas, como parte de una estrategia de recuperación histórica de la ciudad y de provisión de espacios públicos para la recreación. Pereira también buscó renovar sus suelos, restringiendo usos en áreas públicas, en particular en la forma de planes parciales, una herramienta que surge a partir de la Ley 388. Como

ejemplo de ciudades que invirtieron en la renovación de suelos urbanos sobresale también Cúcuta, por su estrategia de recuperación de espacio público peatonalizado, con andenes y calles peatonales en el centro de la ciudad. Los planes de esta ciudad esperan generar 13 m² de espacio público, en un escenario óptimo, con 1.010 hectáreas de parques hacia el 2020.

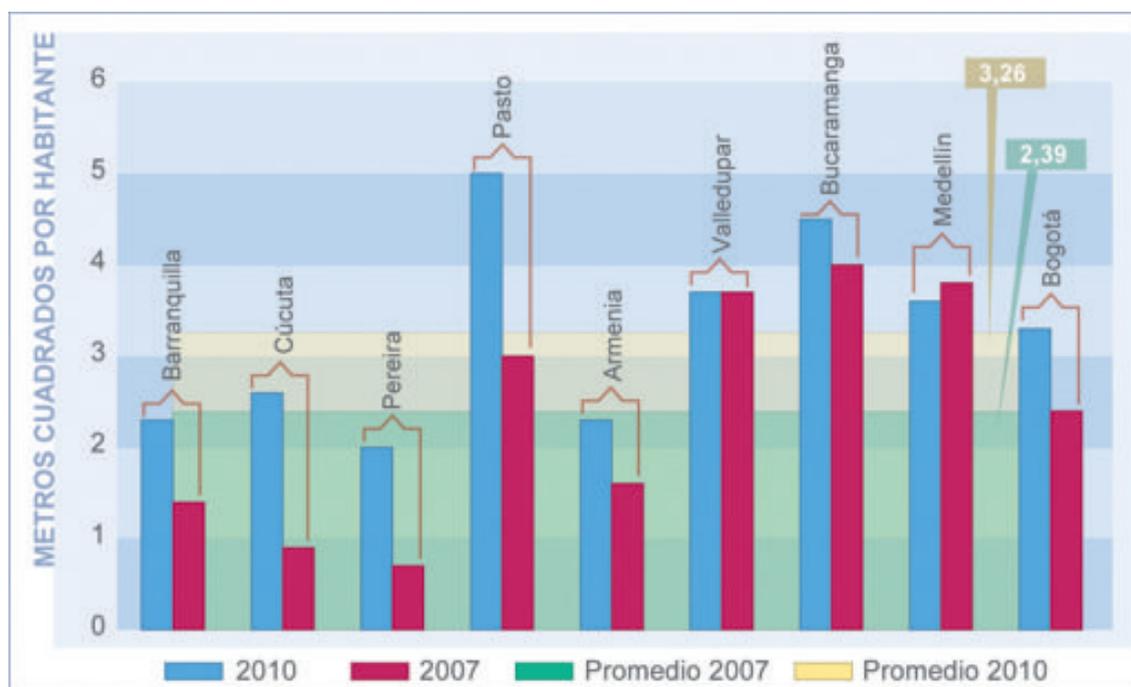


Gráfico 25: Evolución del espacio público en algunas ciudades colombianas

Fuente: CONPES 3718 de 2012.

El déficit cuantitativo de espacio público en Colombia se manifiesta particularmente en zonas ocupadas por asentamientos precarios o informales, en centralidades o zonas urbanas con alta densificación, y eventualmente en las zonas de expansión urbana que se han ido incorporando a los suelos urbanos sin el manejo adecuado del indicador que establecen las normas vigentes. El balance nacional y de las ciudades del déficit cualitativo es en gran medida perceptivo y se plantea sobre la base de las carencias de mobiliario, señalización, iluminación y zonas verdes; también deficiencias en el diseño y tratamiento, pero aún no se cuenta con un estudio de diagnóstico que revele la situación actual del déficit cualitativo de espacio público (Conpes 3758 de 2012).

2.2.1. La transformación de las ciudades colombianas: el caso de Bogotá

Desde mediados de la década de los años 90, Bogotá ha experimentado importantes y rápidas transformaciones en su espacio público. Se han peatonalizado importantes áreas, se desarrollaron ciclorrutas, se revitalizaron parques y andenes y se implementó el Sistema

*Transformación de San Victorino
(Bogotá)*



Antes

Fuente: Líderes por Bogotá



Después

Fuente: Líderes por Bogotá

Integrado de Transporte Masivo Transmilenio, convirtiéndose en un ejemplo de desarrollo urbano a nivel mundial. El éxito de Bogotá es atribuible en gran parte a la cadena de continuidad de políticas públicas de múltiples administraciones y de sinergias en la implementación de diferentes estrategias, como la reclamación del espacio público, el mejoramiento de los servicios de transporte, la promoción del uso de medios de transporte motorizados y medidas de restricción del uso de vehículos motorizados (Montezuma & Wright, 2005). De una situación en la que en la mayor parte de los casos el espacio público era ocupado por comerciantes informales o por el estacionamiento de vehículos, el desarrollo de infraestructura, mejoramiento y restricciones de los usos del espacio público, la recuperación de andenes, parques, plazas y áreas comerciales permitió pasar a una situación en la que se priorizan los intereses de los peatones y el uso colectivo del espacio público.

Las transformaciones de diversas zonas y avenidas de la ciudad –San Victorino, la Carrera 10ª y la Carrera 15, entre otras– han contribuido a la reactivación del comercio y de la economía, y también a la disminución de la delincuencia. En estas zonas el espacio público ha incidido directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Es necesario subrayar que no sólo se han ofrecido soluciones de esparcimiento e integración, sino que la recuperación de los lugares de uso colectivo ha proporcionado mejores condiciones en materia de seguridad y economía en la ciudad (Segovia, 2005). Las imágenes que se muestran ilustran el cambio radical que sufrió esta área de la ciudad.

2.3. Estrategias para la generación de espacio público y para su consolidación como elemento integrador de las ciudades

La provisión de espacio público y de equipamientos urbanos es un elemento que actualmente tiene particular importancia en la agenda del desarrollo urbano en Colombia y como elemento integrador de las ciudades. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para Todos”, determinó la necesidad de expedir e implementar la Política Nacional de Espacio Público, mediante la cual se apoya a las entidades territoriales en el fortalecimiento de su capacidad institucional y administrativa para la planeación, gestión, financiación, información y sostenibilidad del espacio público.

De otro lado, el Gobierno Nacional ha venido trabajando para la provisión de espacio público y equipamientos con intervenciones directas mediante programas como el de Mejoramiento Integral de Barrios y otros proyectos de recuperación de espacio público, y de manera transversal

con otros programas como los Macroproyectos de Vivienda, el programa de subsidios de 100 Mil Viviendas Gratis y los Sistemas Integrados de Transporte Masivo. A continuación se describe cómo estos programas y proyectos han sido herramientas claves en la provisión de espacios públicos de las ciudades colombianas.

El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) del Ministerio de Vivienda, formulado en el documento Conpes 3604 de 2009, busca intervenir los asentamientos vulnerables, aprovechando el inventario de soluciones habitacionales informales y adecuándolo de manera que tenga acceso a los servicios e infraestructura deseables. Entre los objetivos de este programa se encuentra “proveer la equidad a través de la provisión de bienes y servicios urbanos (servicios públicos domiciliarios, espacio público, vías, transporte y equipamientos)”. A la fecha se han intervenido diez municipios como parte del piloto del programa. En éstos se han adelantado estrategias de recuperación de espacio público y de dotación de espacios para las comunidades, con un total de 3.860 predios y 18.256 personas como resultado de las intervenciones del proyecto. Para poder hacer parte del programa, los municipios deben incluir el terreno a intervenir dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, como tratamiento de mejoramiento. Muchos municipios que podrían ser objeto de este programa no conocen la figura de mejoramiento.

Los proyectos de mejoramiento integral de barrios, ejecutados en los Barrios Bello Horizonte en Pereira, Caminos de San Silvestre en Barrancabermeja, Veinte de Enero en Apartadó y Nueva Esperanza en Leticia, se encuentran finalizados y tras una evaluación de resultados. Entre otros impactos positivos se encuentra que la intervención y mejoramiento al equipamiento urbano y al espacio público en general ha incrementado el uso de este espacio y ha tenido efectos positivos en la comunidad. Adicionalmente, la evaluación encuentra que el 70,2% de los hogares residentes en los barrios intervenidos manifiesta una mejora en la percepción de seguridad, percepción que se atribuye a la habilitación de espacios públicos de esparcimiento y recreación (MVCT - CENAC, 2012).

Los proyectos de recuperación de espacio público en las ciudades, liderados en algunos casos por el MVDT, tienen como objetivo principal mejorar la calidad de vida de los habitantes de una zona mediante la rehabilitación del espacio público en el que se relacionan. La estrategia principal consiste en recuperar espacios que representan un peligro para la comunidad. La **Ilustración 2** es un ejemplo de creación de espacio público a partir de terrenos descuidados (la situación de una comunidad mejora, y los hogares son reubicados sólo cuando es estrictamente necesario).



CAPITULO III

Bienes públicos para estructurar la integralidad

Otra programa que favorece la provisión de espacio público son los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN). Este programa surge en respuesta a la necesidad de generación de suelo destinado a programas VIS de gran escala, y para ayudar a resolver el déficit habitacional del país mediante esquemas público-privados. Una de las características básicas de los MISN es que todo macroproyecto debe establecer “una densidad sobre el área neta urbanizada que promueva el uso eficiente del suelo y porcentajes de cesiones que garanticen la generación de áreas importantes para el espacio público” (Conpes 3583 de 2009, pág. 25). Por su envergadura y capacidad de transformación del espacio físico de la ciudad, recuperan suelo urbanizable de expansión, proveyendo soluciones habitacionales nuevas, con estructuras adecuadas de espacio público. Se estima que, además de las áreas afectadas en función de las reservas ambientales, se destina el 17% del área neta urbanizable en parques y zonas verdes, y el 8% en equipamientos. En el total de los doce Macroproyectos adoptados actualmente por el Ministerio de Vivienda, se destinan 17,7 m²/habitante en espacio público, incluyendo 4,8 m²/habitante de parques. La relación del área de cada uno de los proyectos se muestra en la **Tabla 11**, en la que se puede apreciar que gran parte de los proyectos cumple con el estándar de espacio público exigido.

*Ilustración 2:
Recuperación de espacio público en Medellín.
Fuente: MVDT*





Tabla 11: Espacio público generado por Macroproyectos

Item	Departamento	Municipio	Área neta urbanizable	Potencial de viviendas	Habitantes	Relación de espacio público	Relación de espacio público (Parques)
			(Ha.)	Unidades		m2 / Hab	m2 / Hab
1	Antioquia	Medellín	141,39	11.455	42.384	10,64	5,67
2	Atlántico	Barranquilla	117,73	18.871	69.823	6,43	2,71
3	Bolívar	Cartagena	355,51	65.138	241.011	5,36	2,57
4	Caldas	Manizales	106,15	3.500	12.950	9,01	3,82
5	Huila	Neiva	33,48	3.928	14.534	6,98	3,50
6	Valle del Cauca	Cali	42,02	6.000	22.200	15,50	4,10
7	Valle del Cauca	Cali	40,02	5.000	18.500	11,42	5,34
8	Risaralda	Pereira	66,56	13.971	51.693	17,72	3,41
9	Valle del Cauca	Tuluá	25,14	3.920	14.504	9,37	3,49
10	Cundinamarca	Soacha	272,17	42.000	155.400	9,12	3,68
11	Valle del Cauca	Palmira	86,57	6.026	22.296	16,17	7,91
12	Valle del Cauca	Buenaventura	100,08	4.052	14.992	95,01	11,54
TOTAL			1.386,82	183.861	680.286	17,73 m2 / Hab	4,81 m2 / Ha

Fuente: MVCT. Para calcular el número de habitantes se utiliza el promedio nacional de 3,7 habitantes por vivienda.

CAPITULO III

Bienes públicos para estructurar la integralidad



MISN - Ciudad Verde (Soacha, Cundinamarca)
Fuente: MVCT.



*Proyecto del programa de vivienda gratuita en
Soacha - Cundinamarca
Fuente: MVCT.*

MISN Ciudad Verde en Soacha

El macroproyecto “Ciudad Verde” en Soacha, Cundinamarca, descrito en el capítulo 2, es un ejemplo claro del impacto que los MISN pueden tener sobre la provisión de espacio público y equipamientos en las ciudades. Dentro del macroproyecto hay recorridos peatonales y ciclovías que lo atraviesan de norte a sur y de oriente a occidente, y que conectan además los nodos urbanos de equipamientos y espacios públicos entre sí y con las áreas residenciales. Adicionalmente, teniendo en cuenta la carencia de equipamientos en las zonas aledañas al macroproyecto, se suple su necesidad de infraestructura educativa, cultural y deportiva, entre otros, articulándolos con los equipamientos existentes en el municipio. El aporte de suelo del proyecto al municipio para la construcción de equipamientos corresponde a un área de 21,78 hectáreas para 26 equipamientos. Actualmente se están gestionando recursos en conjunto con los Ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social e Interior para la ejecución de equipamientos educativos, de salud y de seguridad ciudadana (para estos últimos –estaciones de Policía–, El Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon) aportará \$2.320 millones y la entidad territorial \$580 millones, para un total de \$2.900 millones de pesos.

El programa de vivienda gratuita del MVCT tiene estándares similares a los macroproyectos. Este programa, que busca reducir el déficit habitacional en algunos municipios del país otorgando viviendas gratuitas a la población más vulnerable, entre la que se encuentran desplazados, víctimas de desastres naturales y hogares de menores ingresos, establece que cada uno de los proyectos debe hacer una cesión del 15% del área neta urbanizable en la forma de espacio público al municipio. En caso de que el lote cuente con zonas verdes de conservación, éstas sumarán al porcentaje de áreas cedidas en la forma de espacio público.

Como se puede apreciar en la **Tabla 12**, en el marco del programa de las 100 Mil Viviendas Gratis se contará con 10 m² de espacio público para cada habitante de las viviendas. El porcentaje de espacio público como proporción del área bruta del proyecto corresponde a un 32%, valor apropiado según el área mínima que se debe ceder por cada proyecto.

Tabla 12: Espacio público generado por el “programa de vivienda gratuita”

Total de proyectos	bruta (m2)	Total público (m2)	Proporción público/área bruta	Viviendas	Personas	Proporción espacio público por (m2/hab.)
60	4.062.839	1.285.537	32%	30.850	123.400	10

Fuente: Ministerio de Vivienda - Subdirección de Políticas de Desarrollo Urbano y Territorial.

Los sistemas de transporte masivo propician renovaciones urbanas en la ciudad y reforman y rehabilitan el espacio público, principalmente a través de la infraestructura de acceso a las estaciones. En Colombia, en los últimos quince años, seis grandes ciudades han implementado Sistemas Integrados de Transporte Masivos (SITM), específicamente sistemas de Buses de Tránsito Rápido (BRT, por sus siglas en inglés), en respuesta a los problemas de congestión y necesidad de transporte público. Su desarrollo se ha acompañado de obras que han generado y renovado espacios públicos –andenes, alamedas, ciclorrutas, entre otros–, contribuyendo a la transformación de la ciudad y convirtiéndose en un elemento clave del ordenamiento urbano. Como se presentará más adelante, la política de movilidad corresponde a un elemento importante en el desarrollo de las ciudades y una gran oportunidad de transformación y generación de espacios públicos, en particular por medio de elementos de Desarrollo Orientado al Transporte (TOD, por sus siglas en inglés).

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) contrató en el año 2009 la realización de cinco macroproyectos asociados al Sistema Integrado de Transporte Masivo para las ciudades de Bucaramanga, Cali, Barranquilla, Soacha y Cartagena, con la perspectiva de incorporar adecuadamente una infraestructura de transporte en el contexto del ordenamiento territorial mediante actuaciones de gran escala. La experiencia arrojó, ente otras, las siguientes conclusiones:

- Los sistemas de transporte masivo son una notable oportunidad para generar nuevo espacio público asociado a los corredores troncales, pero también abren la posibilidad de intervenir sectores estratégicos y áreas centrales con miras a crear parques, plazas y plazoletas, modificando áreas consolidadas a través de procesos de renovación urbana o conformando nuevos sectores en suelo de desarrollo o expansión.
- Los macroproyectos son instrumentos poderosos para la reconfiguración del espacio público existente. Lo dotan de significado e intensifican notablemente su uso por parte de los ciudadanos,

“El programa de las 100 Mil Viviendas Gratis del MVCT tiene estándares similares a los macroproyectos. Este programa, que busca reducir el déficit habitacional en algunos municipios del país otorgando viviendas gratuitas a la población más vulnerable, entre la que se encuentran desplazados, víctimas de desastres naturales y hogares de menores ingresos”

CAPITULO III

Bienes públicos para estructurar la integralidad

en la medida en que se articule con el ordenamiento municipal, es decir, con las áreas de actividad intensiva, corredores de movilidad peatonal y estaciones del sistema de transporte.

Las experiencias de formulación de macroproyectos fijaron lineamientos para la articulación del ordenamiento territorial de los POT y de los sistemas de transporte que actualmente se encuentran operando.

El ejemplo insignia de los SITM en Colombia es Transmilenio, el primero en ser implementado en Colombia, que se planteó como propósito central responder a la necesidad de ordenar el transporte público en la ciudad de Bogotá, y al mismo tiempo ofrecer una alternativa integral de desarrollo urbano (Segovia, 2005). Las imágenes que se muestran a continuación ilustran cómo este sistema ha contribuido a la generación de espacio público.

*Transmilenio como generador de espacio público: andenes y ciclo-rutas
Fuente: Fundación Ciudad Humana.*



*Transmilenio como generador de espacio público:
corredor peatonal con acceso a las
estaciones en el Eje Ambiental
Fuente: Urazán & Rondón, 2010.*



2.4. La estructura ecológica principal y el espacio público

Las áreas de protección ambiental son un componente importante del ordenamiento territorial y hacen parte del espacio público. La categoría de suelo de protección se introduce en la Ley 388 de 1997, como una categoría transversal a los suelos de tipo urbano, rural y de expansión. En esta categoría se incluyen las áreas destinadas a la protección de valores ambientales y amenazadas por potenciales desastres de origen natural o antrópico, y se consagra la idea de que éstas deben quedar excluidas de la ocupación urbana o suburbana. La relación de las áreas de protección ambiental con el espacio público se especifica en el Decreto 1507 de 1998, que declara como elementos constitutivos del espacio público elementos naturales como las áreas para conservación y preservación del sistema orográfico y del sistema hídrico, así como las zonas de especial interés paisajístico. Posteriormente, con la expedición del Decreto 3600 de 2007, se incluye la figura Estructura Ecológica Principal (EEP) en la planificación del territorio. Esta figura se define como “el conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones”, de manera que incorpora un marco de sostenibilidad ecológica en el ordenamiento del territorio. La EEP tiene como base la estructura ecológica, geomorfológica y biológica original y actual del territorio: por ejemplo, en el caso de Bogotá, son parte de la estructura ecológica los cerros, el valle del río Bogotá y los humedales y parques, entre otros. Por lo tanto, una parte importante de los espacios públicos –los parques o adecuaciones a lo largo de los humedales– hace parte de la estructura ecológica principal de la ciudad.

Si bien se reconoce la importancia de la EEP en términos jurídicos y técnicos, la información básica que tienen las ciudades colombianas de su EEP todavía es pobre, y las políticas que orientan su gestión son, en su mayoría, incipientes. Sin embargo, ha habido avances importantes en los procesos de gestión y manejo del EEP en relación con el espacio público. Un ejemplo de esto es el manejo de los humedales, ecosistemas de alto valor ecológico en Bogotá. La directriz general para el desarrollo de los Planes de Manejo Ambiental de los Humedales se basa en la normatividad ambiental vigente, que hace especial énfasis en que los humedales hacen parte integral de la EEP de la ciudad, y que se constituyen en áreas de alto valor escénico y biológico y que por sus condiciones de localización y accesibilidad se destinan a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos (Alcaldía de Bogotá, PMA Humedal Juan Amarillo). Un caso exitoso es el



“El quehacer urbanístico de los últimos quince años en Colombia ha explorado diferentes instrumentos para promover la construcción de nuevos equipamientos.”

del Humedal Juan Amarillo, que se recupera y se protege a través de un parque ecológico destinado a la recreación pasiva de la comunidad, con senderos pavimentados, mobiliario urbano y un espejo de agua propicio para la recreación.

Sin embargo, la gestión del EEP debe ir más allá de la recuperación y manejo de ecosistemas estratégicos aislados, pues esta estructura debe entenderse como una red de espacios y corredores que mantienen la biodiversidad y los procesos ecológicos, dotando al territorio de servicios ambientales esenciales para su desarrollo sostenible que, a su vez, pueden ser aprovechados de manera controlada como espacios públicos de recreación, entre otros.

2.5. La dotación de equipamientos urbanos

Los equipamientos se pueden entender como “una serie de elementos urbanos de consumo colectivo que constituyen una parte importante del espacio urbano”. Tradicionalmente han sido dos los aspectos que han unificado estos elementos dispares: de un lado, la intervención del Estado al caracterizarlos y determinar una lógica para su producción y gestión. En consecuencia, tratar el tema de los equipamientos equivale fundamentalmente a tratar de entender la intervención del Estado desde su unificación y normalización a través de la política urbana. De otro lado, la consideración de la vida cotidiana de los usuarios de dichos elementos. Es decir, los equipamientos comienzan a definirse como espacios de consumo sobre los cuales se vierte una parte importante de las actividades cotidianas de los individuos. Por ello se reconocen como espacios de consumo colectivo.

En el lenguaje urbanístico el equipamiento se ha definido como aquellos “espacios construidos de consumo colectivo, de uso público, distintos de la vivienda, del espacio productivo, del espacio de transporte y comunicación” lo cual indica que desde su origen los equipamientos se han diferenciado claramente de otras funciones urbanas y que actualmente intentan agruparse a esta categoría.

El quehacer urbanístico de los últimos quince años en Colombia ha explorado diferentes instrumentos para promover la construcción de nuevos equipamientos. De un lado, los planes parciales deben prever un área de cesión de suelo o la construcción efectiva de un equipamiento como parte del proceso de urbanización, lo cual apunta a garantizar la provisión de equipamientos en nuevos desarrollos.

Al mismo tiempo, las grandes ciudades han apelado a planes maestros de equipamientos para plantear un orden en su localización y su articulación con el modelo de ordenamiento municipal consignado en el



POT. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que, como en el caso de Bogotá, ha sido necesario armonizar la visión sectorial de la localización de equipamientos –salud, educación, cultura, entre otros sectores– para lograr mayor eficiencia y cobertura. De hecho, tanto Bogotá como otras ciudades han manifestado la necesidad de armonizar los planes maestros sectoriales con la conveniente localización de equipamientos en áreas centrales, conectadas con los sistemas de transporte masivo.

El gran reto en este tema consiste, por lo tanto, en articular la producción de equipamientos al modelo territorial a través de nuevas formas de ciudad que permitan responder a exigencias de localización, accesibilidad, generación de espacio público e interacción con otros equipamientos, en la línea del proyecto urbano que supera la pura implantación de edificaciones públicas de manera dispersa en el territorio.

2.5.1. Balance nacional por tipo de equipamiento

Los equipamientos urbanos de las ciudades colombianas registran menores rezagos que en sus indicadores de espacio público. En particular, las ciudades cuentan con equipamientos suficientes para educación y recreación, pero muestran rezagos en salud y cultura.

Los estándares de equipamientos urbanos son una herramienta para determinar la cantidad y capacidad óptima de los equipamientos urbanos complementarios de la vivienda. Son una guía que se ajusta en función de la particularidad y disponibilidad de recursos, de las prioridades de la política social y de las preferencias de los grupos sociales.

La **Tabla 13** presenta los estándares de provisión y el **Gráfico 26** la relación que existe entre la provisión actual y el estándar por municipios agrupados según su tamaño.

Tabla 13: Estándares de provisión de equipamientos

	Tipos de equipamientos			
	Educativos	Hospitales	Culturales	Rec-reacción
Unidades cada 100.000 habitantes	40	10	10	10

Fuente: Universidad de los Andes con base en el censo del 2005.



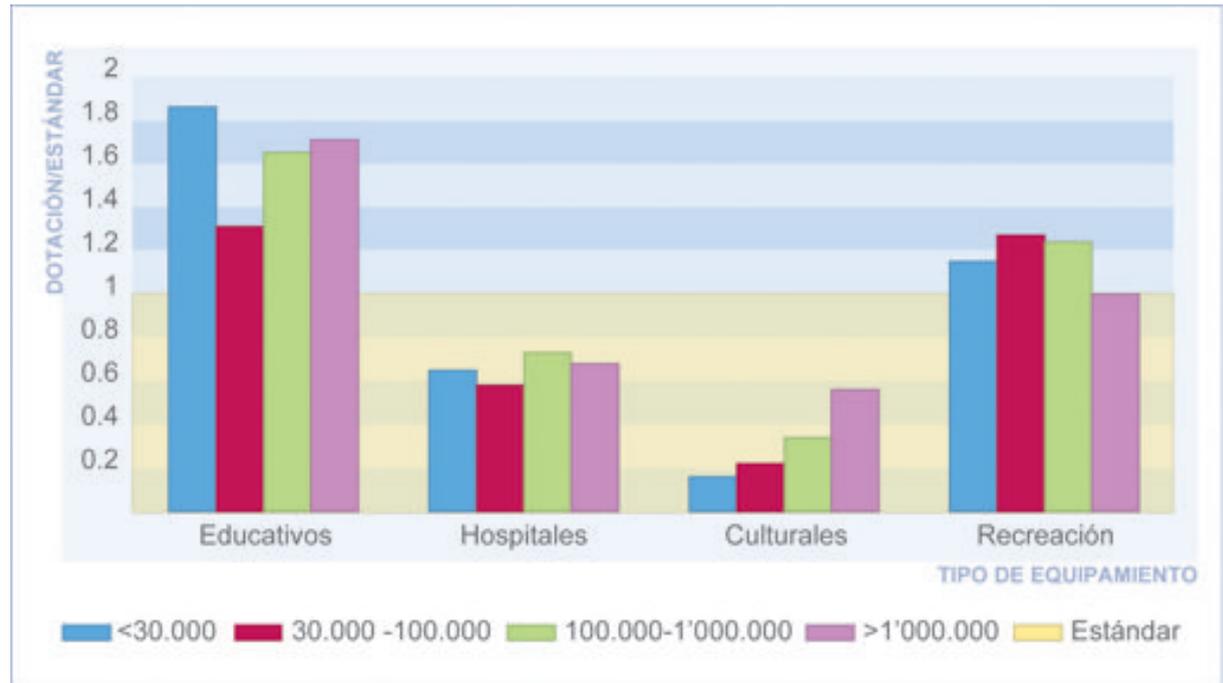


Gráfico 26: Equipamientos: relación entre la provisión actual y el estándar por municipios agrupados según su tamaño

Fuente: Fedesarrollo con base en Universidad de los Andes y censo 2005.



En educación, los cuatro tamaños de municipios registran un superávit en número de colegios de educación media. Los equipamientos para recreación también son superavitarios frente al estándar, más en los municipios intermedios que en los grandes y pequeños. De otro lado, se observa que para todos los tamaños de municipio existe una brecha con respecto al estándar en los equipamientos de salud y en los equipamientos culturales: la brecha promedio en salud es del 33% y la de equipamientos culturales es del 66%⁶¹. No obstante, es posible que algunas actividades culturales puedan llevarse a cabo en espacios dedicados a la recreación, como centros polideportivos o plazas. En el mismo sentido, dado que no se tiene en cuenta la morbilidad de la población ni la calidad de las dotaciones, es posible que los hospitales logren atender a quienes lo necesitan, de manera que necesariamente presentan un déficit de camas o de doctores (Universidad de los Andes, 2009).

Las diferencias entre ciudades son notorias según su tamaño. Los municipios más pequeños registran los mayores rezagos en equipamientos de salud y cultura (33% y 85% respectivamente). La densidad dotacional para centros educativos y hospitales de primer nivel muestra un resultado

61 Los equipamientos para la salud incluyen hospitales de primer nivel, centros de atención inmediata y puestos de salud. Y para la cultura, auditorios, salas de teatro y centros culturales.

similar en todos los municipios, mientras que la oferta de infraestructura para equipamientos culturales y de educación superior tienen un comportamiento contrario: los municipios con menos de 30.000 habitantes están más rezagados, lo que se explica, en cierta medida, porque la oferta de universidades es más baja en los municipios pequeños que en los grandes, considerando que la relativamente más baja demanda por educación superior puede ser suplida por los municipios con un mayor número de habitantes.

A continuación se caracteriza la situación de equipamientos de manera desagregada para las ciudades de más de 200.000 habitantes y para los sectores de educación preescolar, básica y universitaria, y salud, cultura y recreación.

Según el **Gráfico 27**, Valledupar es la ciudad con mayor presencia de equipamientos escolares: un total de 65 por cada 100 mil habitantes. Le siguen Barranquilla, Bogotá y Soacha, con promedios oscilantes entre 40 y 50 equipamientos. El promedio nacional en el sector preescolar es de 25 equipamientos por cada 100 mil habitantes. Con valores superiores a este promedio, además de los municipios mencionados, se encuentran Medellín, Cartagena y Santa Marta. Las ciudades con menores indicadores de cobertura son Cúcuta e Ibagué, con sólo 10 y 13 equipamientos de preescolar por cada 100 mil habitantes, respectivamente.



Gráfico 27: Equipamientos de educación: preescolar
Fuente: MVCT.

Junto con los indicadores de cobertura de equipamientos de educación preescolar, los de colegios presentan los valores más altos comparativamente con el resto de servicios evaluados. Las ciudades con indicadores más prósperos son Santa Marta, Soacha, Ibagué y Valledupar, con valores superiores a 50 equipamientos por cada 100 mil habitantes. El promedio nacional es de 41 equipamientos. Sobre la media, además de las ciudades mencionadas, se encuentran Barranquilla, Bucaramanga,

Palmira, Sincelejo, Bogotá y Cartagena, con indicadores comprendidos entre 42 y hasta 46 equipamientos en el sector. Los indicadores más bajos se presentaron en Manizales y Bello, con menos de 20 equipamientos cada una.

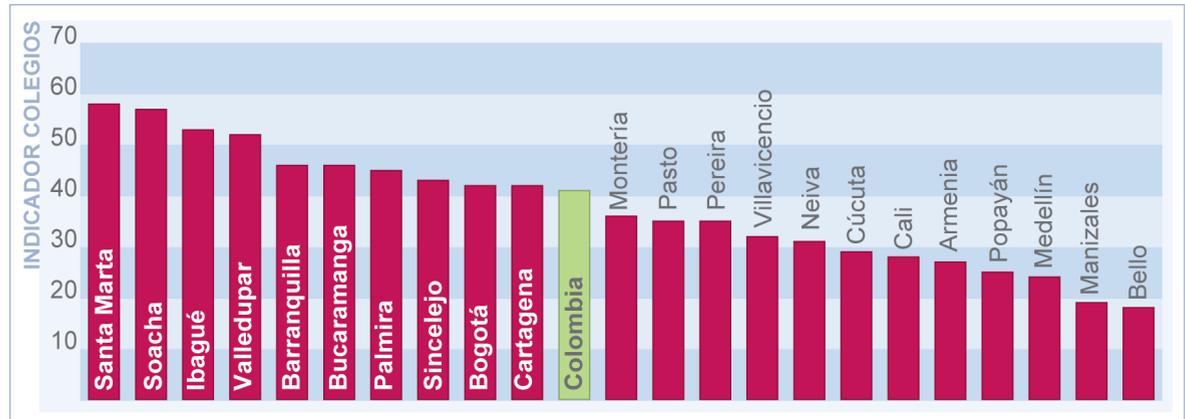


Gráfico 28: Equipamientos educativos: colegios

Fuente: MVCT.

En términos de educación superior, Bogotá es la ciudad con la mayor cobertura de equipamientos de educación superior –representados en universidades–, con un indicador de 8 por cada 100 mil habitantes. La media nacional se encuentra en 4 equipamientos, promedio que es igualado o superado por 20 de las 22 ciudades evaluadas.

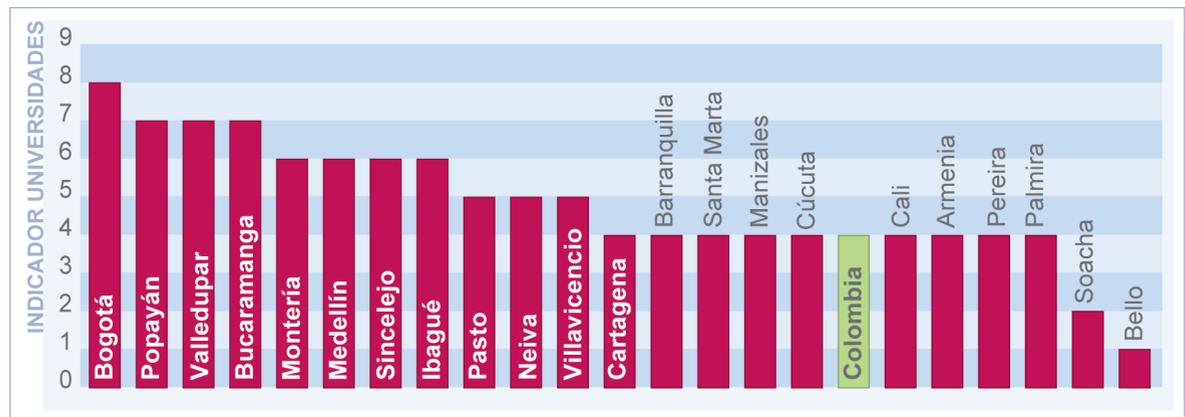


Gráfico 29: Equipamientos de educación superior

Fuente: MVCT.

En cuanto a la provisión de equipamientos asociados a servicios de salud, Sincelejo y Barranquilla son las ciudades con indicadores más altos: 13 por cada 100 mil habitantes. Les siguen Montería, Bucaramanga y Villavicencio, cada una con 11 equipamientos, y Pasto con 10 equipamientos. El promedio nacional se ubica en 6 equipamientos por cada 100 mil habitantes. Por debajo del promedio nacional se encuentran Manizales (6), Medellín (5), Pereira y Cali (4), Bello (3) y Soacha, que registra el indicador más bajo en el sector: sólo un equipamiento.

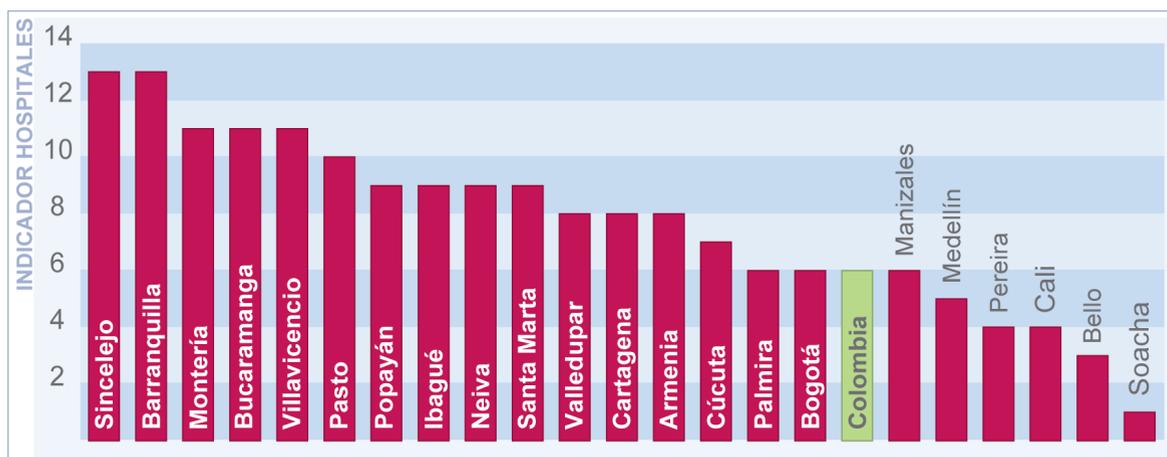


Gráfico 30: Equipamientos de salud
Fuente: MVCT.

En cuanto a equipamientos de tipo cultural, las ciudades que presentan los mayores indicadores de cobertura son Medellín, Pasto, Armenia y Bogotá. La media nacional oscila en 4 equipamientos culturales por cada 100 mil habitantes. Las ciudades de Palmira, Bello, Cúcuta y Popayán tienen 2 cada una, y en el extremo inferior está Montería, con un solo equipamiento cultural por cada 100 mil habitantes.

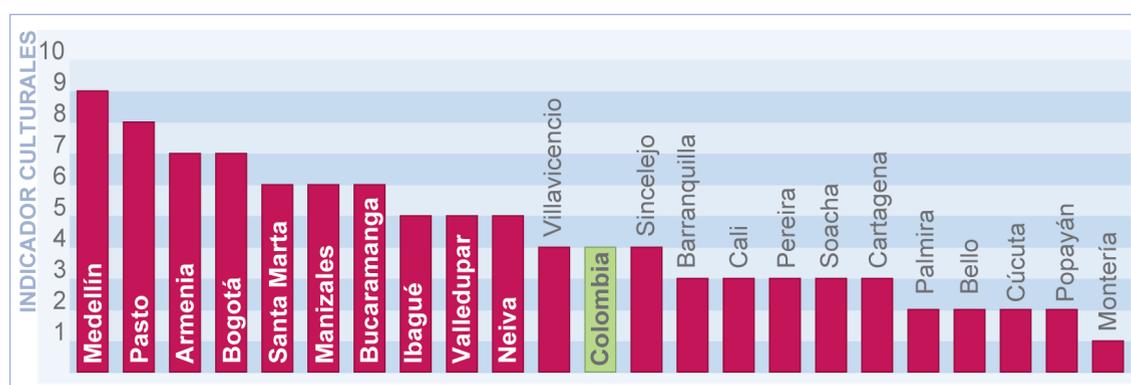


Gráfico 31: Equipamientos culturales
Fuente: MVCT.

Por último, se presentan los indicadores de provisión de equipamientos recreativos. Villavicencio y Sincelejo, con 19 equipamientos por cada 100 mil habitantes, son las ciudades con los indicadores más óptimos de cobertura de equipamientos recreativos. El promedio nacional se encuentra en 11 equipamientos. Los valores más bajos los registran Neiva, Cartagena, Pasto, Cali y Manizales, con indicadores inferiores a los 8 equipamientos recreativos por cada 100 mil habitantes.

CAPITULO III

Bienes públicos para estructurar la integralidad

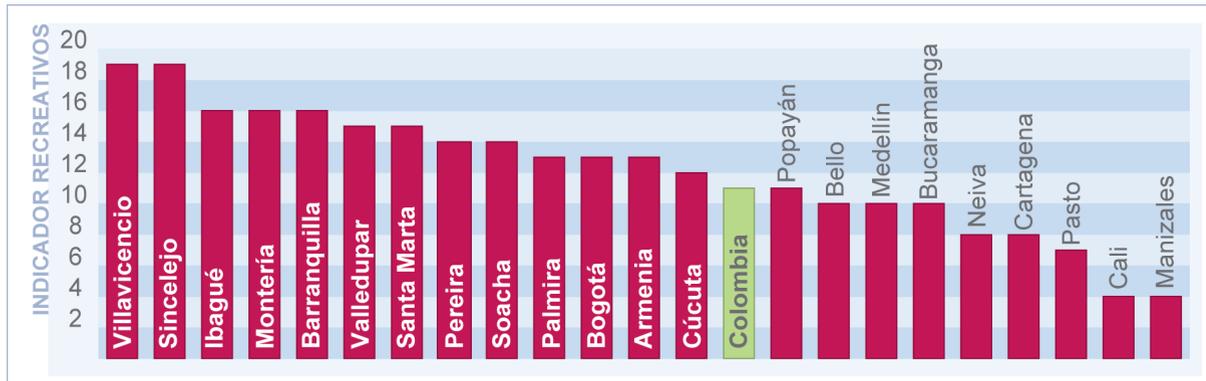


Gráfico 32: Equipamiento recreativo por cada 100.000 habitantes

Fuente: MVCT.



3. Transporte urbano

Como proceso formativo, la urbanización exige el desarrollo de nuevas capacidades para la prestación de los diferentes servicios que requieren las ciudades y su adecuado funcionamiento. A medida que la población de las ciudades aumenta, y éstas se expanden cubriendo grandes extensiones de tierra, la provisión de servicios de transporte urbano, en particular, se vuelve crítica para la calidad de vida de las personas, su movilidad y el buen funcionamiento de las ciudades.

El tranvía de Bogotá, el primer sistema de transporte público urbano centralizado a nivel nacional, entró en operación en 1884, con un sistema de tracción por mulas. La ciudad tenía en ese entonces menos de 100.000 habitantes, no contaban con servicios públicos adecuados y la mayoría de las personas se movilizaban a pie o a caballo. Después fue remplazado por un sistema de tranvía eléctrico y se constituyó en un elemento importante para el desarrollo urbano de la capital. La destrucción de algunos de sus vagones durante los sucesos de El Bogotazo⁶² desencadenó su posterior eliminación en 1951. Con su clausura, se erradicaron los esquemas públicos de transporte en el país, y la oferta de transporte en las ciudades permaneció descentralizada hasta finales del siglo XX.

Dado que la oferta de transporte público en las ciudades no era planeada y gestionada por un agente único o central, sino por empresarios privados, el servicio era de mala calidad. Se enmarcaba en un contexto de escasa capacidad de regulación, de un precario ejercicio de la autoridad de transporte y altos costos de operación. La prestación del servicio por múltiples actores que no actúan de manera coordinada se ha caracterizado por el uso de buses obsoletos, operación y diseño de rutas inadecuadas y sobreoferta de frecuencias. Además, los mecanismos de remuneración a los conductores y la regulación sobre los buses estimulan prácticas de competencia por los pasajeros –más conocidas como “la guerra del centavo”–, agudizan el afán de los conductores, el uso de vehículos cuya vida útil ha caducado y una sobreoferta de rutas (Fedesarrollo, 2013).

La primera ciudad que implementó un sistema de transporte público masivo fue Medellín y su Área Metropolitana, con un sistema de metro que entró en operación en 1995, luego de doce años de construcción y un costo de más de 2 mil millones de dólares. Este metro es uno de los mayores planes urbanísticos del departamento de Antioquia y fue cofinanciado entre la Nación, el departamento y la ciudad de Medellín en el 60% de la deuda, según quedó estipulado en el artículo 5º de la Ley 310 de 1996. Actualmente el metro cuenta con dos líneas (norte-sur y centro-occidente) y 27 estaciones, tres líneas de metrocable, una de éstas

62 El Bogotazo fue un episodio de protestas y violencia en la ciudad de Bogotá luego del asesinato de Jorge Eliecer Gaitán (candidato presidencial de la época), el 9 de abril de 1948.



denominada Metrocable Arví, el primer corredor turístico del sistema, y un sistema BRT63.

El metro representó un gran avance para el transporte, la calidad de vida y el desarrollo urbano del Valle de Aburrá, además de convertirse en ícono de la ciudad, símbolo de cultura, civismo y beneficio social (Metro de Medellín, 2014). Sin embargo, hacia principios del siglo XX, la implantación del metro se consideró incompleta: no estaba adecuadamente integrado con el transporte público colectivo del Área Metropolitana (Conpes 3307, 2004). Fue necesario, entonces, recurrir a sistemas de transporte masivo que complementarían el sistema.

Cinco años después, en el 2000, Bogotá implementó exitosamente un sistema de BRT denominado Transmilenio. Se trataba de una solución de transporte masivo de bajo costo, a pesar de que siempre se pensó que el metro era la opción más efectiva para solucionar los problemas de congestión. Ante la alta presión fiscal que el metro de Medellín representaba para el país y la ciudad, se tuvo que considerar una solución para los problemas de movilidad de relativa menor inversión (en 1998 el país atravesaba una crisis económica).

La implementación de Transmilenio fue liderada por completo por la ciudad y contó con una operación centralizada en la que los buses transitaban por canales exclusivos. El sistema se consideró exitoso: produjo impactos positivos en términos de movilidad a costos considerablemente inferiores a los del metro de Medellín, y se convirtió rápidamente en un referente para la organización del transporte masivo en las principales ciudades del país, así como un ejemplo a nivel mundial. Para el año 2009, la experiencia de Transmilenio fue presentada como “el punto de referencia mundial para los BRT” en la Cuarta Feria Internacional de Transporte Masivo (Quality Public Transport, 2012, citado en Fedesarrollo, 2013, página 3).

En los últimos diez años, Transmilenio ha sido la mayor inversión hecha en transporte público en Colombia, con importantes impactos en términos del tiempo de viaje, que se redujeron entre 10 y 18 minutos y tuvieron un mayor impacto entre los más pobres (Quality Public Transport, 2012, citado en Fedesarrollo, 2013), así como en otros indicadores, como la reducción de costos de operación, mejoras en la calidad del aire y de desarrollo urbano. En términos de percepción de satisfacción, los indicadores eran altos al inicio de la operación del sistema, pero han presentado una tendencia a la baja debido a la alta ocupación de los buses, la frecuencia y la seguridad (Hidalgo *et al.*, 2013).

Transmilenio es un sistema diseñado para usar carriles exclusivos (a la fecha hay algunas excepciones, como la carrera Séptima o la Caracas), mecanismos de recaudo y control centralizados y una imagen distintiva. Cuenta con un servicio de buses alimentadores que cubren corredores de



movilidad local, y están integrados a las estaciones terminales, conocidas como portales, y a puntos de integración intermedios.

La operación se ejecuta según un mecanismo público privado: por un lado, la administración distrital está a cargo de la construcción y mantenimiento de la infraestructura a través del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y de la planeación, administración y control de los servicios a través de TRANSMILENIO S.A. Por otro lado, la operación está a cargo del sector privado bajo contratos de concesión (servicios troncales y alimentadores, sistemas de recaudo y la publicidad en las estaciones) y algunos servicios, como la seguridad y el aseo de las estaciones, se encuentran tercerizados (Hidalgo *et al.*, 2013).

El sistema ha sido construido en tres fases, y desde su lanzamiento ha crecido rápidamente: hoy cuenta con doce troncales y la demanda pasó de 500.000 pasajeros diarios en el año 2001, a más de 1,8 millones de pasajeros diarios en el 2013⁶⁴.

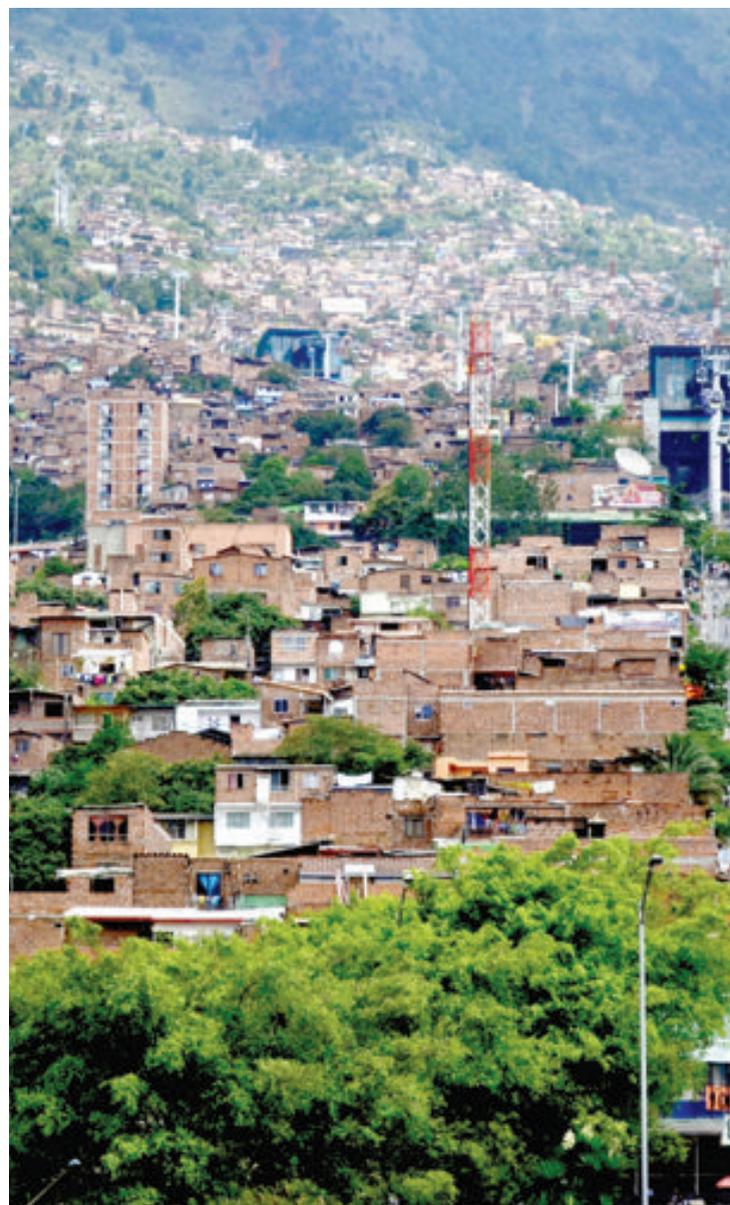
La construcción del metro de Bogotá ha sido objeto de numerosos debates y estudios desde la década del cincuenta, cuando el tranvía fue eliminado. Sin embargo, a pesar de las numerosas iniciativas que se han presentado para su construcción, ninguna se ha concretado. A lo largo del tiempo se han presentado obstáculos de distinta índole: los proyectos no han contado con el debido soporte técnico, la situación macroeconómica y financiera de la Nación o de la ciudad no ha brindado las garantías suficientes para emprender un proyecto de esta magnitud o decisiones políticas han impedido el desarrollo de estas iniciativas (Prieto, 2013). Si bien Transmilenio ha sido una buena solución para el problema de transporte público y el desarrollo urbano de Bogotá, aún hay varias zonas de la ciudad que no se encuentran conectadas a este SITM⁶⁵. La demanda de viajes aumentará en los próximos años, por lo que es urgente dar soluciones de transporte a la ciudad. El metro aún es considerado por muchos como una solución necesaria.

El último estudio para la construcción del metro de Bogotá, realizado por Steer Davies Gleave (2011), recomienda que para el año 2018 la ciudad debería ofrecer sistemas de transporte masivo con capacidades mínimas de 80.000 pasajeros por hora, lo que sugiere que la construcción de un sistema de metro es indispensable para la ciudad. El recorrido de la primera línea partiría desde el Tintal, en el oriente, terminando en la calle 127 con carrera séptima. En el presupuesto distrital para el año 2014 hay una partida de \$50.000 millones para hacer estudios complementarios – financieros, socioprediales y ambientales– necesarios para poder avanzar en la licitación (El Tiempo, 2013). Para la financiación de la construcción,

64 <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/Pol%ECticas%20Sectoriales/Coyuntura%20Econ%F3mica1/Documentos2008/B1CC9224C54D84B9E040080A700A6FDA>

65 Sistema Integrado de Transporte Masivo.

La demanda de viajes aumentará en los próximos años, por lo que es urgente dar soluciones de transporte a la ciudad. El metro aún es considerado por muchos como una solución necesaria.”



según la Ley de Metros, la Nación puede aportar hasta el 70% del valor total de la construcción del metro, mientras que el resto debe ser aportado por la Alcaldía Distrital.

Pero la construcción del metro aún no se ha iniciado y, considerando los antecedentes que ha tenido la ciudad con los estudios y los planes de construcción del metro, aún no hay garantía de que éste efectivamente se vaya a construir y de que sea capaz de suplir la demanda por transporte que tendrá la ciudad en los próximos años. Teniendo en cuenta el costo de los recursos de los estudios, los retrasos y el tiempo de construcción de un sistema de metro, es importante agilizar el desarrollo de este sistema.

La política de transporte urbano para otras ciudades se empieza a estructurar desde el año 2002, bajo el liderazgo del Gobierno Nacional. Pocos años después del desarrollo de Transmilenio, el Gobierno Nacional inició un programa para promover SITM. La experiencia consistió, básicamente, en trasladar la experiencia de Transmilenio a otras ciudades y áreas metropolitanas del país. La política se centró en las zonas con las concentraciones poblacionales más altas del país después de Bogotá: Cali, Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín), Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana de Centro-Occidente (Pereira), Área Metropolitana de Barranquilla, Cartagena y Soacha, según su orden de estructuración.

El documento Conpes 3167 del 2002 empezó a dar forma a la implementación de BRT. Junto a este documento, los Conpes 3260 del 2003 y 3368 del 2005 estructuraron la política de transporte urbano y dictaron los parámetros para la implementación de nuevos SITM. A diferencia del caso bogotano, en el que el liderazgo para el desarrollo de Transmilenio fue ejercido por la administración del momento, el desarrollo de sistemas integrados de transporte público en otras ciudades ha sido liderado por el Gobierno Nacional.

Aunque todas las ciudades cuentan con un marco regulatorio similar, el diseño e implementación de los SITM responden a las particularidades de cada ciudad –población y densidad, por ejemplo–, y tienen diferencias notables entre la oferta y la demanda, en términos del servicio que prestan y la eficiencia de la operación. Según la Encuesta de Pasajeros y Transporte del DANE en las ciudades que cuentan con un SITM en operación, este sistema movilizó en el segundo trimestre de 2013 a más del 60% de los pasajeros en Cali, pero menos del 10% de los pasajeros en Barranquilla (**Gráfico 33**). En cuanto a la productividad operacional, medida en términos de pasajeros por kilómetro, los SITM colombianos presentan una importante variabilidad y, con excepción de Pereira y Medellín, se encuentran entre los menos productivos de los SITM de otros países de la región (**Gráfico 34**).



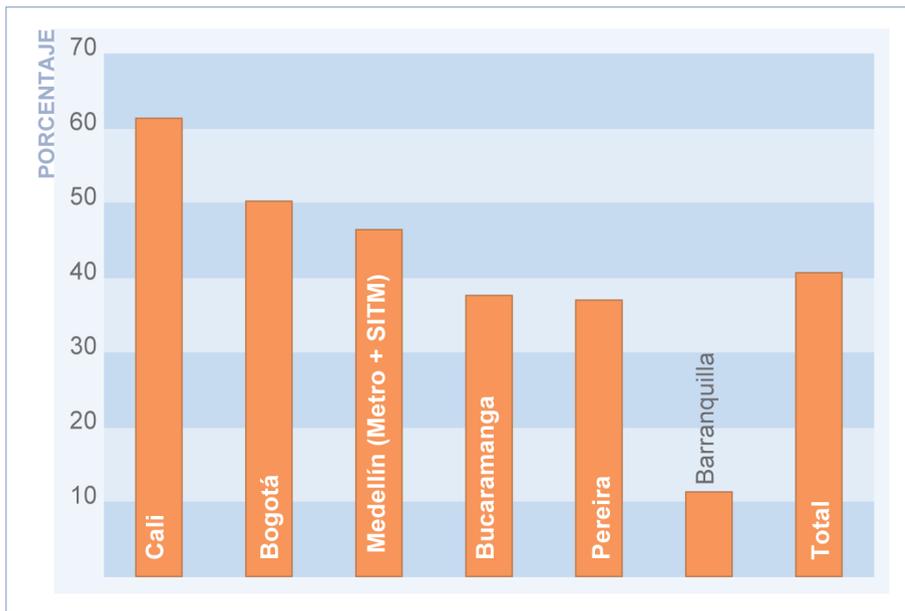


Gráfico 33: Porcentaje de pasajeros transportados en los STIM

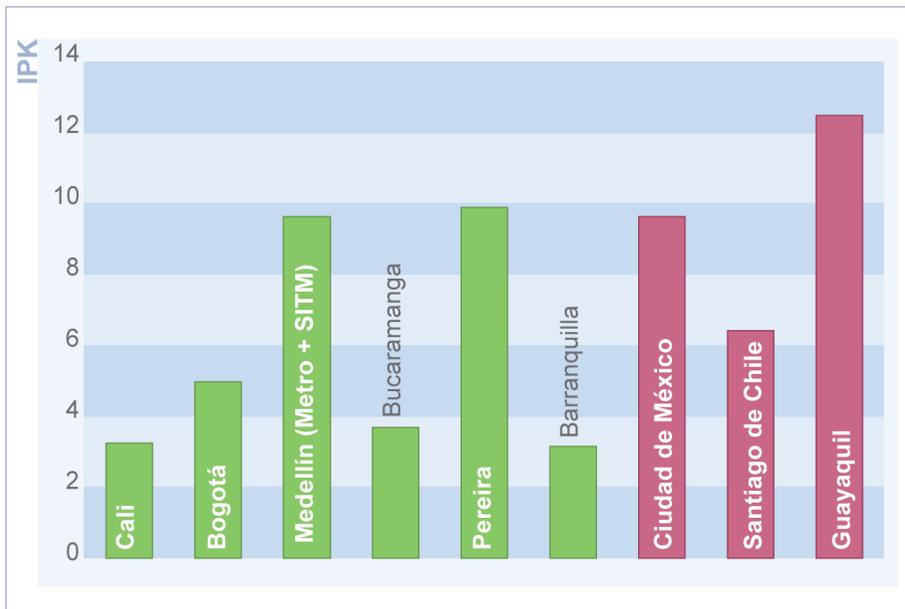


Gráfico 34: Índice de pasajeros por Km - IPK para los SITM

Nota: corresponde a Áreas Metropolitanas.

Fuente: elaboración propia con base en Encuesta de Pasajeros y Transporte del II Trimestre de 2013 del DANE.

Fuente: BRT Data y Fedesarrollo (2013).





“En términos de calidad del aire, hay evidencia de que los STIM han evitado emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros, en Cali se dejaron de emitir 170 mil toneladas de dióxido de carbono equivalentes y en Bucaramanga 35.000.”

Los SITM han traído beneficios importantes para la ciudadanía. A pesar de los problemas metodológicos de las evaluaciones disponibles sobre los sistemas implementados en Colombia, los impactos han sido positivos. Los tiempos de viaje, que significan un mejor acceso a los trabajos, al estudio y al comercio, cayeron entre 5,5 y 51 minutos en promedio por día por pasajero. De igual manera, los accidentes de tránsito en las troncales de los BRT también se redujeron. Sin embargo, las mejoras en seguridad son menos concluyentes: en el caso de Barranquilla, los hurtos y homicidios cayeron entre un 0,01% y un 0,02% por cada metro de distancia desde la troncal del BRT. En términos de calidad del aire, hay evidencia de que los STIM han evitado emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros, en Cali se dejaron de emitir 170 mil toneladas de dióxido de carbono equivalentes y en Bucaramanga 35.000. El valor del suelo también se ha visto afectado, pues aumentaron los activos no monetarios de los propietarios: en Pereira y Cali los precios del suelo en las cercanías al BRT aumentaron un 26% y un 15% respectivamente. Impactos sobre la estructura urbana, como cambios en los usos del suelo y en las densidades, han sido menos evidentes (Fedesarrollo, 2013).

Estos impactos se han traducido en una alta rentabilidad social de los proyectos. El análisis costo beneficio (ACB), que busca valorar la rentabilidad social de los proyectos, incluyendo los efectos en el bienestar de los ciudadanos, así lo evidencia. Fedesarrollo (2013) hizo una revisión de estudios que ofrecen este tipo de análisis para los proyectos de SITM y encontró que en todas las ciudades, salvo en Barranquilla, donde el período del ACB es corto y no alcanza a capturar los beneficios de largo plazo del proyecto, la relación entre el costo y los beneficios es menor a 1, lo que indica que el valor presente neto de los beneficios supera el valor presente de los costos. Además, consistentemente, la tasa interna de retorno (TIR) es mayor que la tasa de descuento usada para el cálculo del valor presente neto.

Más allá del balance entre los costos y beneficios y de los impactos directos que los SITM provocan, también es importante tener en cuenta que estos sistemas generan impactos indirectos que afectan el bienestar de los ciudadanos. Por ejemplo, la política de los SITM puede beneficiar en una alta proporción a la población más pobre si sus diseños conectan zonas de alta concentración de población de bajos ingresos, por ejemplo, zonas periféricas. En el caso de Transmilenio, la mayor reducción de tiempo de viajes se dio en los estratos más bajos de la población (Yepes, 2003), y este sistema también ha sido exitoso en reducir la exclusión social aumentando el nivel de acceso entre los lugares de empleo ubicados centralmente en la ciudad y las áreas periféricas que carecen de oferta de empleos (Hidalgo & Yepes, 2005 citado en FIA, 2006).

La apropiación que cada administración ha tenido de su sistema de transporte ha sido crítica, en términos de la construcción de la

infraestructura y efectividad para retirar los buses del sistema colectivo. La participación del Gobierno Nacional en los SITM se ha enfocado en la provisión de infraestructura para los BRT, mientras que las entidades territoriales quedaron encargadas de la implementación de las obras y de la operación del sistema integrado, para lo cual se crearon los entes gestores. Además de la gestión, la prestación del servicio comprende cuatro actividades: la operación de los buses, el recaudo, la administración de los recursos y la optimización de las rutas (Fedesarrollo, 2013).

Teniendo en cuenta que la Nación ha tenido una fuerte orientación hacia la provisión de infraestructura de los BRT y para la mejora del espacio público, mientras que las autoridades locales quedaron a cargo de la implementación de las obras y de la operación del sistema integrado, la apropiación de cada administración ha determinado el éxito de estos sistemas y ha implicado unos tiempos más o menos largos en la construcción de la infraestructura y una mayor o menor efectividad en el retiro de los buses del transporte público colectivo que compiten por los pasajeros y afectan la demanda por el SITM. En general, la experiencia de Transmilenio no se ha replicado adecuadamente en los otros SITM del país, porque los gestores en otras ciudades no han contado con el liderazgo institucional que tuvo Bogotá. Esto se debe en parte a que la iniciativa de la transformación y los recursos económicos surgieron de la Nación y no de las administraciones locales (Fedesarrollo, 2013).

Actualmente, todos los sistemas BRT en otras ciudades diferentes a Transmilenio enfrentan el reto de aumentar las frecuencias en sus rutas y recuperar adecuadamente la rentabilidad. Los operadores de buses presentan una reducción en las frecuencias de servicio y la consiguiente reducción de la demanda, con lo que se crea un círculo vicioso para el sistema. Este desequilibrio financiero de los operadores se ha traducido en iliquidez, que a su vez lleva a un aumento de los costos de operación vía costos financieros y a una reducción de las frecuencias de las rutas que han impactado negativamente la demanda y, por lo tanto, el recaudo del sistema. La **Tabla 14** muestra evidencia de una demanda menor a la prevista en las estructuraciones. Estos dos factores, costos financieros altos y bajos ingresos, se traducen en menor liquidez y se completa así el círculo vicioso. Algunos elementos que ayudarán a surtir estas dificultades son: mejorar las capacidades de gestión de rutas con tecnología, mejorar las instituciones que busquen facilitar la transición hacia sistemas integrados, y la reducción de la oferta alternativa de transporte para mejorar la demanda del SITM.

“Actualmente, todos los sistemas BRT en otras ciudades diferentes a Transmilenio enfrentan el reto de aumentar las frecuencias en sus rutas y recuperar adecuadamente la rentabilidad..”

Tabla 14. Demanda prevista vs demanda actual SITM

Ciudad	Número de pasajeros/día previstos	Número de pasajeros/día actuales	% de viajes actuales sobre viajes previstos
Bogotá (Transmilenio)	N/A	2.000.000	N/A
Cali (MIO)	1.067.000	487.606	46%
Medellín (Metroplús)	249.200	59.784	24%
Cartagena (Transcaribe)	475.102	N/A	N/A
Pereira (Megabús)	140.000	95.677	68%
Barranquilla (Transmetro)	244.000	115.519	47%
Bucaramanga (Metrolínea)	380.000	142.890	38%
Soacha (TransMilenio)	475.102	N/A	N/A

Fuente: DNP. Datos a 30 de septiembre de 2013.

Esto no quiere decir que los SITM hayan fracasado. El estado actual de los sistemas integrados de transporte masivo en Colombia, por el contrario, muestra que la reforma del transporte urbano está en transición. En este contexto, lo primordial es fortalecer el proceso redireccionando los factores que obstaculizan, como se propone atrás. Adicionalmente, como sugiere Fedesarrollo en su documento *La integración de los sistemas de transporte urbano en Colombia: Una reforma en transición*, se debe abrir una discusión sobre subsidios a los sistemas que contribuyan a su sostenibilidad en el corto y mediano plazo.

Uno de los desafíos en este sentido consiste en encontrar la mejor forma de subsidiarlos. En el caso de América Latina, los sistemas que ya han sido integrados tarifariamente, como los de Santiago y Sao Paulo, y los sistemas férreos, en particular el metro de Buenos Aires, reciben subsidios. Como se muestra en el **Gráfico 35**, en la mayoría de los casos, en especial en los sistemas europeos, estos subsidios representan más de la mitad de los costos totales de operación.

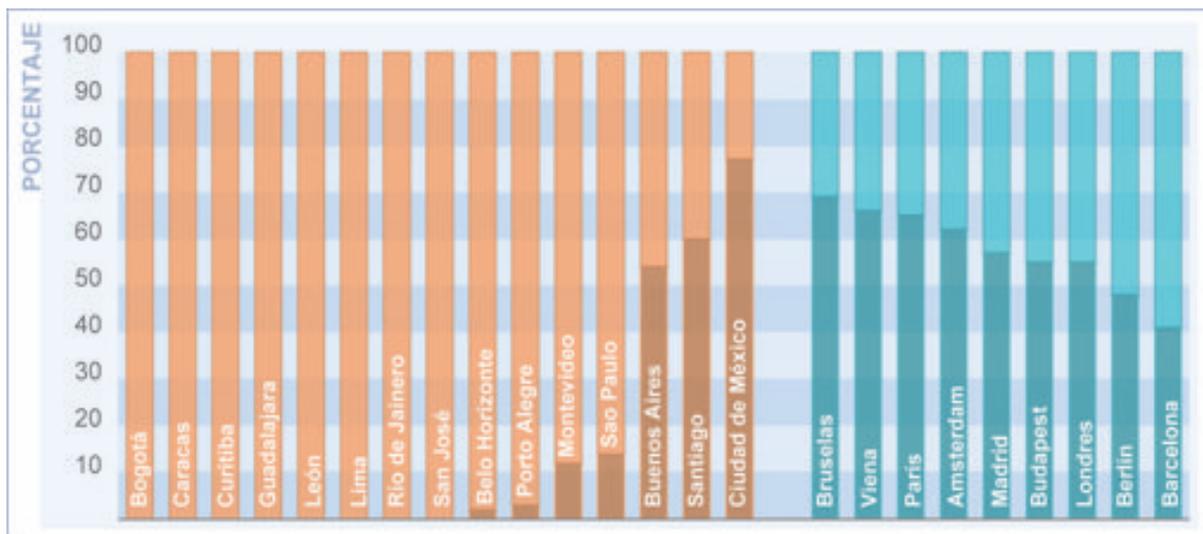


Gráfico 35: Porcentaje de los costos de operación pagos con aportes del sector público

* Colores claros: Porcentaje de los costos sin subsidio estatal; colores oscuros: porcentaje de los costos con subsidio estatal.

Fuente: CAF (2010).

Las experiencias de otras ciudades evidencian que los principales retos de subsidiar el transporte urbano consisten en lograr una buena focalización y en proteger los sistemas de problemas de corrupción. Cuando los subsidios están dirigidos a segmentos particulares de la población y los mecanismos de focalización son débiles, se pueden generar subsidios ocultos a grupos no definidos como sujetos de política o incluso éstos pueden ser utilizados para capturar rentas mediante la venta de los pasajes subsidiados a las tarifas regulares. Otros elementos que también deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar este tipo de subsidios son el control al crecimiento del déficit fiscal y los incentivos a la eficiencia en la operación. Se requiere un sistema de subsidios transparentes y que estén condicionados al cumplimiento de indicadores de desempeño y calidad en el servicio prestado.

El transporte público colectivo (TPC) sigue operando en las rutas donde el sistema de los SITM no tienen cobertura (aunque en algunos casos opera paralelo al sistema BRT). En términos de flota vehicular, supera ampliamente los STIM: en el tercer trimestre del 2013, el parque automotor en servicio (37.081 vehículos) estuvo distribuido así: 33,8% microbuses – colectivos, 27% busetas y 21,7% buses; los sistemas integrados de transporte masivo (SITM de Bogotá, MIO de Cali, Transmetro de Barranquilla, SITM de Medellín, Megabús de Pereira y Metrolínea de Bucaramanga) (DANE, 2013) participaron conjuntamente con el 17,4%. El TPC está compuesto por diferentes agentes que toman decisiones autónomamente, maximizando su beneficio individual, pero disminuyendo el beneficio social. Un ejemplo de esto es “la guerra del centavo”, en la que los conductores reciben ingresos según el número de pasajeros que transporta. Esto incentiva la conducción agresiva y reduce la calidad del servicio.

La entrada de los SITM incide en el transporte público colectivo, pues son las troncales en donde se concentra la mayor parte de la demanda de transporte público. En el **gráfico 36** se puede apreciar que, a medida que entran los SITM en operación, crece el porcentaje de pasajeros. Sin embargo, no se puede afirmar que la totalidad de la caída de pasajeros de los TPC se deba a la entrada de los SITM, pues también se explica por las preferencias de los ciudadanos por otros medios de transporte –las motocicletas, por ejemplo–.

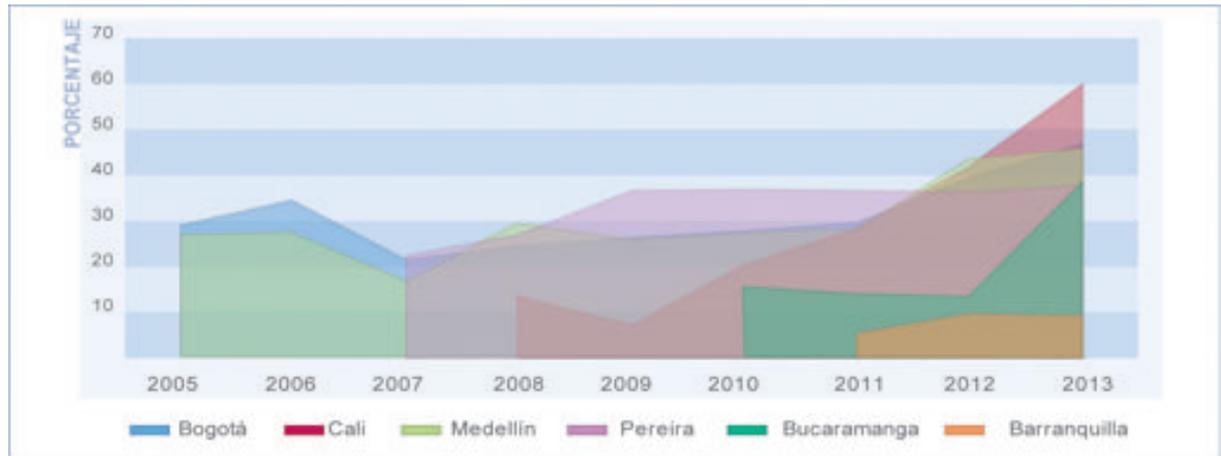


Gráfico 36: Porcentaje de pasajeros transportados en SITM

Fuente: Cálculos propios con datos del DANE.

Además, el sistema centralizado del transporte público en Bogotá está en proceso de extensión a través de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), que utiliza carriles compartidos con el transporte privado, establece paradas fijas y centraliza la operación y el pago. El SITP se utiliza para rutas que conectan lugares de menor demanda con los corredores principales de la ciudad. La implementación del SITP empezó en el 2012 y se tiene planeado que el proceso dure dos años. El SITP integra el TPC a Transmilenio bajo el esquema de pago con tarjeta, elimina la necesidad de un cambio modal cuando se usan los dos medios de transporte, de manera que puede atraer la demanda actual por el TPC y contribuir a su transición.

En ciudades de menos de 600.000 habitantes, que no son tan extensas y tienen tasas de habitantes más bajas que las ciudades en las que se han desarrollado los STIM, se han propuesto como solución a los problemas en la prestación de transporte público los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP). Estos sistemas tienen origen en la estrategia de ciudades amables, consignada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, y buscan mejorar la prestación del servicio de transporte público colectivo en ciudades intermedias, con población entre 250.000 y 600.000 habitantes. Los SETP fueron reglamentados mediante el Decreto 3422 de 2009 y se definen como servicios de transporte colectivo integrados, con un sistema de recaudo unificado y equipos apropiados, así como un sistema de gestión y control de la flota, sin la necesidad de las obras de infraestructura que requieren los STIM. La financiación de los SETP debe estar a cargo de la Nación y de sus entidades descentralizadas, que deben participar con aportes de capital, dinero o en especie.

El objetivo de este programa es mejorar la movilidad, reducir los servicios informales como carros particulares, taxis y motocicletas, disminuir la contaminación y renovar la flota de buses. Para lograr esto se propone un sistema centralizado de recaudo, paraderos definidos y un sistema de interconexión semaforizado. Esto es fundamental para mejorar la movilidad y agilizar el tránsito. Además, los SETP tienen como objetivo impulsar la conservación de los centros históricos.

Las ciudades que deben implementar estos sistemas son Armenia, Buenaventura, Ibagué, Manizales, Montería, Neiva, Pasto, Popayán, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar y Villavicencio. La ciudad de Pasto se ha destacado como pionera en el desarrollo de esta iniciativa, gracias al liderazgo municipal por la implementación del SETP. Allí el proyecto ha sido cofinanciado por la Nación, de manera que

intervienen recursos nacionales, municipales y privados. Otras ciudades como Santa Marta, Armenia, Popayán, Sincelejo, Montería y Valledupar también se encuentran en fases avanzadas para la implementación del sistema, pero aún ninguna ciudad cuenta con un SETP en operación.

3.1. Desarrollo Orientado al Tránsito – TOD

El desarrollo orientado al tránsito (TOD) contempla el desarrollo urbano de zonas residenciales y comerciales diseñadas para maximizar el acceso al transporte público. Un barrio TOD tiene como eje central una estación o parada de tránsito, rodeado por un desarrollo de alta densidad que va disminuyendo a medida que se aleja del centro. Este tipo de iniciativa ha ganado popularidad como un medio de reducir los problemas urbanos asociados a la congestión, de acceso a vivienda, contaminación del aire y expansión urbana (Cervero, 2002). Numerosas ciudades alrededor del mundo, en particular las que fueron desarrolladas después de la Segunda Guerra Mundial, han crecido según esta estructura. En América Latina, Curitiba es el ejemplo insignia de TOD, pues el desarrollo de la ciudad se organizó a lo largo de corredores de transporte desde muy temprano. Hoy en día, sus áreas de alto tráfico, como centros comerciales y edificios residenciales altos, se encuentran convenientemente ubicadas cerca de las estaciones de transporte. Adicionalmente, en vez de promover una zonificación del uso del suelo que pueda generar segregación espacial, Curitiba cuenta con un uso del suelo mixto que permite reducir las distancias de viaje (EcoMobility, 2013).



CAPITULO III

Bienes públicos para estructurar la integralidad

En el caso de las ciudades colombianas en las que se ha implementado SITM, en particular en Bogotá, se ha construido infraestructura —por ejemplo andenes amplios a lo largo de las troncales para favorecer el TOD—, pero aún no se ha regulado el uso del suelo de manera que haya un desarrollo inmobiliario organizado alrededor de estas troncales. Por lo tanto, a medida que las ciudades crecen, lo hacen expandiéndose y aumentando las tasas de motorización. Por consiguiente, el tráfico y la contaminación del aire que los sistemas de BRT buscan mejorar no se han reducido como se esperaba (CCAP, 2013). Suzuki *et al* sostienen que no hay grandes desarrollos urbanos en las cercanías a las estaciones o corredores de Transmilenio, salvo en la calle 26, que es un corredor que conduce al aeropuerto, y en algunos centros comerciales en los portales. Esto se puede explicar por la falta de interacción entre la planeación territorial y la planeación de transporte: el índice de construcción, por ejemplo, no se ha ajustado a los corredores, y es menor a dos en casi toda la ciudad, aun cuando el valor del suelo se ha incrementado (Fedesarrollo, 2013).

Colombia ya cuenta con un importante activo para los DOT, representado en los corredores de los SITM. Se necesitan cambios regulatorios en la norma urbana que promuevan la mayor densidad en las zonas aledañas. La interacción entre las instancias de planeación territorial de transporte debe fortalecer la densificación de la industria, el comercio y los hogares alrededor de los corredores. Esto implica que es necesario promover un desarrollo inmobiliario cerca a las estaciones o terminales de tránsito, en donde los ciudadanos puedan caminar, vivir, trabajar, hacer compras y recrearse. Las mayores densidades permiten que los puntos de la ciudad



se encuentren más cerca los unos de los otros, de manera tal que el SITM los pueda conectar usando menos combustible y tiempo. Además, la reducción de las distancias incentiva el uso de vehículos no motorizados y desincentiva el uso de los motorizados, pero para fortalecer estos incentivos es clave proveer amenidades peatonales de alta calidad, ciclorrutas, servicios de transporte público frecuentes y de calidad y una regulación que permita e incentive el uso mixto del suelo (residencial, comercial, de servicios y espacios públicos).

Para lograr estos objetivos, el país optó recientemente por adoptar una Acción Nacional Apropiada para Mitigación (NAMA) que se basará en inversiones estratégicas en una serie de proyectos catalizadores de desarrollo y en la creación de un marco de política que permita la réplica de estas experiencias mediante la movilización de recursos privados, nacionales e internacionales. Esta iniciativa es el resultado de un trabajo articulado entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Vivienda y el DNP y se encuentra enmarcada en la estrategia de desarrollo baja en carbono (CCAP, 2013).

En menor escala se impulsa el programa Mover Ciudad, que apoya la formulación de macroproyectos urbanos para el área de incidencia de los SITM, como una herramienta para que estos sistemas desencadenen dinámicas que permitan consolidar estructuras urbanas eficientes y sostenibles. Esto se ha desarrollado en Cali, Barranquilla–Soledad, Cartagena, Soacha y el Área Metropolitana de Bucaramanga.





CAPITULO IV



Estrategia para consolidar el sistema de ciudades en Colombia⁶⁶

Chapter IV. Strategy to Consolidate a System of Cities in Colombia

El cuarto capítulo presenta la propuesta de estrategia espacial del país con miras a articular los conceptos de aglomeraciones urbanas. Se trata de una estrategia integral, que se circunscribe a los temas habitacionales.

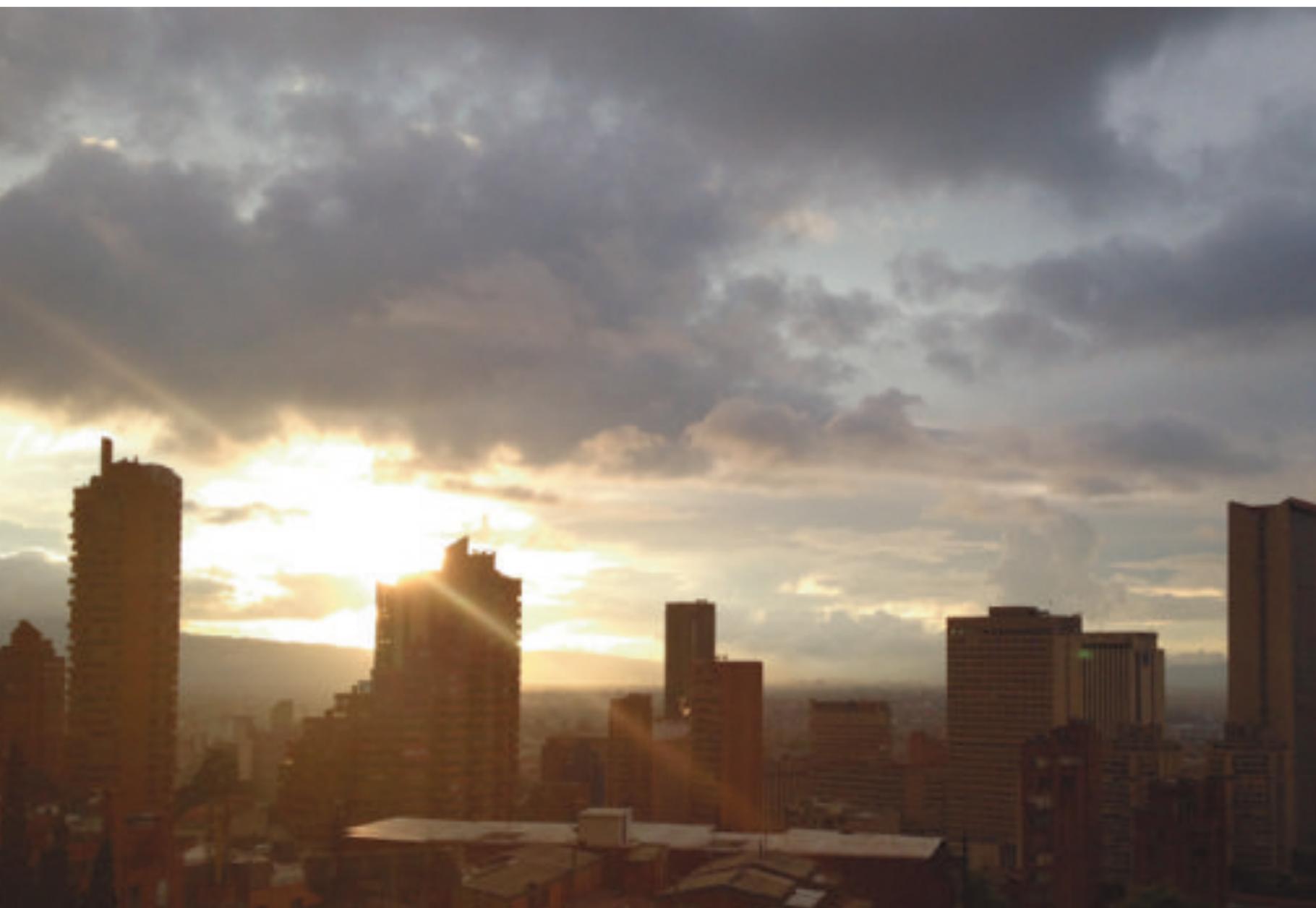
Se muestran los resultados de la Misión de Ciudades concluida en diciembre de 2013, misión liderada por el Departamento Nacional de Planeación. Esta es la discusión que se está teniendo actualmente en Colombia y a la que los diferentes Ministerios están haciendo su aporte. Tiene el precedente del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos, el primero de estos planes en el país, que incluye a las regiones y ciudades en el centro de la estrategia de desarrollo del país.

⁶⁶ Las opiniones, omisiones y posibles errores son responsabilidad de los expertos de la Misión del sistema de ciudades y sus contenidos no comprometen al DNP.

La consolidación de la estrategia espacial es trascendental para Colombia, porque logrará una mayor conectividad en el territorio y complementariedad entre las ciudades; vinculará la visión regional en el crecimiento urbano y habrá regiones más competitivas que atraigan la inversión. También permitirá enfrentar más eficientemente los problemas relacionados con la urbanización –la congestión, la contaminación, el incremento de los precios del suelo, entre otros–, y facilitará articular las diferentes iniciativas alrededor de las ciudades, como la plataforma de ciudades sostenibles de Findeter, la propuesta de Diamante Caribe y los acuerdos urbanos.

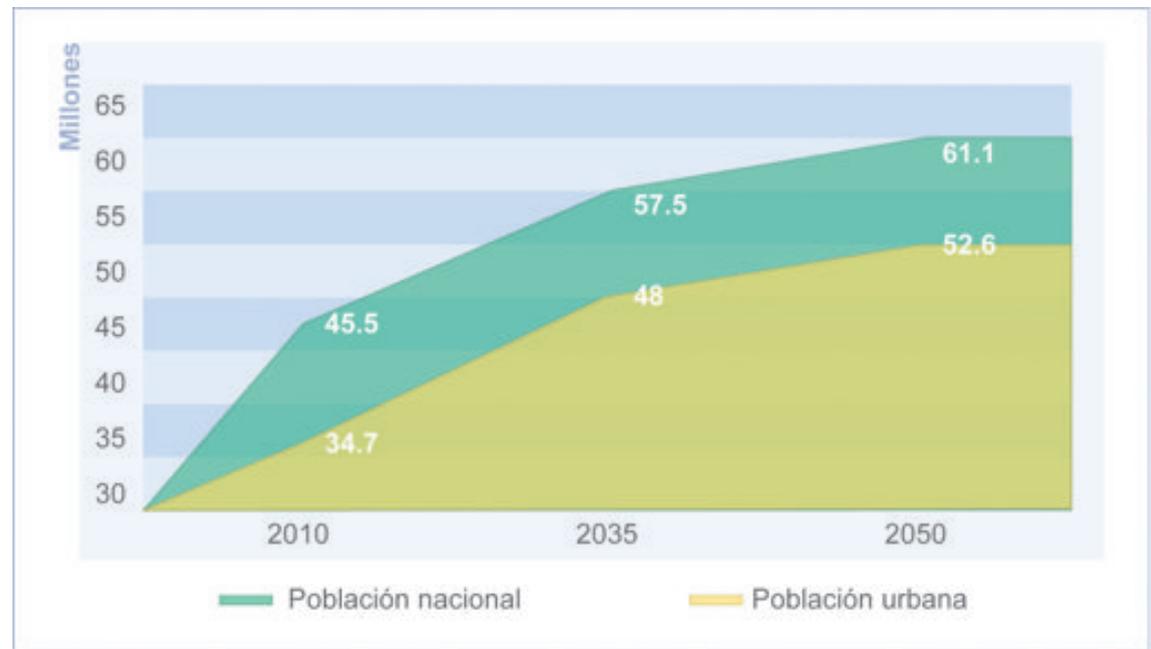
La iniciativa para consolidar esta estrategia espacial nace del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), que propuso formular una política de largo plazo que definiera el sistema de ciudades y así aprovechar, de la mejor manera posible, los beneficios de la urbanización, la aglomeración y la integración regional. La iniciativa parte también de lo estipulado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Ley 1454 de 2011) que, además de promover múltiples iniciativas de carácter asociativo a escala regional, le fija competencias a la Nación para definir los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.

Para abordar este proceso, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrolló la Misión del sistema de ciudades entre el 2012 y 2013, con la participación de expertos en 17 áreas de estudio y la coordinación de Carolina Barco. Este capítulo presenta los principales hallazgos y propuestas de la Misión.



1. Importancia de las ciudades

Hoy, cerca del 76% de la población colombiana vive en centros urbanos; se estima que para el 2050 esta relación aumente al 86%. De acuerdo con el censo de población de 1973, en Colombia había 18 ciudades con más de 100.000 habitantes, de las cuales sólo dos superaban el millón de personas. Pasados cerca de 40 años (2010), la proporción se dobló: 41 ciudades con más de 100.000 habitantes y cuatro con más del millón de ciudadanos.



	2010	2035	2050
Porcentaje urbano	76%	83%	86%
Ciudades con más de 100.000 habitantes	41	64	69
Ciudades habitant	4	5	7

Gráfico 37: Estadísticas urbanas 2010 – 2050

Fuente: Proyecciones no oficiales preparadas para la Misión de Sistema de Ciudades.

Para el 2050 habrá 69 ciudades con más de 100.000 habitantes, con el consiguiente aumento sustancial de la demandas de suelo, vivienda, transporte y servicios públicos y sociales, entre otros. Como se mostró con el caso de disponibilidad de suelo en el capítulo 1, será más fácil dar respuesta a estas demandas si se consideran soluciones desde una escala supramunicipal.

De otro lado, las ciudades colombianas son y han sido el motor del crecimiento económico de nuestro país. Las actividades en los centros urbanos han aportado en los últimos 40 años, en promedio, más del 50% del crecimiento del PIB nacional⁶⁷: Actualmente, el 85% del PIB nacional se genera en las ciudades y encontramos una relación fuerte y positiva entre el nivel de urbanización y la riqueza de los colombianos (**Gráfico 38 y Mapa 10**).

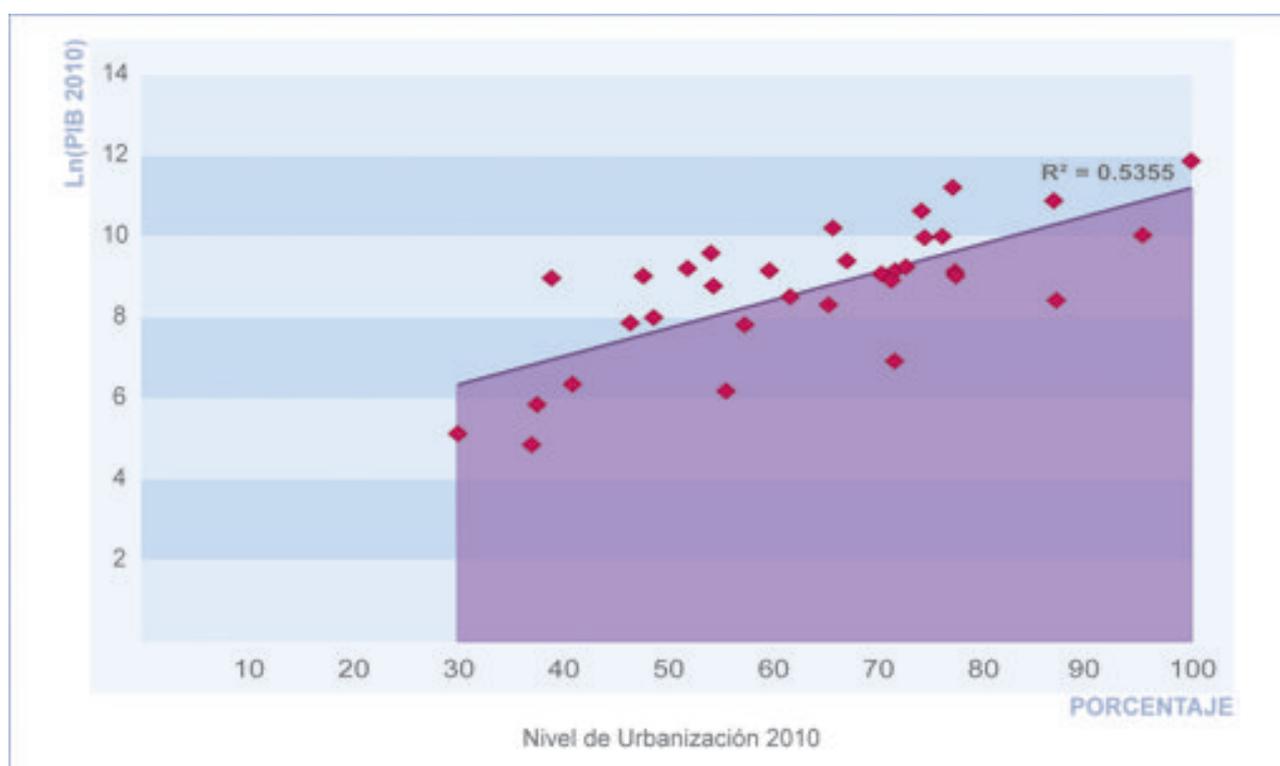


Gráfico 38: Nivel de urbanización frente al PIB 2010
(departamental)

Fuente: DNP – DDU con base en el DANE.

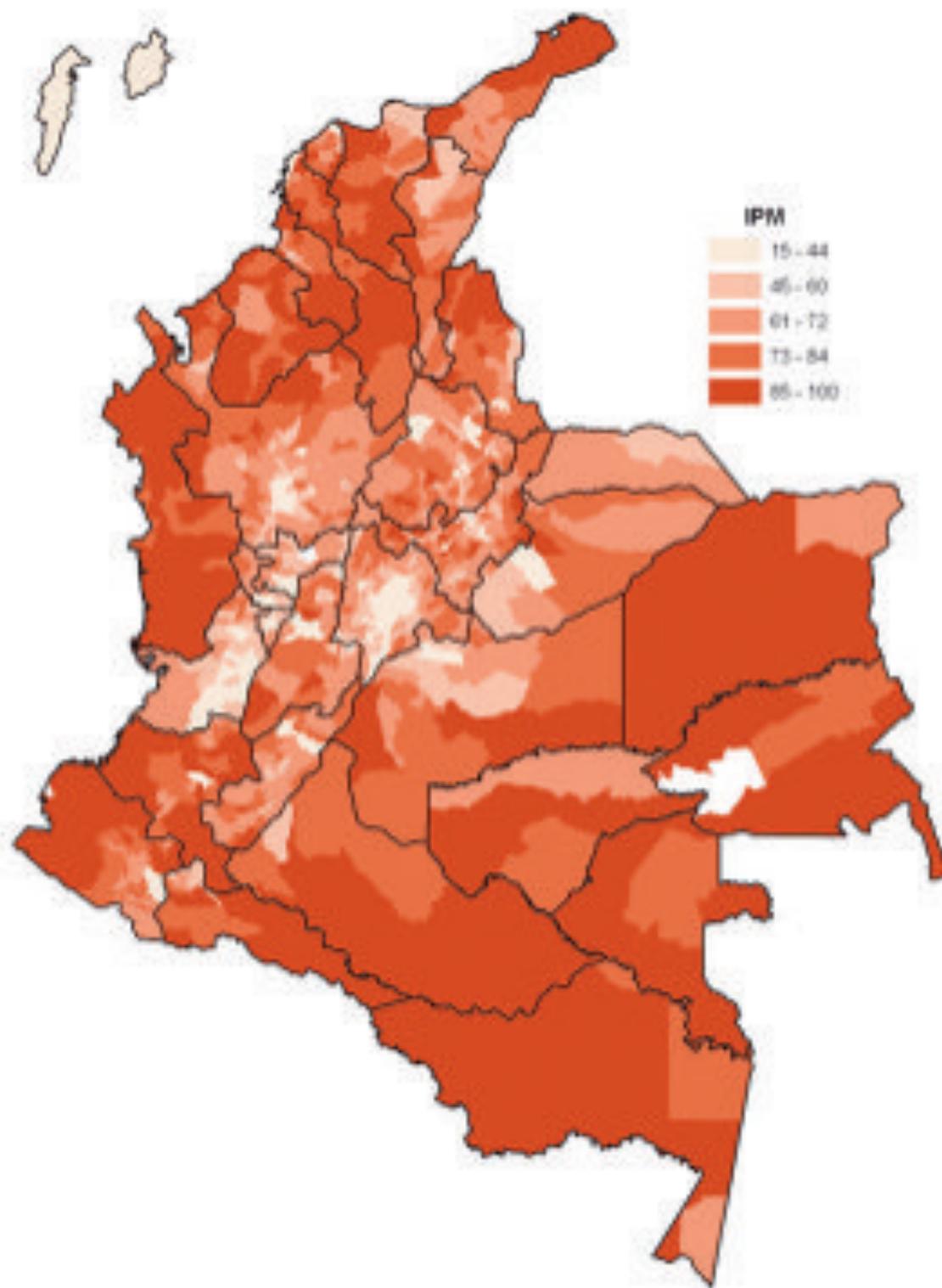
67 World Bank (2010). Colombia Urbanization Review: Amplifying gains from urbanization. Washington D.C.: WB.



Mapa 10: Empleos por kilómetro cuadrado

Fuente: Urbanization Review, Colombia, 2010.

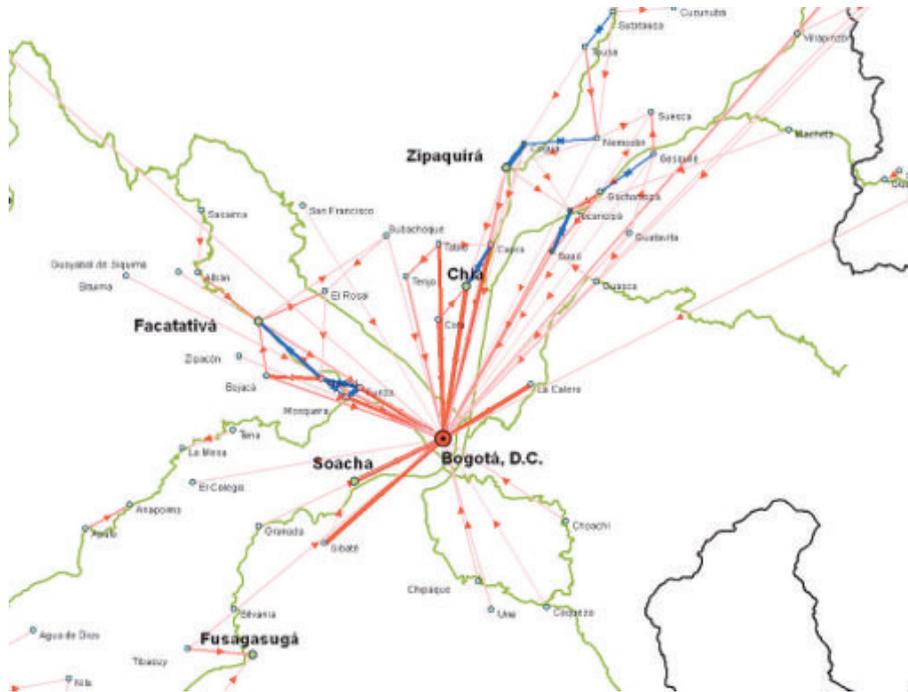
Las ciudades, además de ser el motor de crecimiento del país, son los sitios por excelencia para la convergencia en la prestación de servicios públicos y sociales. En el **Mapa 11** se observa que las zonas con mayor nivel de urbanización son las que presentan menores niveles de pobreza en términos generales (medición hecha a partir del índice de pobreza multidimensional –IPM–). Asimismo, las zonas urbanas han facilitado la casi universalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Entre 1964 y el 2005, el acceso en zonas urbanas pasó del 66% al 98% en energía, del 64% al 94% en acueducto y del 59% al 90% en alcantarillado.



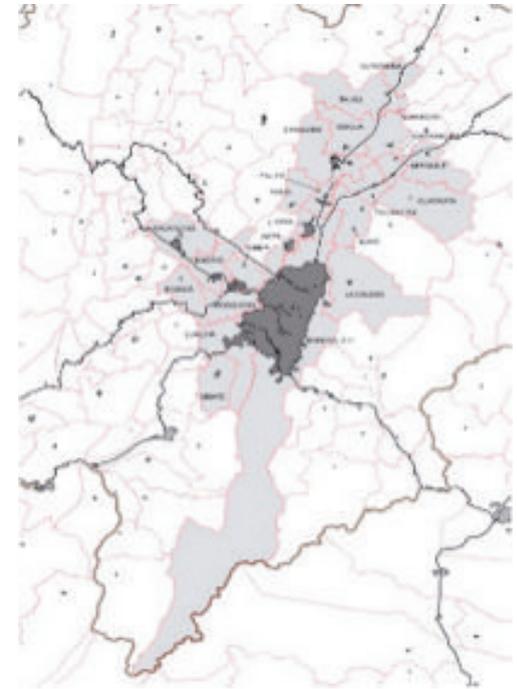
Mapa 11: Índice de Pobreza Multidimensional (municipal)
Fuente: DNP-DANE. Cartografía IGAC. Cálculos DNP - DDS.

2. Definición del sistema de ciudades

Para aprovechar mejor los beneficios de la urbanización, se analizó la conformación de aglomeraciones urbanas y se definió el sistema de ciudades del país. Como primer paso para identificar las aglomeraciones urbanas se partió de las tasas de conmutación laboral entre municipios como criterio de funcionalidad. Las aglomeraciones se definieron en torno a un núcleo central o nodo, que atrae población trabajadora de otros municipios cercanos, no necesariamente limítrofes con el nodo, pero sí en un espacio geográficamente contiguo⁶⁸ (**Mapa12** y **Mapa13**).



Mapa 12: Grados de conmutación laboral entre Bogotá y sus municipios vecinos



Mapa 13: Conformación de la aglomeración en la Sabana de Bogotá (Conmutación 10%)

Fuente: Rafael Cubillos y Gilles Duranton para la Misión de ciudades.

Para el ejercicio de delimitación de aglomeraciones urbanas se tomó un umbral mínimo de conmutación del 10%. A los municipios agregados se les imputó la población urbana total al año 2010 (proyecciones DANE), con el fin de dimensionar las aglomeraciones y su composición de ciudades. En el **Mapa 12** se observa un ejercicio con distintos grados de conmutación para el subsistema de la Sabana de Bogotá, y en el **Mapa 13** la conformación de la aglomeración urbana con un nivel de conmutación del 10%. Bajo esta metodología, y para efectos de la conformación del sistema de ciudades, se consideraron sólo aquellas aglomeraciones con población urbana mayor de 100 mil habitantes al 2010.

68 Para los cálculos se utilizó la información censal de conmutación laboral recolectada en el año 2005, la cual permite construir una matriz de orígenes y destinos por municipio para las personas que trabajan.

Como resultado se definieron 18 aglomeraciones compuestas por 113 municipios, cuyos tamaños difieren significativamente de acuerdo con la jerarquía de los nodos involucrados (**Mapa 14**). Como complemento se incluyeron otros criterios diferentes al de conmutación laboral:

- Ciudades uninodales con más de 100.000 habitantes: 16 municipios.
- Ciudades con una población menor a 100.000 habitantes que fueran capitales de departamento: 8 municipios.
- Ciudades con menos de 100.000 habitantes, pero con una importancia funcional subregional, según se define en el estudio del Ministerio de Desarrollo Económico⁶⁹: 14 municipios.



Mapa 14: Aglomeraciones urbanas
Fuente: Misión del sistema de ciudades, 2013.



69 Molina, H. y Moreno, P. (2001). Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano. Oscar A. Alfonso, O. (editor). *Ciudad y región en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

CAPITULO IV

Estrategia para consolidar el sistema de ciudades en Colombia

Tabla 15: Población urbana del sistema de ciudades del año 2010

Sistema de ciudades	Número de ciudades	Población total 2010	Población urbana 2010	Población rural 2010
Ciudades con más de 100.000 habitantes				
Aglomeraciones urbanas	113	23.722.031	22.440.037	1.281.994
Ciudades uninodales	16	4.379.178	3.901.539	477.639
Ciudades con menos de 100.000 habitantes				
Ciudades capitales de departamento	8	351.411	254.625	96.786
Ciudades con funciones subregionales	14	1.320.236	962.103	358.133
Total sistema de ciudades	151	29.772.856	27.558.304	2.214.552
Porcentaje con respecto a Colombia	13,55%	65,54%	79,35%	20,70%
Total Colombia	1.101	45.427.989	34.728.900	10.699.089

Fuente: Misión sistema de ciudades, con base en las proyecciones de población de Álvaro Pachón.

En resumen, el sistema de ciudades está compuesto por 151 ciudades. La población total de las ciudades del sistema suma alrededor de 30 millones de personas –un 65% de la población total de país– y su población urbana llega a un poco más de 27,5 millones de personas, lo cual representa cerca del 80% de la población urbana (**Tabla 15**).



Tabla 16: Listado de municipios que conforman el sistema de ciudades

Ciudades con más de 100.000 habitantes		
Aglomeraciones urbanas	Bogotá, D.C.	Bogotá, Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Sutatausa, Tabio, Tausa, Tocancipá, Zipaquirá.
	Medellín	Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella, Medellín, Sabaneta.
	Cali	Cali, Candelaria, Florida, Jamundí, Pradera, Vijes, Yumbo, Padilla, Puerto Tejada, Villa Rica.
	Barranquilla	Baranoa, Barranquilla, Galapa, Malambo, Palmar de Varela, Polonuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Tomás, Sitionuevo, Soledad, Tubará, Usiacurí.
	Cartagena	Arjona, Cartagena, Clemencia, Santa Rosa, Turbaco, Turbaná, Villanueva.
	Bucaramanga	Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta.
	Cúcuta	Cúcuta, Los Patios, San Cayetano, Villa del Rosario.
	Pereira	Dosquebradas, Pereira, Santa Rosa de Cabal.
	Villavicencio	Villavicencio, Restrepo.
	Armenia	Armenia, Calarcá, Circasia, La Tebaida.



CAPITULO IV

Estrategia para consolidar el sistema de ciudades en Colombia

	Pasto	Nariño, Pasto.
	Manizales	Manizales, Villamaría.
	Rionegro	El Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja, Marinilla, Rionegro.
	Tunja	Chivatá, Cómbita, Motavita, Oicatá, Tunja.
	Tuluá	Andalucía, Tuluá.
	Girardot	Flandes, Girardot, Ricaurte.
	Sogamoso	Sogamoso, Tibasosa, Tópaga.
	Duitama	Cerinza, Duitama.
Ciudades uninodales	Capitales de departamento	Ibagué, Santa Marta, Valledupar, Montería, Neiva, Popayán, Sincelejo, Riohacha, Florencia, Yopal, Quibdó.
	Otras	Buenaventura, Palmira, Barrancabermeja, Apartadó, Cartago.
Ciudades con menos de 100.000 habitantes		
Ciudades uninodales	Capitales de departamento	Arauca, San Andrés, San José del Guaviare, Mocoa, Leticia, Mitú, Inírida, Puerto Carreño.
	Ciudades con funciones subregionales	Guadalajara de Buga, San Andrés de Tumaco, Fusagasugá, Maicao, Ciénaga, Ocaña, Ipiales, Caucasia, Turbo, Pamplona, San Gil, Puerto Asís, Honda, Málaga.

Fuente: Misión Sistema de Ciudades, 2013.



3. Diagnóstico del funcionamiento del sistema de ciudades

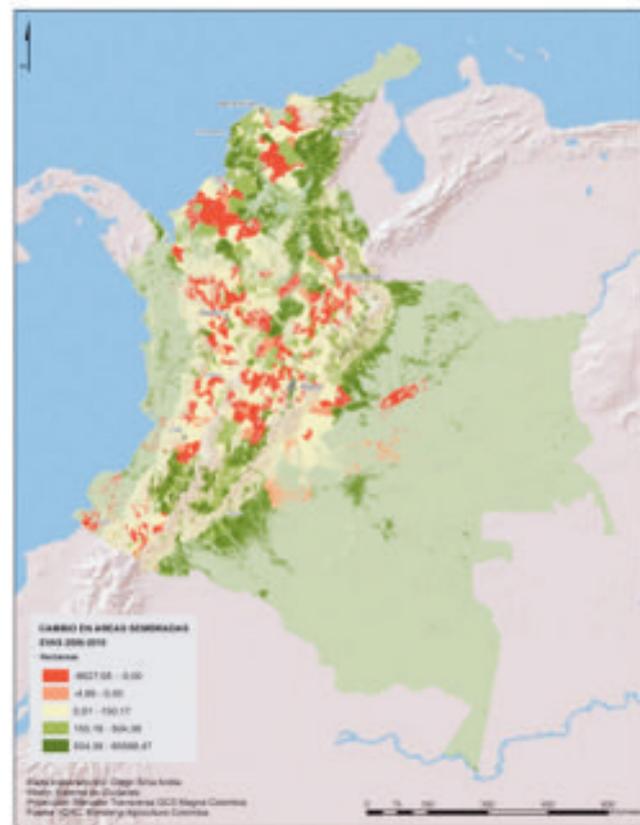
- La planeación del territorio en relación con el sistema de ciudades ha sido incompleta y no está articulada

La planeación y gestión del territorio a escala supramunicipal no se ha considerado en el ordenamiento territorial municipal y regional. No hay iniciativas que con un enfoque sistémico analicen las necesidades de infraestructura del país ni una política de ordenamiento ambiental que promueva la sostenibilidad del sistema urbano colombiano. Por ejemplo, en materia de sostenibilidad ambiental, según las características del régimen hídrico para Colombia, medido con el índice de aridez, se observa que cerca del 80% de la población está localizada en cuencas con déficit natural de agua, tal como se puede apreciar en el **Mapa 15**.



Mapa 15: Índice de aridez en regiones de Colombia

Fuente: Ideam, 2010. Carlos Costa para la Misión de ciudades.



Mapa 16: Cambios en áreas sembradas EVAS 2006-2010

Fuente: Arturo García para la Misión del sistema de ciudades, 2012.

Por otra parte, los planes de ordenamiento territorial municipal se hacen en el ámbito limitado del área urbana del municipio y de manera aislada, sin considerar el desarrollo rural ni las conexiones y correspondencias con los municipios vecinos y las regiones. En materia de la relación campo-ciudad, una de las principales conclusiones muestra que, si bien la mayoría de la población vive en las principales aglomeraciones urbanas, el crecimiento del área sembrada, por el contrario, tiende a ser mayor en los municipios más apartados de dichas aglomeraciones (**Mapa 16**). Esto eleva los costos de transporte de los productos agrícolas y genera ineficiencias en la economía.

- **Las nuevas dinámicas urbanas requieren mayor coordinación**

El marco institucional y legal que regula las nuevas formas de urbanización del sistema de ciudades, en especial las de las ciudades con una estructura funcional que se extiende sobre varios municipios, es rígido y dificulta la asociación en la planeación y la gestión. Los problemas principales de estas rigideces se encuentran en la autonomía que la Constitución les asigna a los municipios.

Varias leyes y desarrollos legislativos han adoptado instrumentos de asociación y gestión (**Tabla 17**), pero su alcance es limitado: tienen poco desarrollo y poco uso. El Área Metropolitana—una figura privilegiada para el manejo de las aglomeraciones urbanas alrededor de las grandes ciudades—ha funcionado excepcionalmente, como una forma de organización institucional que permite la gestión asociada de los fenómenos urbanos supramunicipales. Actualmente, las áreas metropolitanas presentan dificultades de gobernabilidad y limitaciones para financiar su operación.



Tabla 17: Ejemplo de figuras y escenarios de asociación

Figuras para entidades territoriales		Figuras para entidades administrativas	Relación de otros instrumentos
Municipio	Departamento		
- Asociación de municipios - Área metropolitana - Comité de Integración Territorial (CIT) - Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) - Distritos - Regiones de Planeación y Gestión (RPG)	Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) - Asociación de departamentos - Regiones de Planeación y Gestión (RPG)	Asociaciones de : - Áreas metropolitanas - Corporaciones autónomas	- Convenios interadministrativos APP - Contrato - Plan - Sistema general de regalías
- Alianzas estratégicas de orden económico con países fronterizos - Alianzas estratégicas de orden económico			

Fuente: Liliana Bonilla para la Misión del sistema de ciudades, 2013.

En el ámbito municipal, la ley jerarquizó y estructuró, en lo administrativo, los gobiernos municipales o distritales por categorías que no se corresponden con el desarrollo de las ciudades y sus problemas, pues tienen un fin relacionado principalmente con las transferencias y los temas fiscales. No obstante, con contadas excepciones, las administraciones locales, tienen baja capacidad de gestión.

Por último, es importante señalar que la descentralización dio mayor autonomía a los municipios y debilitó el nivel departamental, con lo cual se generó un esquema político administrativo que no facilita la asociación ni la gestión entre municipios para solucionar problemas comunes de las aglomeraciones urbanas.

- **Los esquemas de inversión y financiación no son consecuentes con las necesidades de las ciudades y de las aglomeraciones urbanas.**

Existe una gran disparidad entre las ciudades grandes –las de más de 1 millón de habitantes–, y las ciudades intermedias y pequeñas del país en relación con la forma como se financian y los tipos de inversiones que se privilegian. Hasta el presente, es difícil aunar esfuerzos para solucionar problemas comunes de escala regional o supramunicipal, especialmente en los territorios en que se presentan procesos de aglomeración urbana.

En la última década se ha observado un esfuerzo tributario positivo en la medida en que las ciudades han mantenido un crecimiento de los

recaudos de entre un 3,1% y un 4% anual (Gráfico 39); sin embargo, ese esfuerzo no ha sido suficiente para permitir que los municipios de menos de 100.000 habitantes superen la fuerte dependencia que tienen de los recursos obtenidos por transferencias desde el Gobierno central.

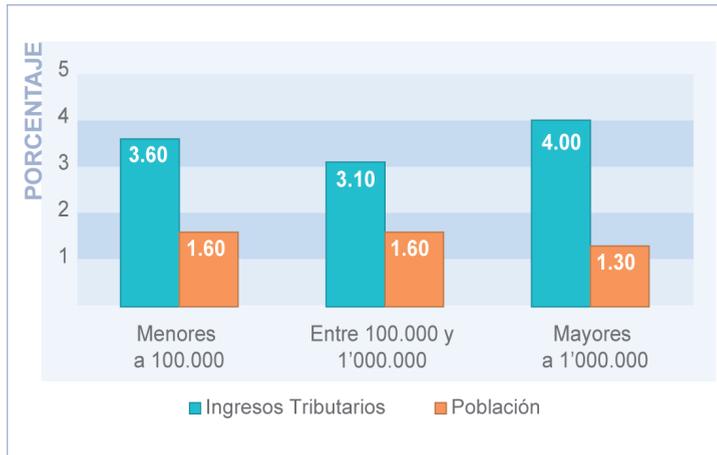


Gráfico 39: Crecimiento anual de los ingresos tributarios en el sistema de ciudades 2000/2010

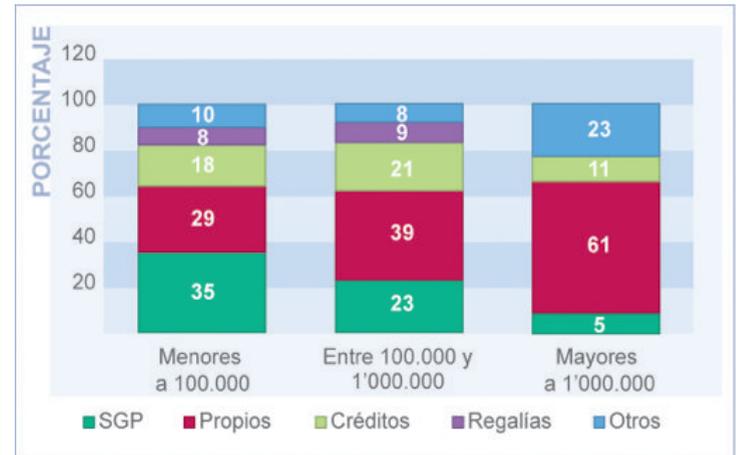


Gráfico 40: Financiación de Infraestructura Fuente de recursos por tamaño de ciudades

Fuente: Misión del sistema de ciudades, 2013.

El análisis de los recursos con que han contado las ciudades del país desde que empezó el proceso de descentralización, permite observar que estos podrían haber permitido la superación de las principales necesidades de infraestructuras y redes de servicios públicos; sin embargo, los datos obtenidos indican que persiste un letargo en las inversiones efectuadas con una tasa promedio de inversión per cápita que crece menos que el ingreso per cápita y que los recaudos tributarios per cápita. Esta situación se refleja en el hecho de que las ciudades pequeñas e intermedias presentan mayores rezagos en infraestructuras y equipamientos que las grandes, fenómeno ligado a su capacidad institucional.

La composición de los recursos municipales invertidos varía según el tamaño de los municipios. Así, los más grandes utilizan los recursos propios como principal fuente de inversión –cerca del 61%, en particular los recursos por impuestos predial e ICA lo que representa entre el 69% y el 76% de los recursos propios–; esta proporción es menor, pero importante, para los municipios pequeños y medianos, el 29% y el 38%, respectivamente. Las transferencias son importantes para los pequeños (35%), y en menor medida para los medianos (23%) (Gráfico 40: Financiación de Infraestructura). Por ello, el apalancamiento con créditos es importante en las ciudades grandes, tiene una participación del 11%.

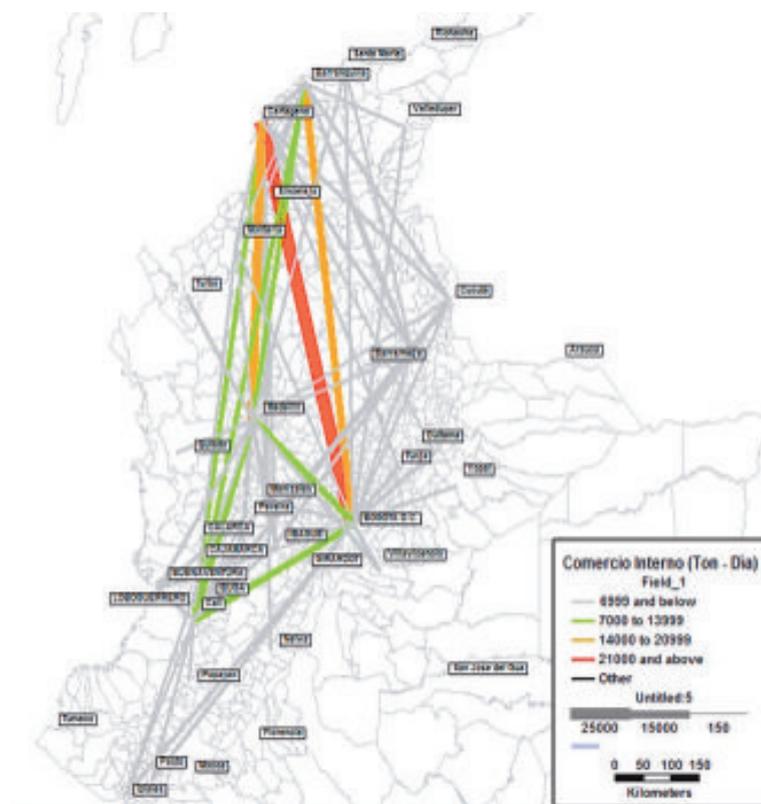
Hay disparidades en el acceso a los servicios de infraestructura entre las áreas urbanas de los municipios del sistema de ciudades, en especial, cuando estos se agrupan según su tamaño. A pesar de esas disparidades en

el acceso, los municipios pequeños –con menos de 100.000 habitantes–, han invertido montos desproporcionadamente mayores –en términos per cápita–, en comparación con los municipios medianos –entre 100.000 y un millón de personas– y grandes –por encima del millón de residentes–, y aun así presentan déficits de acceso importantes a ciertos servicios –sean de agua, sanidad o basuras–.

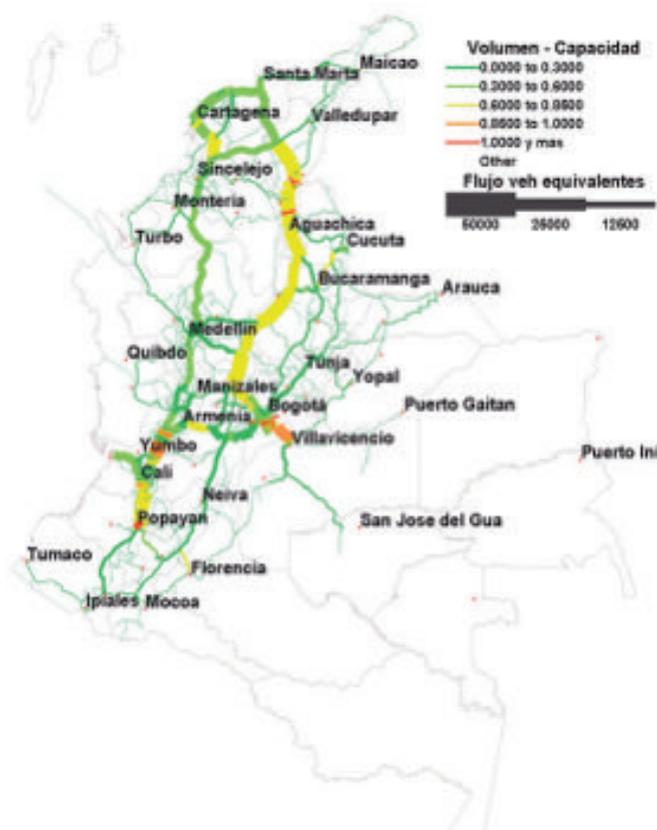
Al comparar las brechas de infraestructura con los niveles de inversión per cápita se concluye que los municipios pequeños tienen menos capacidades institucionales para proveerla, mientras que los municipios medianos requieren de mayores recursos para aumentar su provisión, especialmente, en la operación y mantenimiento de los sistemas.

- **Las ciudades deben conectarse mejor entre sí.**

Por las condiciones geográficas del país, las ciudades colombianas se desarrollaron en territorios aislados, con poca relación y complementariedad entre ellas (**Mapa 17**). Parte de este aislamiento puede explicarse por el rezago de la infraestructura vial nacional para la comunicación entre ciudades.



Mapa 17: Flujos de carga



Mapa 18. Niveles de congestión de carreteras, 2011

Fuente: Pablo Roda para la Misión del sistema de ciudades, 2012.

La red de carreteras para 2011 era incompleta, presentaba altos niveles de congestión y altos costos del transporte de carga y de pasajeros entre las ciudades principales (**Mapa 18**). En adición, la planeación a largo plazo de la red nacional de carreteras está desarticulada entre las redes regionales y locales.

En las aglomeraciones y ejes urbanos no se tiene aún un esquema operacional e institucional adecuado que permita un transporte eficiente en esas subregiones. El esquema actual es el simple resultado de la superposición e incremento de las rutas de transporte entre los que eran municipios aislados, actualmente en operación dentro de una subregión que debe considerarse como un territorio “funcional” que no está organizado ni estructurado.

Tabla 18: Acceso de las ciudades (Tiempo de tránsito urbano - minutos)



Mapa 19: Anillos viales Cali

Ciudades	Tiempo de cruce (min)	Velocidad media utilizada (km)
Bogotá	119	15
Medellín	91	20
Barranquilla	82	20
Bucaramanga	66	15
Cali	61	30
Pereira	53	20
Cartagena	45	25
Ibagué	39	30
Cúcuta	37	30
Santa Marta	33	30

Fuente: Fedesarrollo para Misión del sistema de ciudades, 2012.

Por otra parte, la red nacional de autopistas no cuenta con soluciones de tráfico nacional en las áreas urbanas para conectar los distintos destinos y las conexiones con centros logísticos y áreas industriales, tipo anillo vial (**Mapa 19**). Por ejemplo, para cruzar Bogotá se requieren cerca de dos horas en promedio y, en Medellín 91 minutos (**Tabla 18**).

Estas deficiencias de conectividad han influido en las relaciones económicas entabladas entre las ciudades principales. Las ciudades más grandes presentan estructuras económicas relativamente similares con poca especialización y poca complementariedad. Esta condición ha hecho que las ventajas comparativas de las regiones, la especialización y las economías de escala no se hayan utilizado con eficiencia para hacer más dinámico el desarrollo endógeno de cada ciudad o aglomeración urbana.

- **Las ciudades pueden mejorar su productividad.**

En su conjunto las ciudades colombianas cuentan con economías con bajos niveles de especialización. Sin embargo, al analizar cada aglomeración en detalle, es posible encontrar cierto nivel de heterogeneidad y grado de complementariedad en los sectores más especializados y productivos de cada aglomeración. Esto es una oportunidad para expandir los mercados en los bienes propios de las actividades líderes.



Gráfico 41: Análisis de clusters en Colombia⁷⁰ (Modelo de Porter)
 Fuente: Fedesarrollo para Misión del sistema de ciudades, 2012.

Las actividades de menor productividad, que se asocian con sectores de menores requerimientos técnicos y de capital, menos capacitación de su fuerza laboral y salarios más bajos; representan el 86% de las empresas y el 75% del empleo en la economía del sistema de ciudades (cuadrantes III y IV del **Gráfico 41**). Por el contrario, las actividades de mayor especialización y productividad, que elaboran bienes de mayor complejidad, con mayores demandas de personal más calificado y que disfrutan de mayores salarios con exigencias de capital de mayor escala—, son menos abundantes.

70 Para la elaboración y caracterización del mapa de clústers del sistema de ciudades se partió de la espacial del empleo formal de cada industria en dicho territorio —factor de concentración del empleo (FCE), y a su productividad relativa aproximada por los salarios promedio en comparación con los s

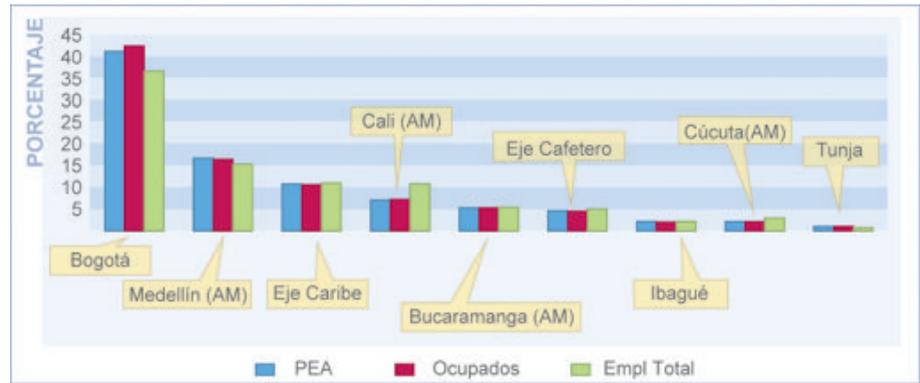


Gráfico 42: Distribución de trabajadores calificados

Fuente: Jaime Tenjo para Misión del sistema de ciudades, 2012.

Las ciudades presentan también un mercado laboral segmentado, con limitada movilidad que origina desbalances en la participación laboral y el desempleo entre las ciudades y regiones. La fuerza de trabajo calificada se concentra fuertemente en las cuatro principales aglomeraciones del país (Gráfico 42).

Adicionalmente, se debe considerar como obstáculo los costos de las ciudades, donde llama la atención que el gasto en transporte urbano es más alto a la suma del gasto en servicios públicos. En efecto, en promedio los hogares destinan entre 9% y 11% de su gasto total para movilizarse en las ciudades (Gráfico 43).

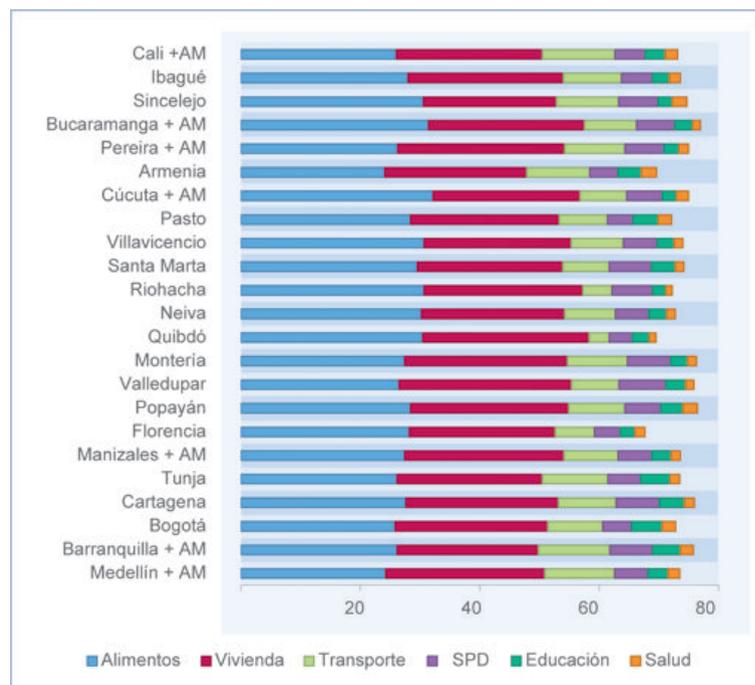


Gráfico 43: Participación del gasto de los hogares por sector

Fuente: Manuel Ramírez para la Misión del Sistema de Ciudades, 2012.

- Los cambios en la estructura demográfica muestra oportunidades diferenciales para el desarrollo

Se espera que a 2050 haya una reducción permanente en la tasa de crecimiento de la población y que ésta envejezca (**Gráfico 44 y Gráfico 45**). Las proyecciones tendenciales de población muestran que la tasa de crecimiento nacional disminuirá de 1,2 % en el 2005 hasta 0,2 % en el 2050. Una reducción de un punto porcentual en 45 años casi dos puntos básicos por año.

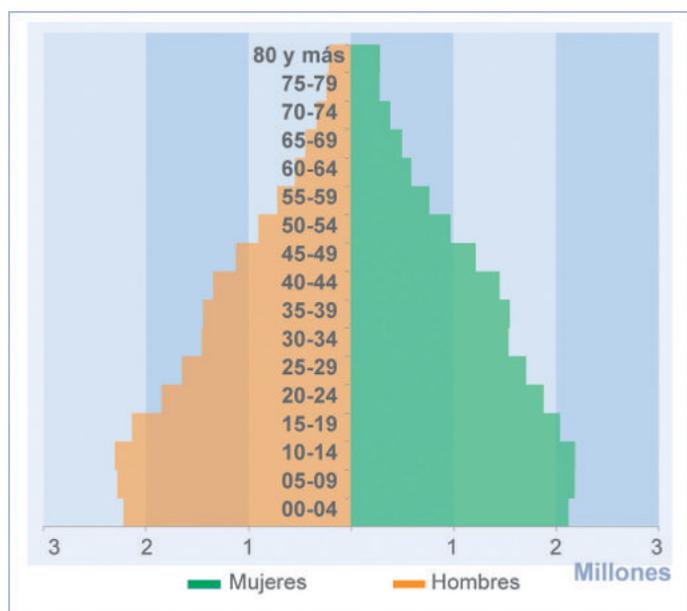


Gráfico 44: Pirámide de población 2005

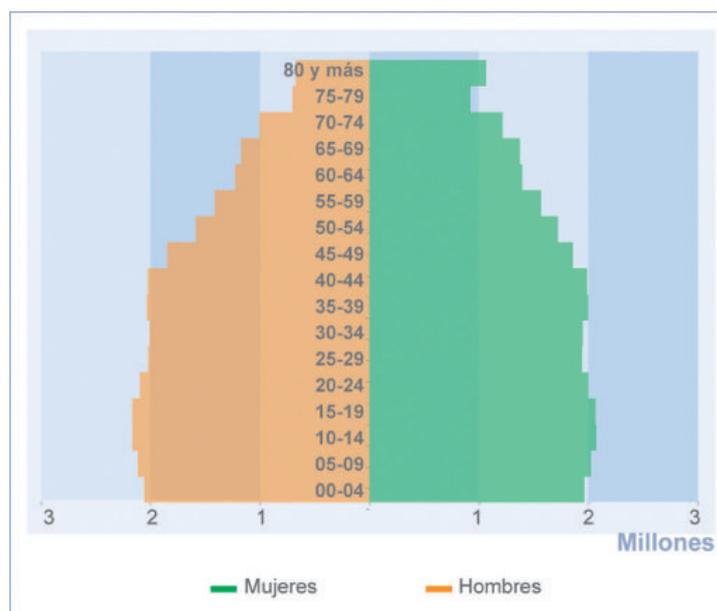


Gráfico 45: Pirámide de población 2035

Fuente: Misión sistema de ciudades con base en las proyecciones de población de Álvaro Pachón.

Estos cambios demográficos están relacionados principalmente con el envejecimiento de la población, la disminución en el tamaño de los hogares - se estima que para el 2035 haya 4,7 millones de nuevos hogares en el sistema de ciudades- y el cambio en la tasa de dependencia. Además, implican retos para el mantenimiento de los sistemas de seguridad social, la composición del mercado laboral, y para la demanda por vivienda y por el conjunto de servicios urbanos.

No obstante, el reto varía ampliamente entre aglomerados urbanos. Por ejemplo, existen diferencias importantes en el estado del bono demográfico (presentan altas tasas de dependencia de menores)⁷¹

71 Período de la transición en el que la fuerza de trabajo crece más rápidamente que la población dependiente, no solo por una reducción de la fecundidad sino también por la creciente participación laboral de las mujeres. Este período libera recursos que pueden utilizarse para incrementar el bienestar de las familias o invertir en el desarrollo de capacidades y capital físico.

(Gráfico 46) y en la prestación y calidad- de servicios públicos básicos. Mientras en ciudades como Medellín o Manizales está por “terminarse” el bono demográfico, otras ciudades como Riohacha o Quibdó apenas están empezando a beneficiarse.

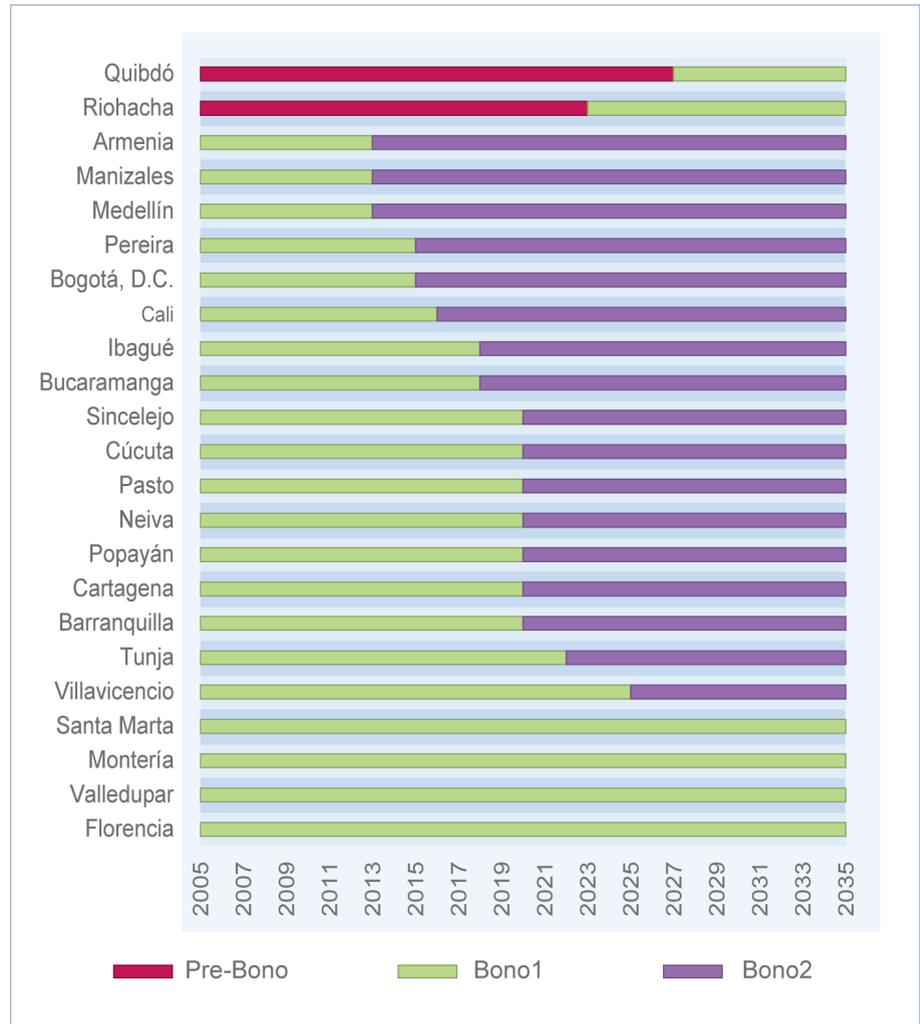


Gráfico 46: Diferencias importantes en el bono demográfico entre las ciudades

Fuente: Cepal para la Misión del sistema de ciudades, 2013.

4. Las políticas para consolidar el Sistema de ciudades

Con base en el diagnóstico del sistema de ciudades y con el objeto de definir una política a 2035 para fortalecer el sistema como motor de crecimiento del país, y para promover la competitividad regional y nacional, y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; la propuesta de trabajo se agrupó en seis ejes de política (**Diagrama 4**).

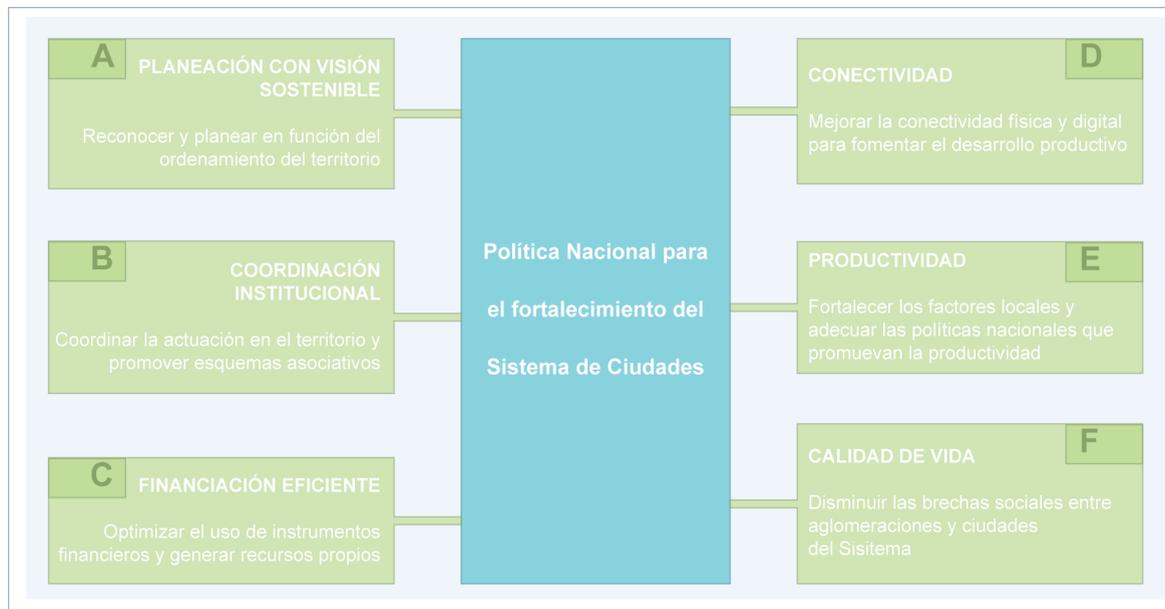


Diagrama 4: Ejes de Política para el Sistema de Ciudades
Fuente: Misión sistema de ciudades - DNP

4.1. Planeación con visión sostenible

La planeación fraccionada, sectorizada y no integrada existente debe transformarse con una visión integral del territorio nacional y, en particular, del desarrollo del sistema de ciudades, con base en *las líneas de actuación* relacionadas con tres principales sistemas estructurantes del territorio – ciudades, ambiental, rural–, y su gestión integrada.

En primera instancia hay que **Planear el sistema de ciudades en relación con el ordenamiento territorial nacional**, para lo cual es necesario: (1) establecer las bases conceptuales y técnicas para el planeamiento del sistema de ciudades; (2) formular lineamientos de planeación para Aglomeraciones y apoyar la formulación de visiones a largo plazo; y, (3) consolidar información adecuada para el análisis del sistema de ciudades.

Así mismo, se hace necesario **Completar la planeación del Sistema Ambiental nacional en relación con el sistema de ciudades**, para lo cual es clave: (1) definir la estructura ecológica principal nacional alrededor del sistema de ciudades; (2) formular el Plan Maestro Nacional de



Agua, Saneamiento y Residuos Sólidos para el sistema de ciudades; (3) acompañar a las ciudades en la adaptación al cambio climático; y, (4) acompañar a las ciudades para el manejo de la calidad del aire.

Por último, hay que **Articular la Planeación de las áreas rurales y la planeación urbana**, para lo cual se debe trabajar en las siguientes actividades: (1) promover el uso del área con vocación agrícola cerca de las aglomeraciones urbanas; (2) impulsar la planeación de la zona rural en los POT bajo las definiciones de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA); y, (3) formular instrumentos de gestión del suelo rural, con base en la experiencia de los instrumentos para suelos urbanos.

4.2. Coordinación institucional

Se debe promover y facilitar el trabajo conjunto de las entidades territoriales (municipios, distritos, departamentos) y de estas con el Gobierno nacional.

El DNP, el Ministerio de Vivienda, Ciudades y Territorio, y otras instancias como la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), juegan un papel determinante en este proceso. El DNP como coordinador de la inversión pública y la articulación de las políticas sectoriales en los territorios y el Ministerio en cuanto prestador de apoyo a los municipios para temas como la planeación urbana y la gestión de proyectos de desarrollo en las ciudades.

Para **Fortalecer la coordinación de la acción de las entidades nacionales en el sistema de ciudades** se propone fortalecer el DNP como coordinador nacional de políticas sectoriales en el territorio y la COT como instancia de coordinación de políticas nacionales.

Para **Impulsar el trabajo asociado entre la Nación y las entidades territoriales** se propone: (1) consolidar una visión coherente con el fortalecimiento del sistema de ciudades en los programas de apoyo a los municipios por parte del DNP y el Ministerio de Vivienda, Ciudades y Territorio; (2) consolidar una visión estratégica en la formulación de proyectos sometidos a aprobación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD); y, (3) establecer lineamientos para la formulación de contratos plan y acuerdos urbanos para las aglomeraciones.

Por último, para **Fomentar y fortalecer los esquemas de asociación entre las entidades territoriales** se propone incentivar las asociaciones supramunicipales e identificar y reglamentar los tipos de instrumentos en relación con tipos de desarrollo urbano.

4.3. Financiación eficiente del sistema de ciudades

La administración razonable de los instrumentos financieros existentes y la adopción de unos nuevos que permitan generar mayores recursos propios, son elementos fundamentales para asegurar la viabilidad de los programas y proyectos necesarios para transformar las ciudades del sistema e incrementar la producción económica, potenciar las condiciones de las ciudades intermedias y superar las brechas que dificultan el acceso equitativo a las infraestructuras y servicios básicos de los municipios pequeños.

Para alcanzar tal propósito se debe trabajar en el fortalecimiento de los instrumentos que han mostrado mayor efectividad (impuesto predial), a través de mejoras en su diseño y administración (catastro); revisar los múltiples instrumentos de bajo uso –por ejemplo, plusvalías–, y optimizar el apalancamiento financiero a partir de los instrumentos tributarios existentes. Por último, definir tipologías de financiación supramunicipales para apalancar la ejecución de proyectos regionales.

4.4. Conectividad

Existe una clara relación positiva entre el mejoramiento de la conectividad física⁷², y la complementariedad, especialización y mayor productividad de los sistemas de ciudades. El sistema de conectividad tanto en el ámbito del sistema de ciudades en su conjunto como en las aglomeraciones urbanas tiene una gran importancia para el Fortalecimiento del sistema de ciudades.

En primera instancia se recomienda ***Planear la conectividad física nacional en relación con el sistema de ciudades***, a través de las siguientes acciones: (1) Consolidar la red de vial nacional y el sistema multimodal. Si bien se estima un buen nivel de conectividad en el 2020 (**Mapa 20**) gracias a las autopistas de cuarta generación, el análisis a 2035 muestra que se presentaría nuevamente escenarios de congestión (**Mapa 21**). Por esta razón es necesario empezar a estructurar propuestas complementarias a las que se encuentran en ejecución, dando especial prioridad a la articulación entre diferentes modos de transporte (terrestre, fluvial y ferroviario), (2) Articular la red nacional y las redes de las aglomeraciones y ciudades principales, destacando el diseño y construcción de anillos viales en las principales ciudades del Sistema; y, (3) promover la institucionalidad adecuada para el desarrollo de la red nacional de interconexión con las ciudades.

72 En términos de vías, ferrocarriles, ríos, aeropuertos, puertos, entre otros.



Mapa 20: Congestión 2020



Mapa 21: Congestión 2035

Fuente: Misión del sistema de ciudades, 2013.

Para *Mejorar la movilidad de pasajeros entre los municipios de las aglomeraciones urbanas* se propone: (1) planear las redes regionales y locales en coordinación de la Nación con las autoridades territoriales; y, (2) crear entidades regionales encargadas de administrar el transporte intermunicipal encargadas de la gestión de la red vial regional (**Diagrama 5**).

4.5 Productividad

El incremento de la productividad del sistema de ciudades es la principal meta de la estrategia propuesta. Sin incrementos en productividad es imposible mejorar los ingresos de la población, los estándares de calidad de vida y la movilidad social. Además de los temas críticos identificados en conectividad, coordinación institucional, financiación, entre otros, es necesario trabajar en los temas directamente relacionados con el aparato productivo de las ciudades, la fuerza laboral disponible para elevar los niveles de productividad, identificando los aspectos específicos en los

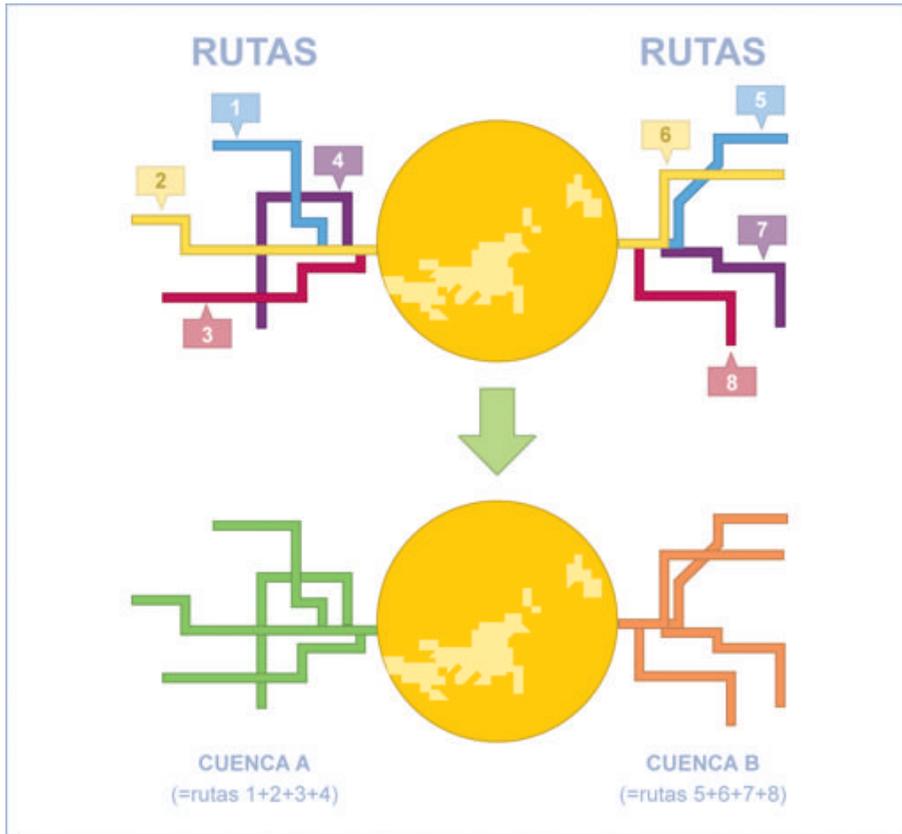


Diagrama 5: Reorganización por cuencas y rutas de influencia
Fuente: Steer Davies para la Misión del sistema de ciudades, 2013.

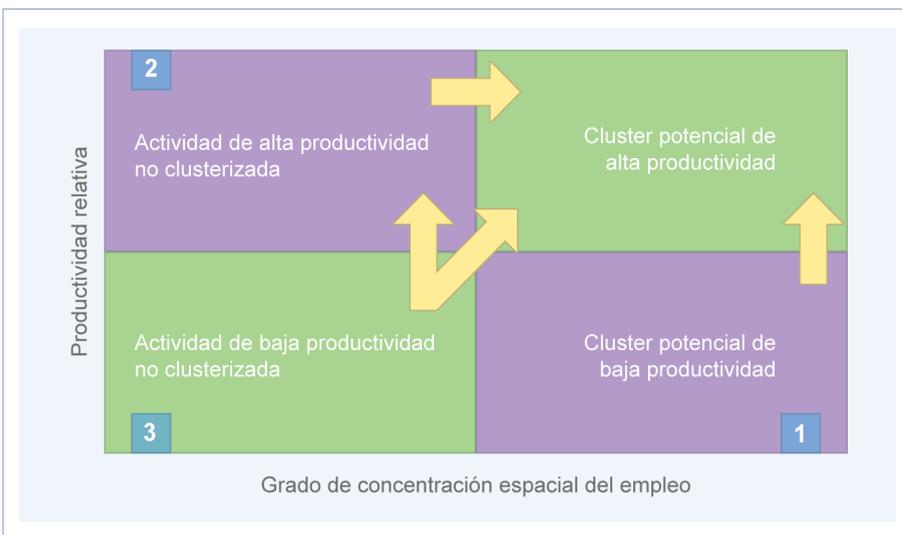


Diagrama 6: Acciones para mejorar la productividad y el empleo
Fuente: Misión del sistema de ciudades, 2013.





cuales deben enfatizar y converger los programas nacionales y las políticas locales dirigidos a alcanzar mayores niveles de productividad.

En este sentido se debe trabajar en Mejorar los temas transversales de la productividad de las ciudades y Promover políticas para apoyar la transformación productiva en el sistema de ciudades; para lo cual se propone trabajar en las siguientes acciones: (1) fortalecer o crear Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), de carácter público-privado, cuyo objetivo fundamental sea dar soporte para la productividad y la competitividad de los clústeres que se desarrollen en las aglomeraciones y regiones; y, (2) identificar y aumentar el grado de clusterización de sectores de alta productividad en cada eje o subregión urbana, con el apoyo de las políticas nacionales (PTP, INNPULSA, Colciencias, Aprovechamiento TLC) (**Diagrama 6**).

4.6. Calidad de vida

Para **Disminuir las brechas sociales entre las Aglomeraciones** se deben articular las políticas sociales diferenciadas por regiones con enfoques transversales de juventud y de atención a la primera infancia y al adulto mayor. Por ejemplo, para el caso de ciudades con mayores tasas de envejecimiento las políticas deben estar orientadas a desarrollos en calidad de la educación, desarrollos en el mercado de trabajo, programas de cuidado, particularmente con adultos mayores, y atracción de jóvenes para prolongar el bono demográfico.

Por el contrario, las ciudades que no han iniciado el bono demográfico requieren políticas para alcanzar las metas mínimas de universalidad del desarrollo social (salud, educación, vivienda, servicios públicos), hasta llegar a promedios urbanos de hoy. Estas ciudades requieren inversiones importantes en primera infancia, educación y servicios públicos.

Así mismo, para **Avanzar en la identificación y valoración de los atractivos urbanos para generar espacios urbanos de calidad** se propone: (1) articular los programas culturales, de patrimonio y espacio público; y, (2) enriquecer el conjunto de atractivos urbanos.

Por último, hay que **Identificar y desarrollar estrategias conjuntas entre la Nación y las ciudades para mejorar la oferta de suelo**, en tal sentido se propone: (1) mejorar la articulación entre los instrumentos de planeación y los instrumentos de gestión del suelo; (2) construir un sistema público de información transparente y estandarizado del suelo; (3) apoyar a las administraciones locales para lograr un mejor manejo de los instrumentos de planeación y gestión del suelo.





Retos para la integralidad

Chapter V. The Challenge of Integration

El capítulo quinto concluye con una visión crítica de los retos que enfrentamos y que pondrán a prueba la efectividad de la institucionalidad que presentamos en este libro. No podíamos terminar la presentación de la experiencia colombiana sin reflexionar sobre los temas que plantean disyuntivas o que requieren más discusión y análisis. Es un capítulo pensado para que la comunidad colombiana de hacedores de política, de estudiosos de estos temas y de la sociedad civil pueda continuar la discusión y con ella el fortalecimiento del desarrollo institucional para la habitación y el territorio.

CAPITULO V

Profundizar el desarrollo institucional para gestionar el territorio exige una mirada crítica de los retos y debates que se enfrentan. En este capítulo se recogen los de mayor incidencia y que a la vez representan las mayores tensiones para el MVCT y los agentes de los sectores involucrados. Primero se expondrán los retos que afectan transversalmente los temas de vivienda, ordenamiento y bienes públicos. Luego se ahondará en los retos particulares de cada uno de esos tres pilares.



1. Elementos transversales a las políticas habitacionales y territoriales

1.1. Tener claros los límites de la autonomía municipal será determinante para obtener resultados coordinados entre las distintas instancias de gobierno

La tensión que existe entre las intervenciones del Gobierno Nacional y las de los municipios es innegable. Por un lado, el Gobierno Nacional desarrolla programas con una aproximación necesariamente general, que algunas veces no coincide con la lógica local o que los municipios no están en capacidad de operar de manera sostenible. Por el otro, a las administraciones municipales les interesan los recursos provenientes del gasto directo del Gobierno Nacional, y cuando las inversiones no les convienen, anteponen la autonomía que les dio el proceso de descentralización. Estas dos fuerzas crean una tensión con diversas expresiones a lo largo del espectro de los más de mil municipios del país.

En dos de los programas que presenta este libro se ilustra muy bien la ambivalencia: los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y los Macroproyectos de Vivienda. La Nación impulsó los SITM como una solución efectiva y duradera a la movilidad de las principales ciudades. Sin embargo, su acción se vio limitada a la provisión de los recursos para la inversión en infraestructura. En el contexto de la autonomía municipal, otros componentes (que tenían importancia mayor para los resultados finales), como el desarrollo de los contratos de operación y la gestión de las rutas de buses, quedaron en manos exclusivas de las ciudades. En efecto, la infraestructura se construyó en casi todos los casos, pero los resultados de los demás componentes, aún por evaluar y consolidar, han sido muy disímiles.

Los Macroproyectos de Vivienda cuentan otra versión de la tensión entre la Nación y los municipios. El Gobierno Nacional impulsó los Macroproyectos en las principales ciudades de país, avanzando incluso hasta la estructuración de muchos de ellos. Pero los municipios frenaron el programa alegando intrusión a la autonomía municipal. Finalmente, sólo se están ejecutando en pocas ciudades donde se logró llegar a acuerdos bilaterales puntuales.

En este contexto, poner límites más claros a la autonomía municipal será fundamental para lograr inversiones con un mayor nivel de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido, Fedesarrollo (2014) plantea la necesidad de revisar la descentralización. Debido a que por un lado el modelo actual ha sido exitoso como mecanismo de descentralización fiscal y de profundización de la democracia. Sin embargo, por el otro lado, los mecanismos de asignación de responsabilidades de gasto no tienen instrumentos que fuercen la cooperación entre municipios y de éstos con el nivel nacional. Tampoco se tuvieron consideraciones



sobre la conveniencia de asignar la provisión de ciertos bienes públicos a un nivel de gobierno superior al municipal.

Estas ambigüedades alrededor de la autonomía municipal y en la jerarquía de responsabilidades resultan en una baja provisión de bienes públicos especialmente en municipios pequeños, a pesar de que la capacidad fiscal ha aumentado.

1.2. Resolver los desequilibrios que ha provocado el crecimiento informal de las ciudades

Un proceso de urbanización acelerado, en medio de un desarrollo institucional que apenas se consolidaba, produjo la acumulación de un importante pasivo en la ciudad informal. Éste se evidencia en múltiples formas: un alto déficit cualitativo de vivienda; la carencia de espacio público, de corredores de movilidad estructurantes y de tierras públicas que puedan ser utilizadas para equipamientos; una aplicación inconveniente de usos del suelo de alto impacto; un bajo aporte del valor inmobiliario a las finanzas de las ciudades y una urbanización informal que le impone grandes costos a la provisión de servicios y a los derechos de propiedad. Hoy estos procesos son menos dramáticos que en las décadas pasadas, pero siguen presentes y han dejado un pasivo acumulado que debemos solucionar con una visión consistente de largo plazo.

Gran parte del crecimiento de las ciudades se ha dado a través de desarrollos informales y desordenados que luego han sido legalizados e incorporados a la ciudad. Este proceso se ha acompañado por fallas en el mercado de tierra que han impulsado la incorporación del suelo rural a las ciudades mediante procesos especulativos. Esta situación crea un círculo vicioso: la tierra se valoriza por la expectativa de crecimiento de las ciudades, ya sea en la periferia o a lo largo de las principales vías de interconexión entre ellas. Los grupos de menor ingreso, en consecuencia, se han ubicado en la periferia de las ciudades, donde el suelo, sin desarrollo urbanístico, se ofrece a menores precios que los de la ciudad formal.

Ante la formación de asentamientos informales y la contradicción que exige la provisión de los servicios básicos, y la regulación de ordenamiento territorial, en muchos casos las administraciones locales no tienen otra alternativa que legalizar los asentamientos y proveerlos de servicios urbanos. Esta situación ha reforzado el crecimiento informal. Lotes sin servicios pero que algún día los tendrán.

Para resolver ese círculo vicioso se debe trabajar simultáneamente en cuatro frentes. Primero, en el fortalecimiento de la capacidad de hacer cumplir las regulaciones sobre usos del suelo urbano y rural, especialmente deteniendo la formación de asentamientos informales. Hoy la ley fija unos





plazos para el desalojo que son irreales para las administraciones locales. Segundo, avanzar en la política habitacional para garantizar alternativas de oferta para los hogares de bajo ingreso. Tercero, mejorar la utilización del inventario inmobiliario que fue construido informalmente y que es una solución habitacional que se puede potenciar mediante el mejoramiento barrial y de vivienda. Y cuarto, considerar mecanismos alternativos para reducir los precios del suelo para la vivienda de bajo ingreso, como la autorización de mayores alturas –derechos del aire–, el intercambio de regulaciones urbanas por suelo e incluso la calificación del suelo urbano vacante.

Estos cuatro elementos, infortunadamente, sólo serán efectivos si se implementan de un modo coordinado. Por ejemplo, el mejoramiento barrial, sin el control a la expansión informal, sería una señal de que el Estado concurrirá con bienes públicos a cualquier tipo de asentamiento. El control al asentamiento informal, sin que se ofrezca un abanico amplio de alternativas habitacionales para los grupos de más bajo ingreso, se convertiría en un mecanismo de exclusión para migrantes y desplazados. Asimismo, la promoción de alternativas habitacionales de bajo ingreso no será viable sin intervenciones sobre la formación de los precios del suelo.

1.3. Lograr la cooperación y el aprendizaje entre las ciudades para reducir las brechas en los resultados de la gestión pública

El desarrollo institucional de las ciudades ha avanzado a ritmos distintos. En consecuencia, el desarrollo territorial tiene diferentes matices a lo largo del territorio. Es necesario fortalecer los mecanismos formales para llevar las mejores prácticas de unos a otros municipios. La nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) establece los mecanismos para que los municipios puedan asociarse e intercambiar competencias y financiación. Ahora viene una etapa en la que la Nación y las gobernaciones deben promover su implementación en el contexto de cada región urbana. Los recursos de regalías y los Contratos Plan son instrumentos de financiación ideales como incentivos a la cooperación.

Las tareas más evidentes para cumplir esas alianzas de municipios son: (i) la formación de autoridades únicas de transporte que permitan coordinar los excesos de oferta y la informalidad de las rutas locales e intermunicipales; (ii) la regulación conjunta de los usos del suelo en el aglomerado urbano, de forma que se puedan resolver los problemas de suburbanización desordenada y alinear el desarrollo detrás de los ejes de transporte; y (iii) el planeamiento maestro en los puntos de intersección entre las infraestructuras de los diferentes municipios, que se han constituido en cuellos de botella para el sistema logístico nacional.

2. Política integral de vivienda

2.1. Balancear la focalización y la gratuidad en el Programa de Vivienda Gratuita

Con el Programa de Vivienda Gratuita, Colombia se situó a la vanguardia en el tratamiento del problema habitacional de los hogares de más bajo ingreso y más vulnerables. El principal reto del PVG es el balance futuro entre focalización y gratuidad. En cuanto a la focalización, se debe analizar el desbalance que se produce en la atención a la pobreza priorizada por mandato de la ley –víctimas del conflicto– o fallos judiciales –población desplazada– y la pobreza histórica. A pesar de que ambos grupos presentan similares condiciones de precariedad habitacional y deberían recibir el mismo tratamiento, las implicaciones de focalizar en un solo lado debe ser discutida.

Un segundo reto frente a la focalización son los posibles riesgos para la convivencia, derivados de la coincidencia en los proyectos de vivienda de las diferentes formas de marginalidad que son intervenidas. En particular se destacan los desafíos de llevar a cabo la transición hacia el modelo de habitación en copropiedad y los derechos y deberes derivados del mismo.

En relación con lo anterior, la evaluación y la discusión de políticas deben continuar: ¿constituye el acceso gratuito una forma de asistencialismo que podría terminar desincentivando procesos naturales de generación de ingresos entre los beneficiarios, y en esta medida perpetuando los factores que generan y reproducen pobreza?

También se debe discutir en perspectiva el elevado costo de ese acceso gratuito y la capacidad de sostener estos niveles de inversión, considerando la demanda de recursos en otras áreas de la política social, como salud y educación.

2.2. Contrarrestar los efectos negativos del subsidio a la tasa de interés

Las coberturas a la tasa de interés son un instrumento eficaz para fomentar la demanda de vivienda. Sin embargo, su efecto en la oferta tiene un rezago natural derivado de la duración de la actividad edificadora. En el corto plazo, el aumento de las ventas derivado del abaratamiento del crédito mediante los subsidios provoca la desacumulación del inventario disponible para la venta. Éste se repone lentamente, dada la inelasticidad de la oferta de vivienda, y ejerce presión sobre los precios y sobre el valor de los créditos para la compra de vivienda.

De acuerdo con las cifras del Banco de la República, y comparando julio del 2012 con octubre del 2013, el valor promedio de las VIP financiadas tuvo un crecimiento del 14,5%. Por la misma vía, el valor de los desembolsos para el segmento ha crecido un 25,4% desde el inicio de la medida. El incremento de esta variable resalta, además, que los desembolsos para este



segmento han caído cerca del 58%. La VIS también registra crecimientos sostenidos en los valores de las viviendas financiadas con cobertura, pero contrasta con la VIP, dada la estabilidad del número de unidades. Así, el precio de las VIS con cobertura aumentó un 9,7% entre julio del 2012 y octubre de 2013, y mostró un crecimiento del 11,7% en octubre del 2013 frente al mismo mes del 2012. El valor de los desembolsos VIS registra un crecimiento importante, con una variación del 15,1% desde el inicio de la medida y una variación anual del 19,8%.

El aumento del valor de los créditos tiene efectos importantes en el costo del subsidio para el Estado. El monto a subsidiar crece a la par del monto desembolsado, provoca presiones fiscales más fuertes y una pérdida relativa en el control del mecanismo, pues su dinámica termina siendo determinada por factores de mercado –la tasa de interés y los montos desembolsados–. Además, dado que el impacto desde la oferta no es inmediato, en el corto plazo se produce una pérdida de eficacia de la política: la reducción del precio final pagado por la familia termina siendo absorbido por el aumento del precio de la vivienda y del monto solicitado para su compra.

Para contrarrestar estas dificultades, inherentes a un mecanismo de estímulo a la demanda, el Gobierno Nacional ha desarrollado esquemas como el definido en el VIPA: los subsidios son aplicables a una serie de proyectos nuevos que entran en la dinámica comercial y que proveen la oferta necesaria para que los subsidios a la tasa no presionen los precios de los diferentes segmentos. Además se incorporan criterios cualitativos que las viviendas sujetas de subsidio deben cumplir. Actualmente se trabaja en la definición de esquemas que, con un menor esfuerzo fiscal, permitan mantener tasas de interés más bajas en el mercado y garanticen la existencia de la oferta y la calidad de la misma. No obstante, se puede dar una inconsistencia en el tiempo al impulsar una mayor dinámica de los precios de la vivienda.

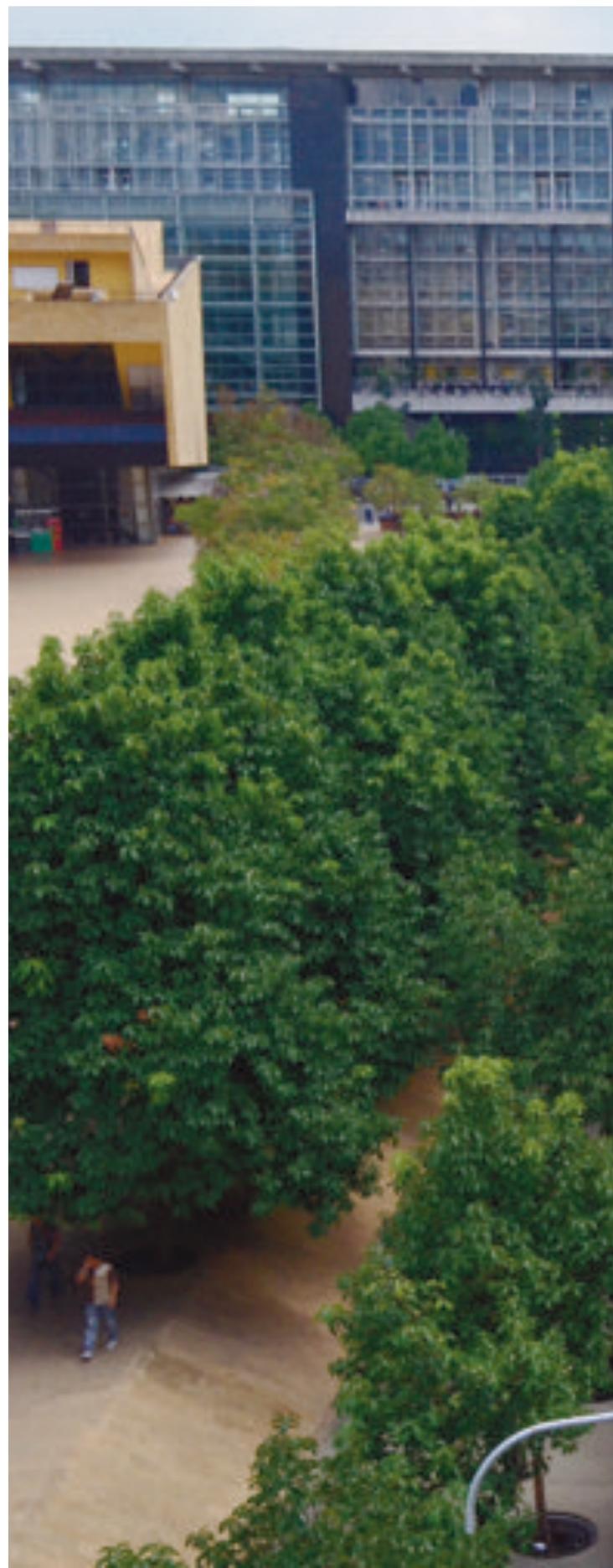
2.3. Gestionar suelo para la producción de vivienda social

Las fallas en los mercados de suelo urbano son la principal barrera de carácter estructural que la política de vivienda de subsidios a la demanda no ha logrado superar. La muy baja aplicación de instrumentos de gestión pública del suelo urbano a nivel local, contemplados en la legislación colombiana (Ley 388 de 1997, especialmente), ha derivado en la formación de barreras a la producción de VIP y VIS, vía los altos precios del suelo. Esta condición de mercado determina limitaciones severas a la producción de vivienda social y constituye un factor generador y reproductor de la segregación socio-espacial y residencial.



El mercado presentaba limitaciones importantes en relación con la generación de soluciones habitacionales, especialmente en la oferta de VIP y VIS. En efecto, su dimensión era –y sigue siendo– insuficiente respecto de la conformación anual de nuevos hogares y presenta problemas de diversidad en cuanto a su localización, tipo de vivienda, área y especificaciones y concentración en los topes de precios de los segmentos VIP y VIS. Por otra parte, es importante reflexionar sobre la correspondencia de las VIP y VIS con el derecho a la vivienda digna y con el atributo de adecuación cultural del concepto de vivienda adecuada.

En Colombia ha existido un desequilibrio de mercado caracterizado por un exceso de demanda sobre la oferta, con las implicaciones que esta condición económica tiene sobre los precios de los bienes habitacionales e inmobiliarios. Esto no ha sido gratuito y los efectos se han sentido también, entre otros, en el proceso de generación del inventario de vivienda. En la actualidad no se ha logrado invertir la naturaleza del flujo de incorporación de unidades habitacionales al inventario, en lo que tiene que ver con sus formas de producción. En efecto, el incremento del inventario habitacional en el último período entre censos (1993-2005) tuvo como mayor generador a la producción informal de vivienda (64,9%), proporción superior, según estimación del CENAC, a la del período entre censos precedente (1985-1993). En el caso de Bogotá (CENAC, 2011), los datos sobre producción de vivienda durante el último período entre censos señalan también una contribución importante de la informalidad en la formación del inventario habitacional local, del orden del 53,7%. Esta proporción llega a 47,8%% en el período 2006-2010.





Una de las consecuencias de esta situación del mercado habitacional se refleja en la formación de estímulos para la autogestión de soluciones de vivienda, mediante diversas formas de producción social. Reconociendo la importancia de este aporte, se debe resaltar también que este tipo de inventario, por lo general, tiene problemas de localización, de calidad de la construcción, de vulnerabilidad estructural y de habitabilidad, entre otros. Estos hogares han sido doblemente excluidos: del mercado habitacional, por el nivel y la naturaleza de sus ingresos, y de la política de vivienda por su imposibilidad de gestionar el cierre financiero para acceder a una solución de vivienda con aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV). Esta doble exclusión ha determinado que la atención de sus necesidades de alojamiento y vivienda se hagan principalmente mediante dos alternativas: el arrendamiento, que por lo general deriva en una condición de déficit cuantitativo en la modalidad de cohabitación; y la producción informal de vivienda, que los conduce hacia el déficit cualitativo, asentamientos precarios y trampas de pobreza.

Frente a estas condiciones habitacionales y de pobreza de los hogares colombianos, la política pública nacional de vivienda ofrece desde 1991 el subsidio familiar de vivienda (SFV), el cual se ha concentrado en el programa de adquisición de vivienda, especialmente de soluciones nuevas. Al respecto, las estadísticas que registran los resultados de este modelo de gestión pública muestran que el 83,9% del valor total de los subsidios asignados en el período 2003-2011 correspondieron a esta modalidad (65% del número de subsidios asignados y 81,9% del valor total de subsidios pagados⁷³). Es decir, el gasto social orientado hacia la calificación del inventario habitacional construido ha tenido una participación significativamente menor.

73 Página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: www.minvivienda.gov.co.

3. Retos para el ordenamiento territorial

3.1. Completar el ciclo instrumentos-capacidades-logros en el ordenamiento del territorio

El gran desafío del ordenamiento territorial en Colombia es lograr que los instrumentos y las capacidades para la gestión territorial produzcan logros consistentes con las estrategias que se planean. El país ha avanzado en términos de ordenamiento territorial. La ley 9 de 1989, la Constitución de 1991 y el proceso de descentralización hicieron que en el país se comenzara a pensar el territorio con una lógica de relaciones socioeconómicas en el espacio, y la Ley 388 de 1997 dio las herramientas conceptuales y los instrumentos de gestión para que ese entendimiento se pudiera implementar. En resumen, ya se tienen la caja de herramientas o instrumentos y las capacidades para hacer formulaciones sobre el territorio, pero todavía falta mejorar su uso y la capacidad para hacer cumplir el ordenamiento que se propone.

3.2. Fortalecer el uso de los instrumentos de ordenamiento territorial desde el Gobierno Nacional

A pesar del gran avance en el uso de instrumentos base para la planeación territorial –los POT, por ejemplo–, los resultados de los municipios aún son bastante heterogéneos. En algunos lugares, la formulación de los componentes generales de estos planes sigue siendo un obstáculo. El MVCT deberá fijar una estrategia para fortalecer la revisión y ajuste de los POT, teniendo en cuenta la revisión y ajuste del Decreto 879 de 1998 de POT, la coyuntura del desarrollo e implementación de la Ley 1454 de 2011 en materia de ordenamiento departamental y la oportunidad de la revisión de largo plazo de POT en la que se encuentran más de 467 municipios. Se debe construir una caja de herramientas para la asistencia técnica y el diseño o rediseño de guías técnicas.

También podrían considerarse alianzas estratégicas con entidades del orden nacional como la ESAP, FCM, ACD y ASOCARS, y en el ámbito regional conformar grupos con departamentos y las CAR, y grupos de cooperación entre entidades territoriales.

En particular se debe buscar:

- Garantizar la articulación entre los elementos de la visión territorial y las políticas, estrategias y proyectos de los Planes de Ordenamiento Territorial. Es necesario que las ciudades y las regiones cuenten con estrategias espaciales para que el planeamiento fino sea más consistente y efectivo.
- Estructurar, según el nivel jerárquico, los elementos de la planeación



del territorio en relación con la definición de i) Visión, ii) Políticas, iii) Estrategias, iv) Metas, v) Programas y vi) Proyectos.

- Se recomienda formular adecuadamente los objetivos específicos y las metas para los tratamientos urbanísticos, planes parciales, espacio público, instrumentos de financiación de los POT, Vivienda de Interés Social, equipamientos urbanos y rurales; incorporar el tema de amenazas y riesgos en las zonas urbanas y rurales; definir la infraestructura de servicios públicos urbana y rural; centros poblados, parcelación de predios rurales y zonas suburbanas, entre otros.
- Revisar y ajustar el diseño de línea base de información del POT, los avances de la ejecución y de seguimiento y evaluación, conformación o fortalecimiento de los indicadores del expediente municipal.
- Considerar la generación de estadísticas primarias propias del sector.

3.3. Diseñar una estrategia para la ruralidad

Un problema que se ha ido evidenciando en la última década es la ausencia de una visión sobre la ruralidad, paralela y complementaria a aquella que se ha venido desarrollando para la urbanización.

Esta ausencia se manifiesta, por ejemplo, en la respuesta de los precios de la tierra de uso rural ante la inversión en infraestructura vial nacional. La lógica del programa de infraestructura de gran escala que echó a andar en el país incluye la obtención de la mayor competitividad del sector rural mediante la construcción de vías que reduzcan los costos logísticos del transporte de productos. Sin embargo, el mercado conoce la debilidad de las regulaciones sobre los usos del suelo en los municipios: estos usos pueden cambiar informal o formalmente, de manera que apuntar a los usos urbanos de la tierra rural cercana a la mejor infraestructura es una apuesta altamente probable. En consecuencia, las actividades rurales objeto del programa de inversión terminan desplazándose a tierras menos adecuadas, sin distritos de riego y mayores costos logísticos. Por la debilidad y descoordinación regulatoria, el impacto podría llegar incluso a ser negativo.

3.4. Consolidar la estrategia espacial del país

Es necesario consolidar la estrategia espacial del país para aprovechar la complementariedad entre las ciudades y enfrentar de manera más eficiente los problemas asociados con la urbanización: la congestión, la contaminación y el aumento de los precios del suelo, entre otros. Los



estudios de la Misión de Ciudades han avanzado caracterizando el sistema de ciudades del país e identificando sus principales retos. Ahora el desafío consiste en trasladar esta visión del territorio a programas. Como se expone en la sección 4 de este capítulo, la Misión de Ciudades propuso seis ejes de acción que orientan la manera como esto debe hacerse. Igualmente es necesario consolidar las propuestas de los diferentes ministerios que aportan a los aspectos de su manejo, como por ejemplo las regiones urbanas del MVCT o el plan nacional de infraestructura del Ministerio de Transporte.

Paralelamente, se debe promover la creación de instrumentos adecuados de coordinación y cooperación entre entidades territoriales y entre éstas y el Gobierno Nacional, labor que ya se inició con la LOOT y con el fortalecimiento de los departamentos como nivel intermedio de gobierno entre la Nación y los municipios.



4. Bienes públicos para la equidad territorial

4.1. Agua potable y saneamiento básico

Colombia ha logrado un crecimiento excepcional en la cobertura de los servicios básicos. Pero hay que completar la tarea: asegurar la equidad en el acceso y la sostenibilidad de la calidad del agua potable y el saneamiento básico.

4.1.1. Atender los asentamientos informales en las ciudades grandes con altas tasas de cobertura

En las ciudades grandes, con altas tasas de cobertura, el problema principal es el acceso del servicio en los asentamientos informales, donde el marco legal no permite proveerlos. Para poder avanzar en la ampliación de la cobertura es necesario legalizar estos barrios. En algunos casos, llevar a cabo este proceso es una decisión administrativa; pero en otros median sentencias judiciales debido a procesos ilegales de uso del suelo como vicios en la propiedad, la invasión de baldíos de propiedad pública o de reservas ambientales. Por supuesto, también hay múltiples casos en los que los asentamientos informales se ubicaron por fuera de la cota viable de provisión de servicios. Es importante solucionar la contradicción jurídica que surge entre el ordenamiento territorial que dictan los POT y el derecho a los servicios básicos que exige la Constitución de 1991. Esto debe hacerse, o bien mediante la legalización de las zonas de asentamiento informal, o bien mediante la reubicación de estos hogares.

4.1.2. Actuar en varias líneas en municipios pequeños con empresas prestadoras de servicios de baja capacidad

La gran cantidad de entidades descentralizadas, su politización y su pobre capacidad administrativa y técnica dificultan la aplicación de un proceso sistematizado de intervención por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos (Banco Mundial, 2004). Aunque en una situación así se dificulta el uso de criterios para la priorización, es importante reconocer la necesidad de actuar en varias líneas, como lo viene haciendo el Gobierno: promover la centralización de la provisión cuando se estén desaprovechando economías de escala y brindar soporte técnico para mejorar el desempeño del personal y el funcionamiento de las empresas prestadoras de servicios. Es importante, además, no perder de vista que estas empresas deberán convertirse en entidades sostenibles, que tendrán que cobrar una tarifa que por lo menos recupere los costos de operación.

4.1.3. Utilizar otros métodos de provisión en áreas rurales alejadas

No es necesario llevar sistemas de acueducto y alcantarillado a todos los rincones del país. En áreas alejadas, en las que hacerlo se hace muy costoso, es más eficiente proveer los servicios de agua potable y saneamiento básico con otros métodos de provisión, como letrinas ventiladas.

4.2 Espacio público y equipamientos urbanos

4.2.1. Superar dificultades institucionales que obstaculizan el financiamiento, la gestión y el seguimiento y monitoreo del espacio público

Es indispensable precisar los conceptos y las normas asociadas al espacio público, de manera que las autoridades locales, que en muchos casos presentan debilidad institucional, puedan aplicarlos de manera adecuada. En este sentido, un aspecto importante es que Colombia no cuenta con un sistema de información que le permita hacer seguimiento continuo y preciso de los avances de las ciudades en materia de espacio público. A pesar de que algunas ciudades han hecho esfuerzos por implementar algunas medidas que les permite obtener un indicador cercano al de espacio público disponible que busca mostrar las áreas de esparcimiento con las que cuentan sus habitantes, el hecho de no contar con un indicador homogéneo dificulta la comparación con otras ciudades y la evolución al interior de las mismas a través del tiempo. Se debe lograr homogeneizar la medición del espacio público y darle un seguimiento adecuado, para poder evaluar los esfuerzos que se están llevando a cabo actualmente para mejorar la provisión de espacio público en las ciudades (DNP, 2013).

4.2.2. Planear conjuntamente la provisión de servicios de la ciudad para evitar los costos de desplazamiento de los hogares y reducir la escasez de suelo

Cuando se hace la planificación de las obras, las ciudades deben tener en cuenta a todos los sectores: los de educación y salud deben tener una agenda común para evitar la falta de suelo en las ciudades. Para solucionar esto, es necesario el acompañamiento del Gobierno Nacional. Éste debe establecer un vínculo claro entre los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, una estrategia que vincule los aspectos económicos de las ciudades con su espacio físico. Las ciudades



más grandes deben aprender a formular planes maestros para la provisión de los equipamientos, servicios públicos y demás requerimientos de la ciudad; las ciudades más pequeñas, por su parte, deben procurar conciliar el desarrollo sectorial en el territorio con modificaciones a los planes de ordenamiento territorial o de cesiones obligatorias.

Asimismo, se debe fortalecer la aplicación de los instrumentos para planear, ordenar y diseñar el espacio público en las entidades territoriales y las autoridades ambientales. Los municipios deben garantizar la generación y recuperación del espacio público a través de los POT y planes parciales, así como en los planes de gestión ambiental regional (PGAR) y en los planes de gestión de cuencas (POMCAS) de las CAR. En el caso de los proyectos urbanísticos, hace falta dar claridad a los parámetros de generación y construcción de espacio público como resultado de los proyectos de urbanización.

4.2.3. Dar continuidad y fortalecer los programas de rehabilitación y creación de espacio público

Los planes maestros o POT deben acompañarse de acciones que efectivamente lleven a usar el suelo apartado para el objetivo provisto. En este sentido, deben impulsarse medidas que permitan ocupar este suelo y programas que ayuden a su transformación, como el de Mantenimiento Integral de Barrios.

4.3. Transporte público urbano

4.3.1. Abrir la discusión sobre la necesidad de tener subsidios para garantizar la sostenibilidad de los SITM e integrar el TPC

Los SITM hoy no son sostenibles y es urgente tomar medidas que permitan sacarlos del círculo vicioso de desequilibrio financiero de los operadores y de la reducción de frecuencias y de demanda. Un plan de subsidios cuidadosamente diseñado parece ser la única alternativa para garantizar la sostenibilidad de estos sistemas. Esto es indispensable para lograr su consolidación y la integración definitiva con el TPC que, con todas las externalidades negativas que su operación implica, aún se encarga de más de la mitad del transporte público en las ciudades en donde los SITM han sido implementados.



4.3.2. Utilizar los SITM como instrumento de transformación del desarrollo urbano de las ciudades

Un desafío de todas las ciudades consiste en articular el desarrollo de los SITM con el desarrollo urbano de la ciudad, de manera que ésta se densifique a lo largo de los corredores y de los portales de los BRT. Así los tiempos de viaje disminuirían y mejoraría la calidad de vida de los ciudadanos. Para incentivar el desarrollo inmobiliario en las zonas de influencia directa de los SITM y ofrecer una infraestructura que promueva el uso de medios de transporte no motorizados, es fundamental regular el uso del suelo.



Bibliografía (References)

- Aguilar, J., & Yepes, T. (2013). Location of the Poor: Neighborhood versus Household Characteristics: The Case of Bogota. GDN Working Paper No. 73.
- Angulo, Gaviria y Morales (2013). La década ganada: evolución de la clase media y las condiciones de vida en Colombia, 2002-2011. Documento Cede. Universidad de los Andes.
- Banco Mundial. (2004). Colombia: Recent Economic Developments in Infrastructure (REDI). Balancing Social and Productive Needs for Infrastructure.
- Barajas, D. M. (2012). No cesó la horrible noche: Derechos humanos y paramilitarismo después de la desmovilización. Instituto popular de capacitación.
- BID. (2011). Programa de Vivienda de Interés Social en Colombia: una evaluación.
- CAF. (2010). Observatorio de movilidad urbana de América Latina. Obtenido de http://omu.caf.com/media/2537/caf_omu_jun2010.pdf
- CCAP. (2013). Colombia transit oriented development NAMA selected for funding. Recuperado el Febrero de 2014, de Center for clean air policy: <http://ccap.org/colombia-transit-oriented-development-nama-selected-for-funding/>
- Ceballos, O. (2008). Vivienda Social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918 - 2005. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- CENAC (2011). Evaluación de la política de Hábitat. Plan Distrital de Desarrollo Bogotá 2008-2012. Bogotá.
- Cervero, R. (2002). Transit-Oriented Development and Joint Development in the United States: A literature review. Transit Cooperative Research Program.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia. Informe Final.
- Costante, L. (2005). De qué hablamos cuando hablamos del Estado de Bienestar. Lecciones y Ensayos (81).
- DANE. (2013). Boletín de prensa - Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros II Trimestre de 2013. Bogotá, D.C.: Departamento administrativo nacional de estadística.
- DANE. Encuestas de calidad de vida. Disponibles en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/calidad-de-vida-ecv> .
- Del Castillo, G. (2001). Post-Conflict Reconstruction and the Challenge to the International Organizations: The Case of El Salvador. *World Development* , 29 (12).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). Las ciudades colombianas y sus atractivos. Misión del Sistema de Ciudades .
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s.f.). Análisis de ejercicios prospectivos y estrategias para la construcción de futuro en Colombia. Proyecto COL99/022. Proyecto Fortalecimiento de la Descentralización y el Ordenamiento Territorial.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s.f.). Estadísticas del sector de agua potable y saneamiento básico.

Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas - DNP. (2013). Balance de resultados 2012.

Domínguez, C., & Uribe, E. (2005). Evolución del servicio de acueducto y alcantarillado durante la última década. Documento CEDE (19).

EcoMobility. (2013). Eco Mobility. Recuperado el Febrero de 2014, de http://www.ecomobility.org/fileadmin/template/project_templates/ecomobility/files/Publications/Case_stories_EcoMobility_Curitiba_PDF_print.pdf

El Tiempo. (13 de Diciembre de 2013). Estas son las estaciones que tendría el metro de Bogotá. El Tiempo .

Fedesarrollo. (2013). La integración de los sistemas de transporte urbano en Colombia: una reforma en transición. Bogotá, D.C.

FIA. (2006). Applicability of Bogotá's TransMilenio BRT System to the United States. Washington, DC: Federal Transit Administration.

Fresneda, O. (1997) Magnitud del déficit habitacional en Colombia. En: Desarrollo urbano en cifras No. 3. Ministerio de Desarrollo Económico . Viceministerio de Desarrollo Urbano - CENAC.

Gaviria, A. & Tovar, J. (2011) El Potencial de Política de Vivienda en Colombia. En III Foro de Vivienda Asobancaria.

Gómez-Lobo, A., & Meléndez, M. (2007). Social Policies and Private Sector Participation in Water Supply - The case of Colombia. United Nations Research Institute for Social Development .

Hidalgo, D., & Yepes, T. (January de 2005). Are Bus Rapid Transit Systems Effective in Poverty Reduction? Experience of Bogotá's TransMilenio and Lessons from Other Cities. Presented at the 84th TRB Annual Meeting . Washington D.C.

Hidalgo, D., Pereira, L., Estupiñán, N., & Jiménez, P. L. (2013). TransMilenio BRT system in Bogotá, high performance and positive impacts - Main results of an ex-post evaluation. *Research in Transportation Economics* , 1 (39), 133-138.

Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*,. Yale: Yale University Press.

Krause, W. (Enero de 1963). La Alianza para el Progreso. *Journal of Inter-American Studies*, 5(1), 67-81.

Lebret, J. (1958). Estudio sobre las condiciones de desarrollo en Colombia. Bogotá: Presidencia de la República. Comité Nacional de Planeación.

López, H. (Enero-Junio de 2011). Lauchlin Currie y el desarrollo colombiano. *Criterio Libre*, 9(14), 21 - 42.

Martínez, A. (s.f.). Planes de Desarrollo y Política Agraria en Colombia durante el periodo 1940 - 1978. En Proyecto Cooperativo de Investigación Sobre Tecnología Agropecuaria en América Latina, PROTAAL. IICA.

Metro de Medellín. (2014). El Metro de Medellín. Recuperado el 4 de Febrero de 2014, de https://www.metrodemedellin.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=88&id_link=153&parent_link=0&Itemid=153&lang=es

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y Gobernación de Antioquia. Zonas de Reserva Forestal de Colombia Ley 2ª de 1959. Atlas Temático. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). (2014). Conglomerados Urbanos. Equidad Urbana en Desarrollo – Ciudades para la Vida. . Presentación para el VII Foro Mundial Urbano.

Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. (1995). “Ciudades y Ciudadanía: la Política Urbana del Salto Social”. Editorial Presencia Ltda. Bogotá.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) - CENAC. (2012). Síntesis de evaluación de resultados de proyectos demostrativos del programa de mejoramiento integral de barrios.

Molina, H. De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial,. En “Desarrollo Urbano en Cifras” No. 3. Bogotá, 1997.

- Montaña, Magda Cristina. (2010). 90 años de la contribución de valorización en Colombia. Estado del arte frente a su aplicación.
- Montezuma, R., & Wright, L. (2005). Reclaiming public space: The economic, environmental, and social impacts of Bogotá's transformation.
- Ortiz, E. (2007). Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda. México: Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL) Oficina regional para América.
- Paramio, L., & Fernández, T. (1998). Estado de bienestar: Perspectivas y Límites. Castilla - La Mancha: Ediciones de la Universidad de Castilla - La Mancha.
- Periódico digital El Faro. (s.f.). Evolución de las pandillas en El Salvador desde 1945. Recuperado el 14 de Febrero de 2014, de <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/83661/Evolucion-de-las-pandillas-en-El-Salvador-desde-1945>
- Prieto, G. A. (7 de julio de 2013). El Metro de Bogotá: tan cerca, tan lejos. Obtenido de Razón Pública: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/6941-el-metro-de-bogota-tan-cerca-tan-lejos.html>
- Sabatini, F., & Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. Revista Eure , XXXIV (103), 5-26.
- Sáenz, E. (Enero-Junio de 1990). Industriales, proteccionismo y política en Colombia. Intereses, conflictos y violencia. Historia Crítica(03), 85-105.
- Saldarriaga Roa, A. (1995). Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989. Bogotá: INURBE.
- Sánchez, F. y España, I. (2012). Urbanización, Desarrollo Económico y Pobreza en el Sistema de Ciudades Colombianas 1951-2005. Documento CEDE No. 13.
- Segovia, O. (2005). Segovia, O. (2005). Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: espacio público. Cepal .
- Semana. (31 de Octubre de 2009). Las orejas de un escándalo. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-orejas-escandalo/109306-3>
- Steer Davies Gelave. (2011). Resumen ejecutivo: Revisión, Actualización y Calibración del Modelo de Transporte de Cuatro (4) Etapas de Bogotá y la Región Capital.
- UNHCR. (1994). UNHCR's Operational Experience With Internally Displaced Persons.
- Universidad de los Andes. (2009). Manual de Estándares Urbanísticos de Colombia.
- Universidad Externado de Colombia. Oscar Alfonso, editor. Ciudad y Región en Colombia. Bogotá, Colombia. Abril de 2001
- Urazán, C. F., & Rondón, H. A. (2010). Relación entre el espacio público y la infraestructura de un sistema de transporte masivo. Caso Transmilenio en Bogotá. Studiositas, 5(2), 33-44.
- Vargas, O. (21 de Marzo de 2011). Tras cuatro años, ejecución en planes de agua van en 5%; pobre balance en Planes Departamentales. Obtenido de Portafolio: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/DR-11773
- Yepes, T. (2003). Bogotá and Transmilenio.
- Yepes, T. (2008). Un modelo de ciudad con economías externas en el consumo. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.





Regiones urbanas de Colombia: una aproximación metodológica

Annex. Colombian Urban Areas: A Methodological

Este anexo muestra la identificación de las regiones urbanas que parte de estudios adelantados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio desde el año 2007.

Las regiones urbanas son aquellas constituidas por los principales centros urbanos del país y los municipios incluidos en su área de influencia, que por razones de conurbación, metropolización, integración funcional, suburbanización y crecimiento poblacional, se constituyen en una sola figura supra municipal a tener en cuenta para la aplicación de las políticas de desarrollo y principalmente aquellas territoriales, de vivienda y agua.

ANEXO

La identificación de las regiones urbanas parte de estudios adelantados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio desde el año 2007, dirigidos en su origen a identificar regiones estratégicas colombianas, con la finalidad de ajustar la política de ordenamiento del país.

Los avances de tales estudios hoy permiten extender el alcance tradicional que se le ha dado al fenómeno urbano en Colombia como algo particular de cinco grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga), para extenderlo a las aglomeraciones urbanas cuya importancia es innegable en perspectiva de fijar la estrategia de desarrollo del conjunto de la nación.

Las regiones urbanas son aquellas constituidas por los principales centros urbanos del país y los municipios incluidos en su área de influencia, que por razones de conurbación, metropolización, integración funcional, suburbanización y crecimiento poblacional, se constituyen en una sola figura supra municipal a tener en cuenta para la aplicación de las políticas de desarrollo y principalmente aquellas territoriales, de vivienda y agua.

El modelo analítico utilizado para la identificación de las regiones urbanas utiliza las siguientes variables⁷⁴:

Ambito de influencia: identificación de asentamientos urbanos dispuestos dentro de un radio de 50 km de ciudades principales (Villavicencio, Bogotá, Ibagué, Cali, Pereira, Manizales, Medellín, Cartagena, Cúcuta, Barranquilla, Bucaramanga, Pasto, Santa Marta, Neiva, Popayán, Armenia y Tunja).

Conectividad: nivel de articulación del conjunto urbano mediante vías nacionales y regionales.

Población urbana: proporción de la población urbana municipal.

Rango de densidad poblacional: nivel de correlación entre la distribución espacial de la población y el desarrollo urbano.

Rangos diferencial de densidad poblacional por municipio: identificación de tendencias de urbanización y sus consecuentes presiones sobre el suelo urbano y rural.⁷⁵

Déficit cuantitativo de vivienda: identificación del déficit y del potencial de suelo para superarlo.

Este conjunto de variables se analiza en función de un modelo de conglomerados espaciales, a partir de las tendencias de agrupación y dispersión, que da como resultado la identificación de 33 regiones urbanas, concentradas sobre el sistema montañoso del país y la costa caribe.

74 En el año 2007 el ministerio abordó la identificación de regiones estratégicas, considerando 18 variables para caracterizar las ventajas adquiridas por los centros urbanos, referidas a equipamientos, posicionamiento competitivo, , infraestructuras y servicios.

75 Censo DANE de 1993; bases de población no consolidadas Censo DANE de 2005; y consolidados propios del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.



ANEXO

Regiones urbanas de Colombia: una aproximación metodológica



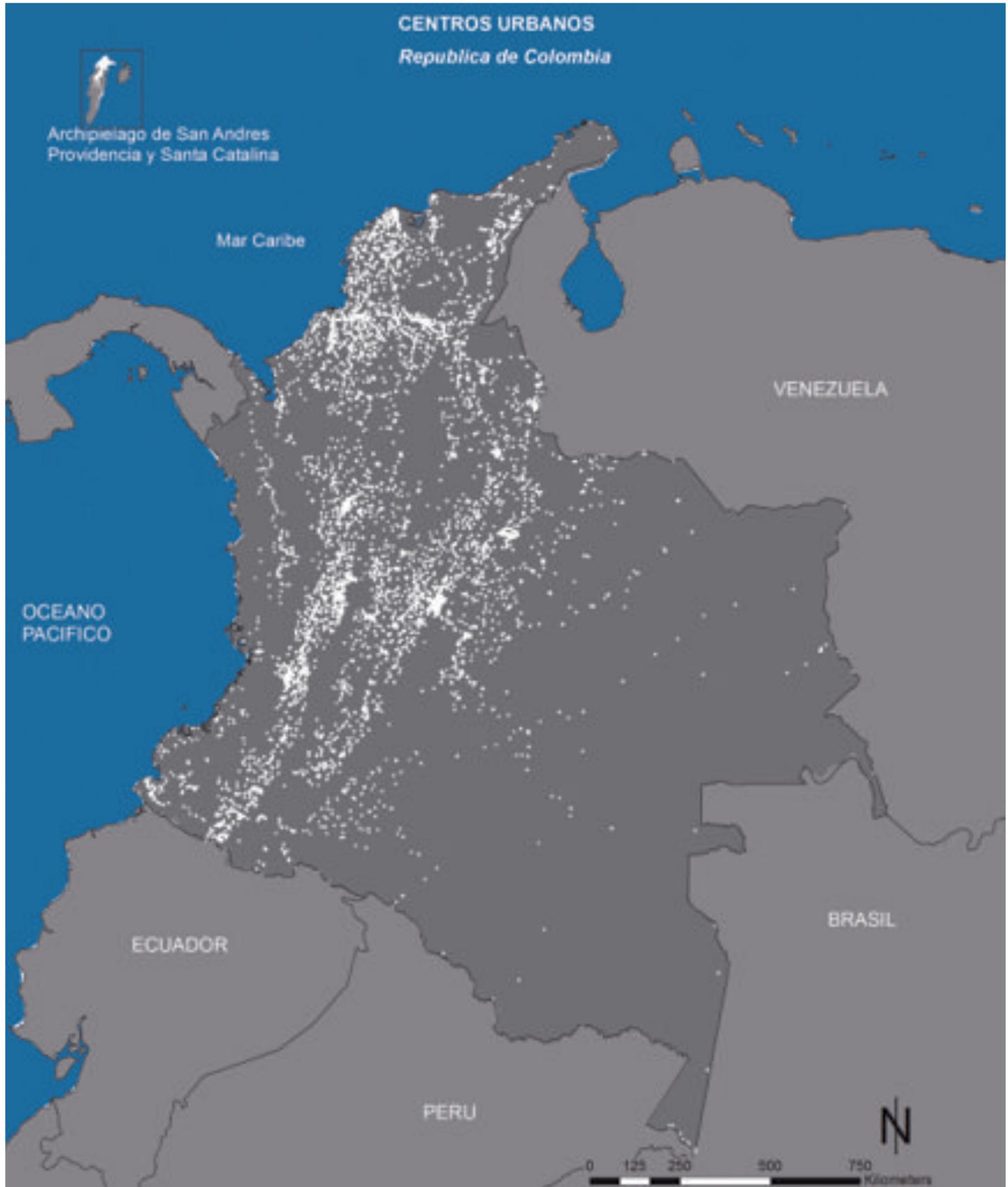


AGLOMERACIONES URBANAS

- 1 Antioquia central
- 2 Arauca
- 3 Barranquilla
- 4 Boyacá
- 5 Bucaramanga
- 6 Cafetera
- 7 Caquetá
- 8 Cartagena
- 9 Cúcuta (Frontera)
- 10 Ibagué
- 11 Leticia (Frontera)
- 12 Meta
- 13 Mitú
- 14 Mocoa
- 15 Montería
- 16 Nariño (Fronteriza)
- 17 Neiva
- 18 Ocaña
- 19 Popayán
- 20 Puerto Carreño
- 21 Puerto Iniridá
- 22 Quibdó
- 23 Río Magdalena
- 24 Riohacha (Frontera)
- 25 Sabana Bogotá
- 26 San Andrés
- 27 San José del Guaviare
- 28 Santa Marta
- 29 Sincelejo
- 30 Urabá (Frontera)
- 31 Valle del Cauca
- 32 Valledupar
- 33 Yopal

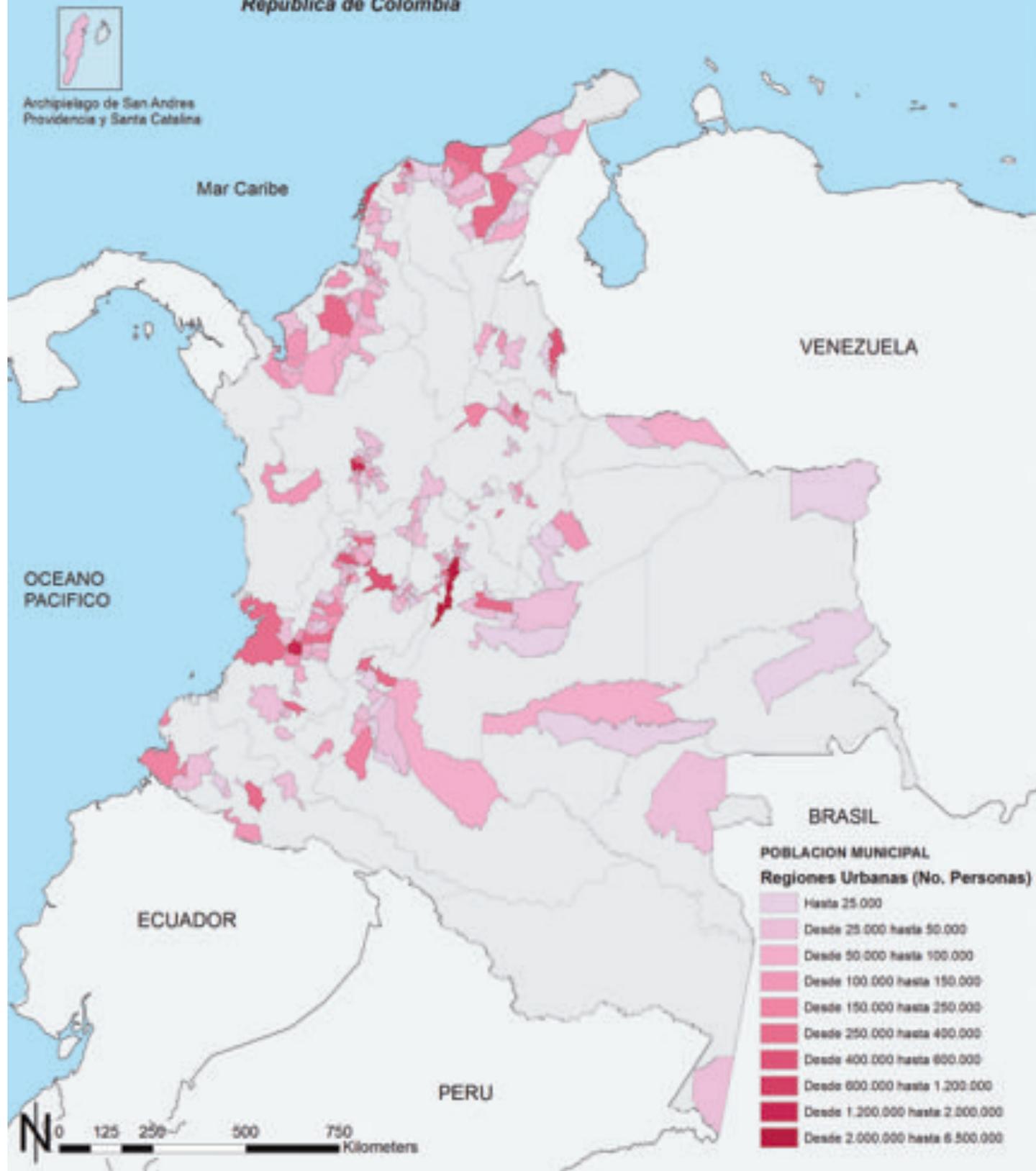
ANEXO

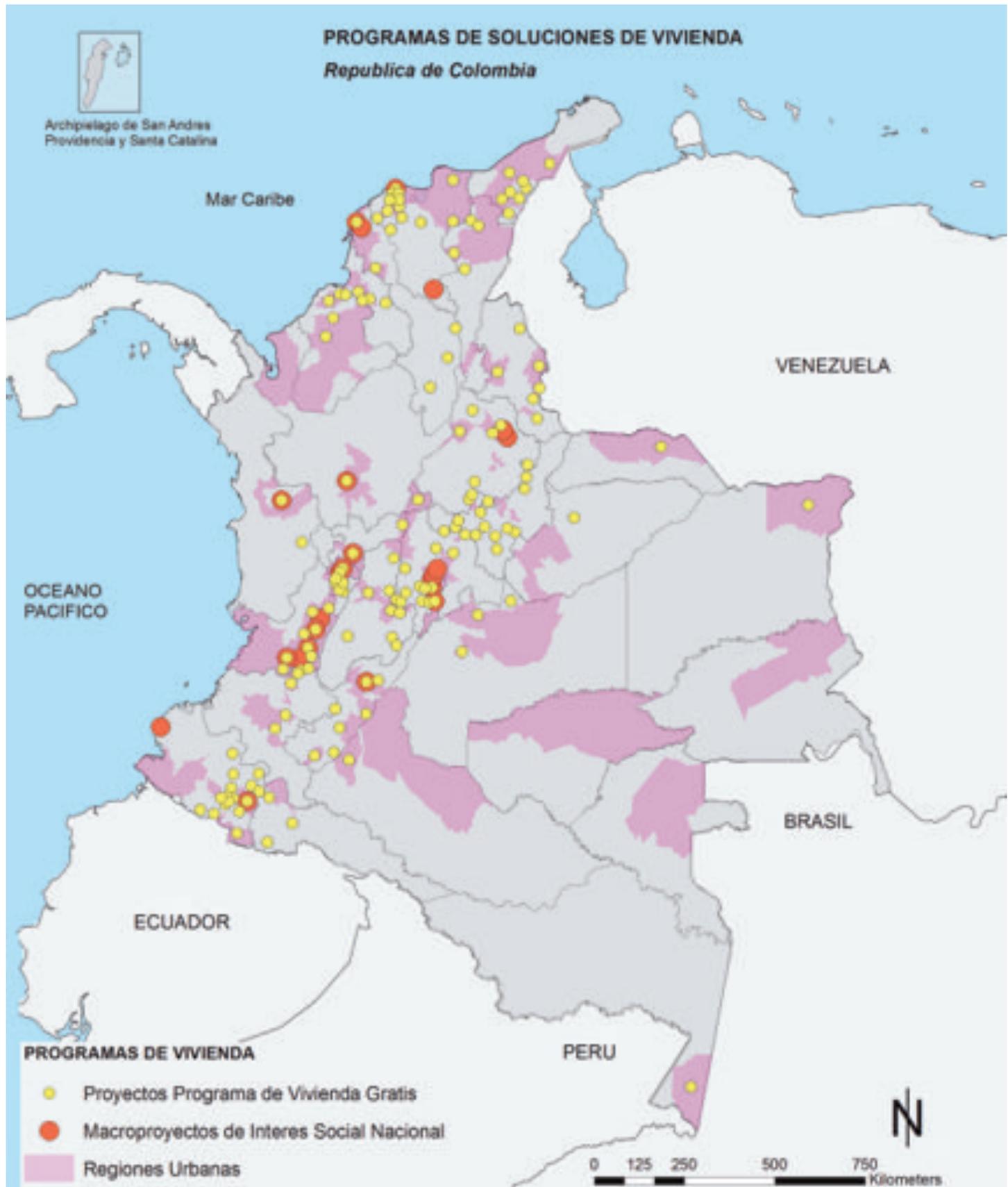
Regiones urbanas de Colombia: una aproximación metodológica



POBLACION MUNICIPAL EN REGIONES URBANAS

Republica de Colombia

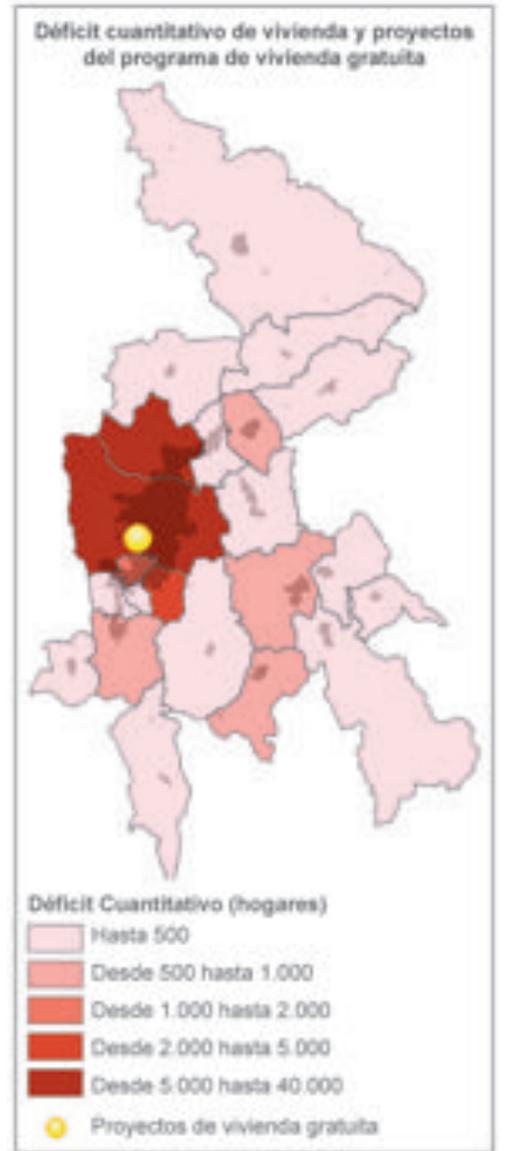




Antioquia Central



Población
 Cabeceras municipales: 81,4%
 De 1985 - 2013: Pasó de 2,5 a 4 millones
 En 2020 se estimar: 4,5 millones



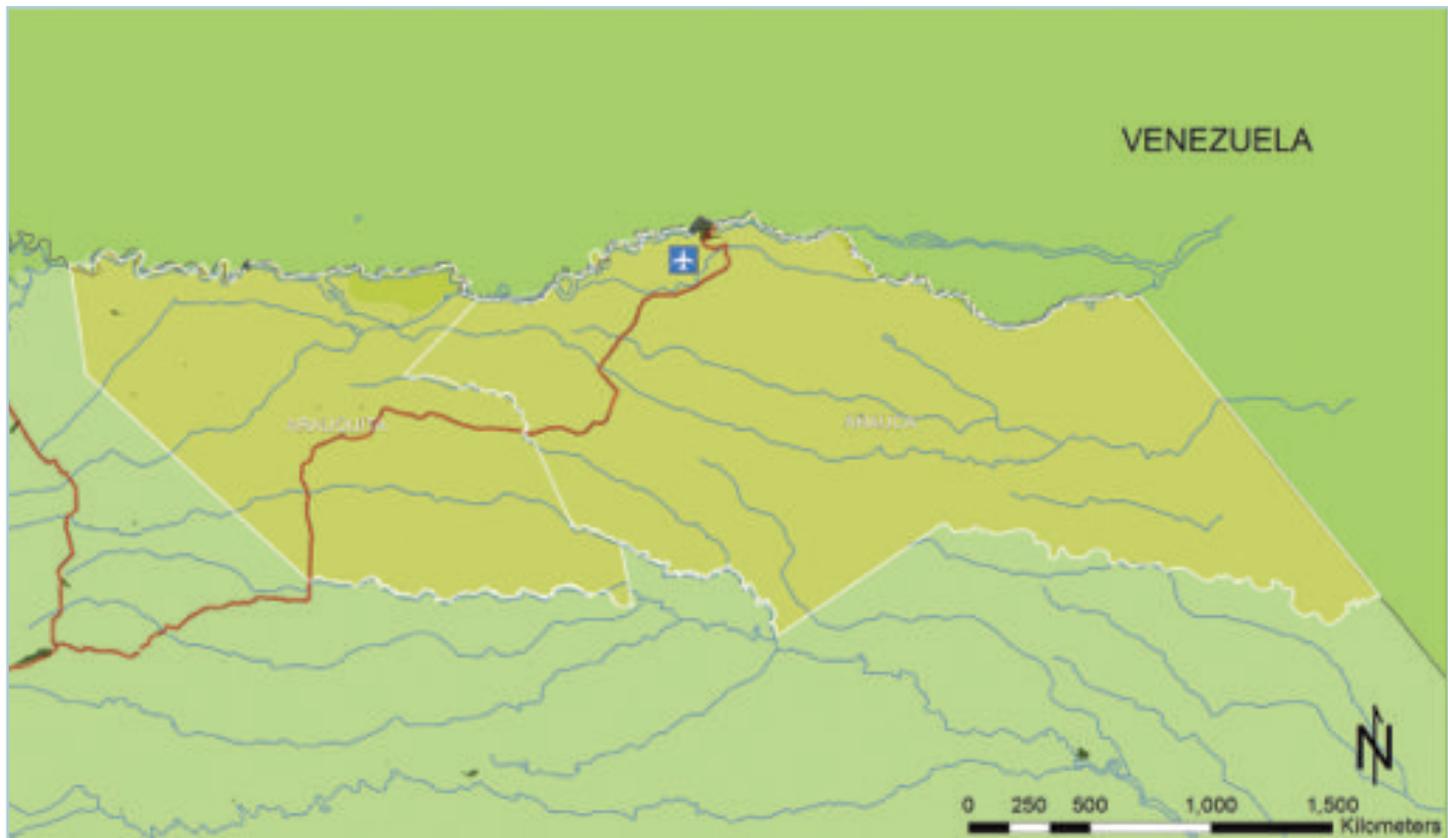
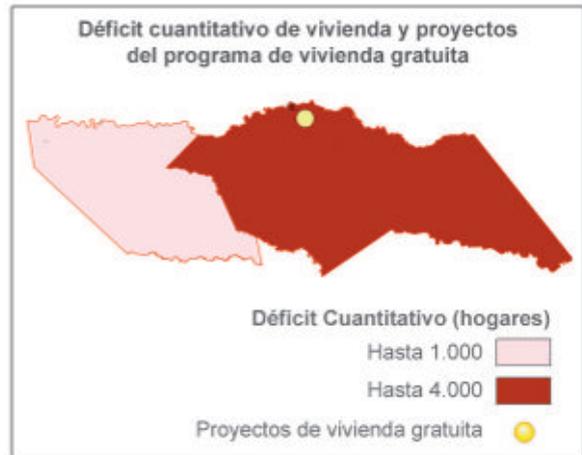
Arauca



No. Municipios: 2
 Área: 8.861,61 Km²
 Población 2013: 126.426
 Clasificación: Cuarto nivel

Población

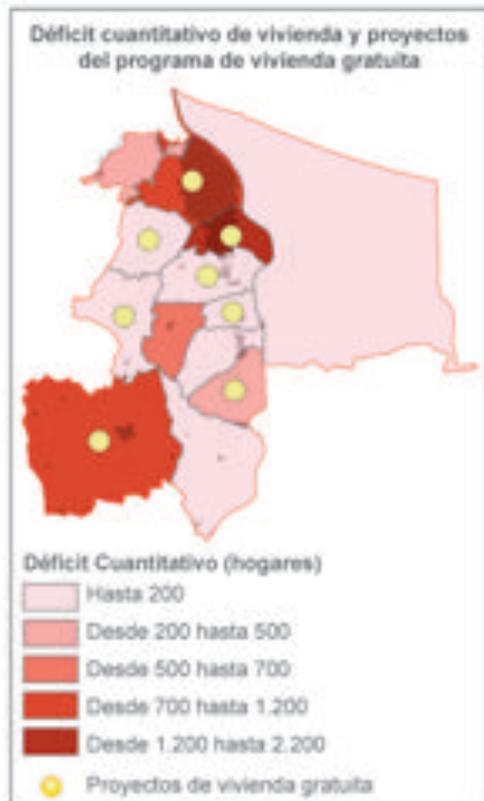
Cabeceras municipales: 72,6%
 De 1985 - 2013: Pasó de 47 a 126 mil
 En 2020 se estiman: 130 mil



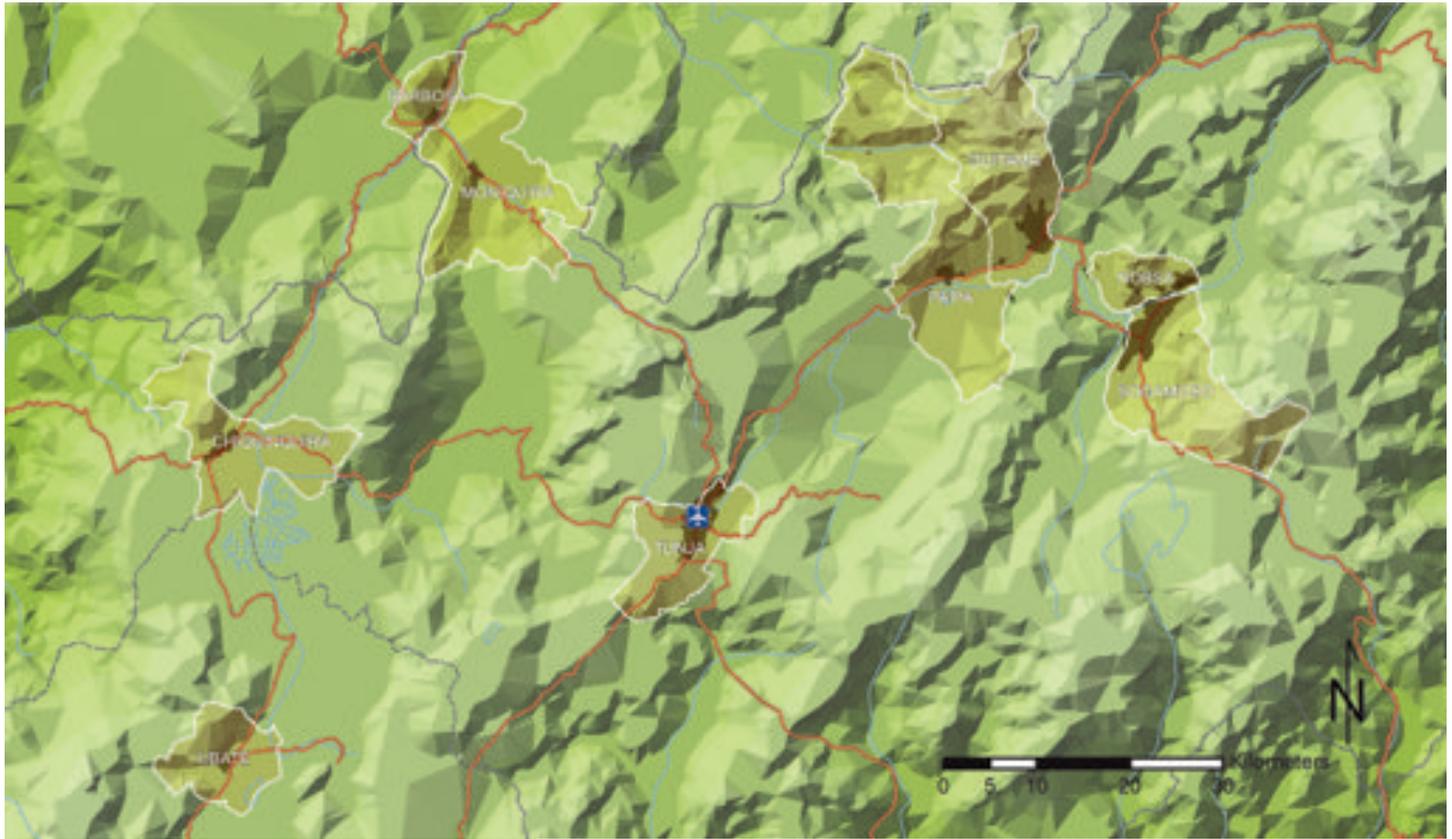
Barranquilla



Cabeceras municipales: 06,5%
 De 1985 - 2013: Pasó de 1,38 a 2,27 millones.
 En 2020 se estiman: 2,47 millones.



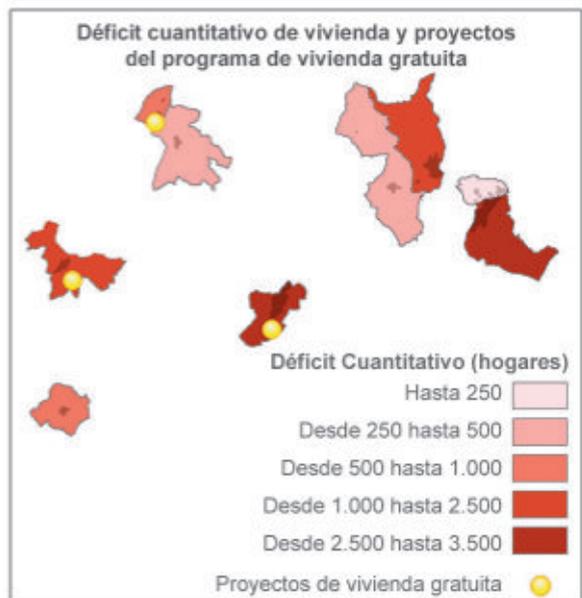
Boyacá



No. Municipios: 9
 Área: 1.455,86 km²
 Población 2013: 605.114
 Clasificación: Tercer nivel

Población

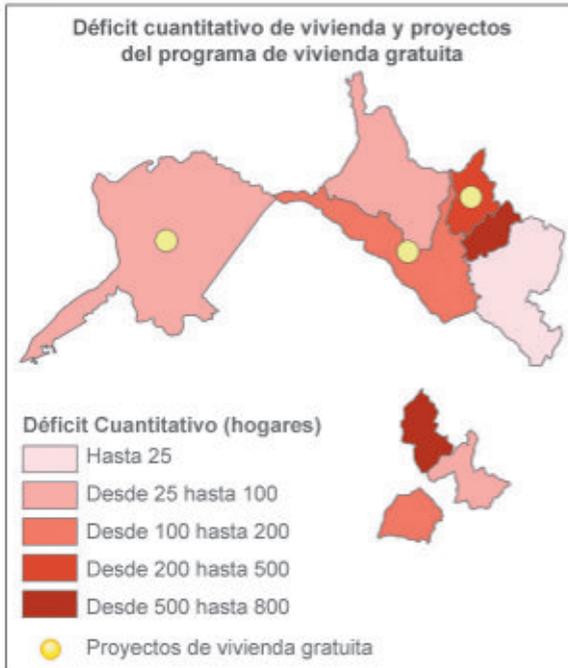
Cabeceras municipales: 84,3%
 De 1985 - 2013: Pasó de 390 a 605 mil
 En 2020 se estiman: 640 mil



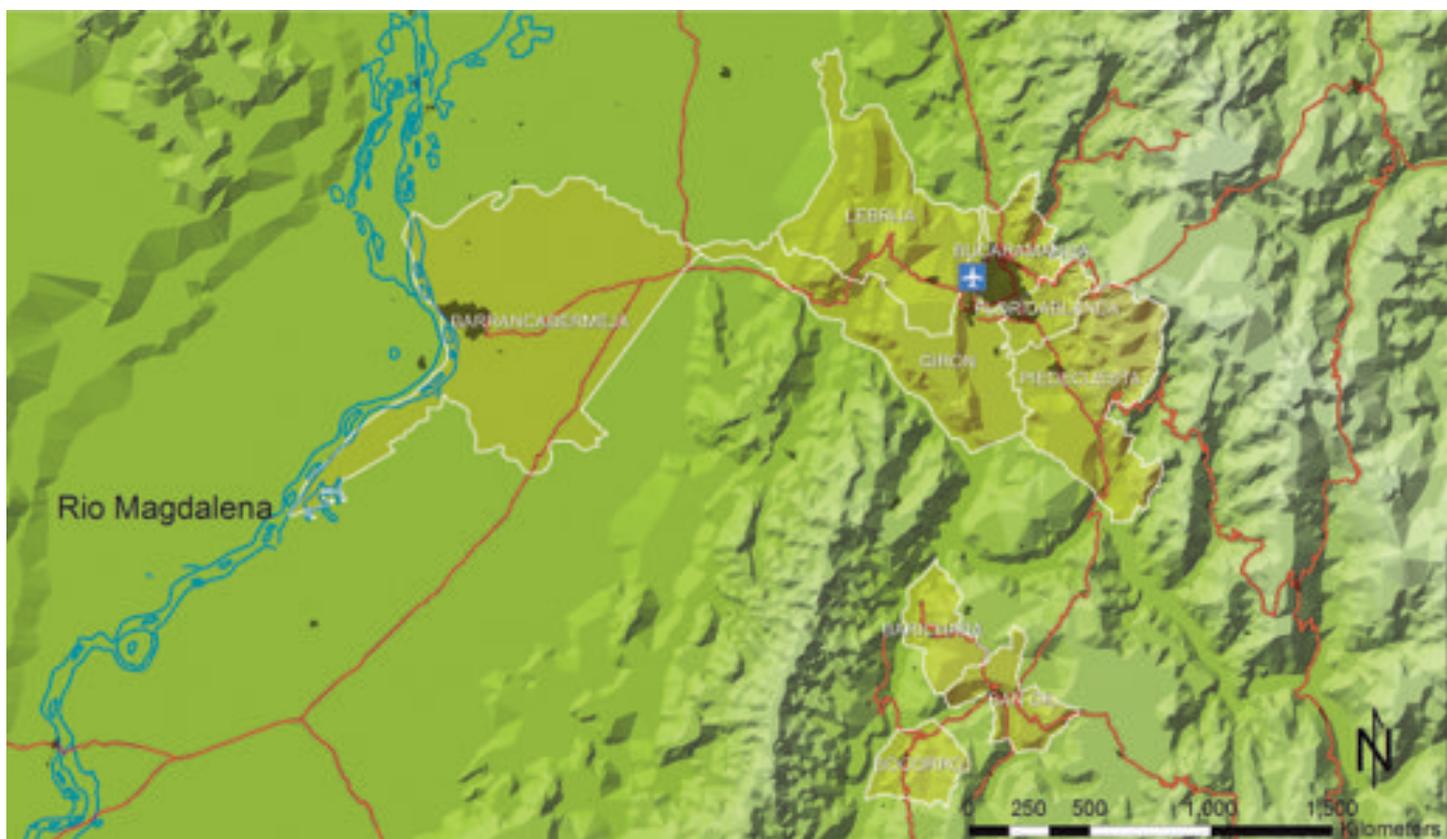
Bucaramanga

Población

Cabeceras municipales: 91,9%
De 1985 - 2013: Pasó de 909 mil a 1,41 millones
En 2020 se estiman: 1,48 millones



No. Municipios: 9
Área: 3.438,23 km²
Población 2013: 1'415.394
Clasificación: Segundo nivel



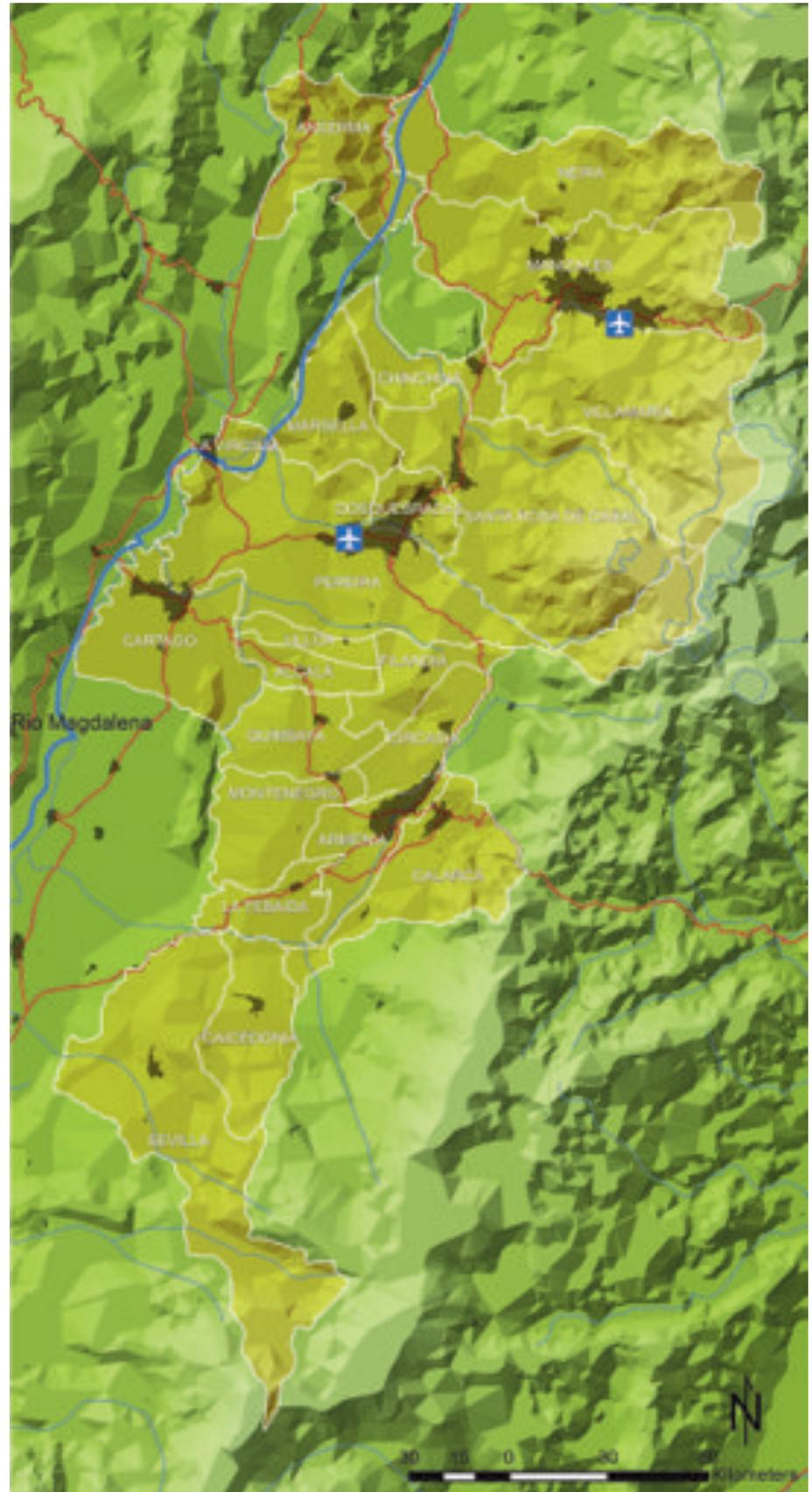
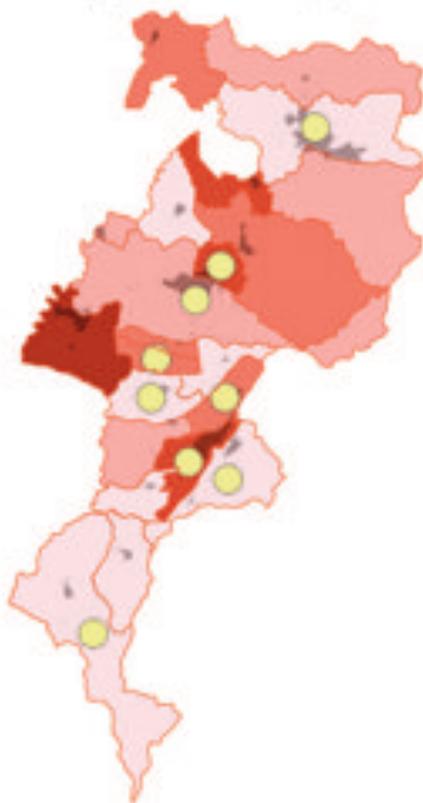
Zona Cafetera



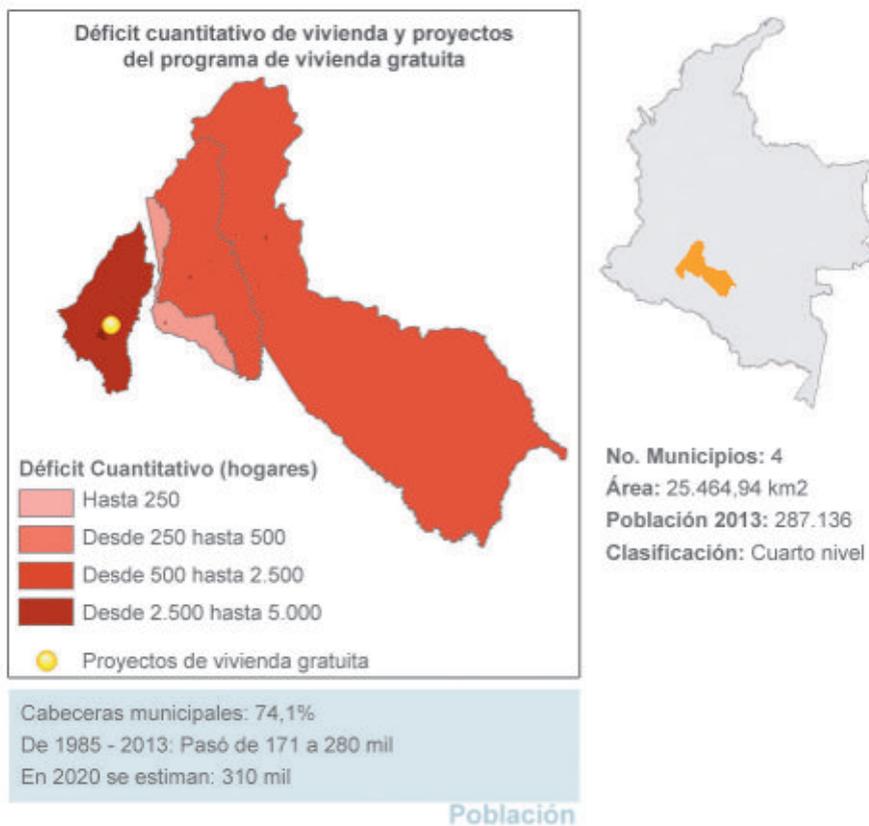
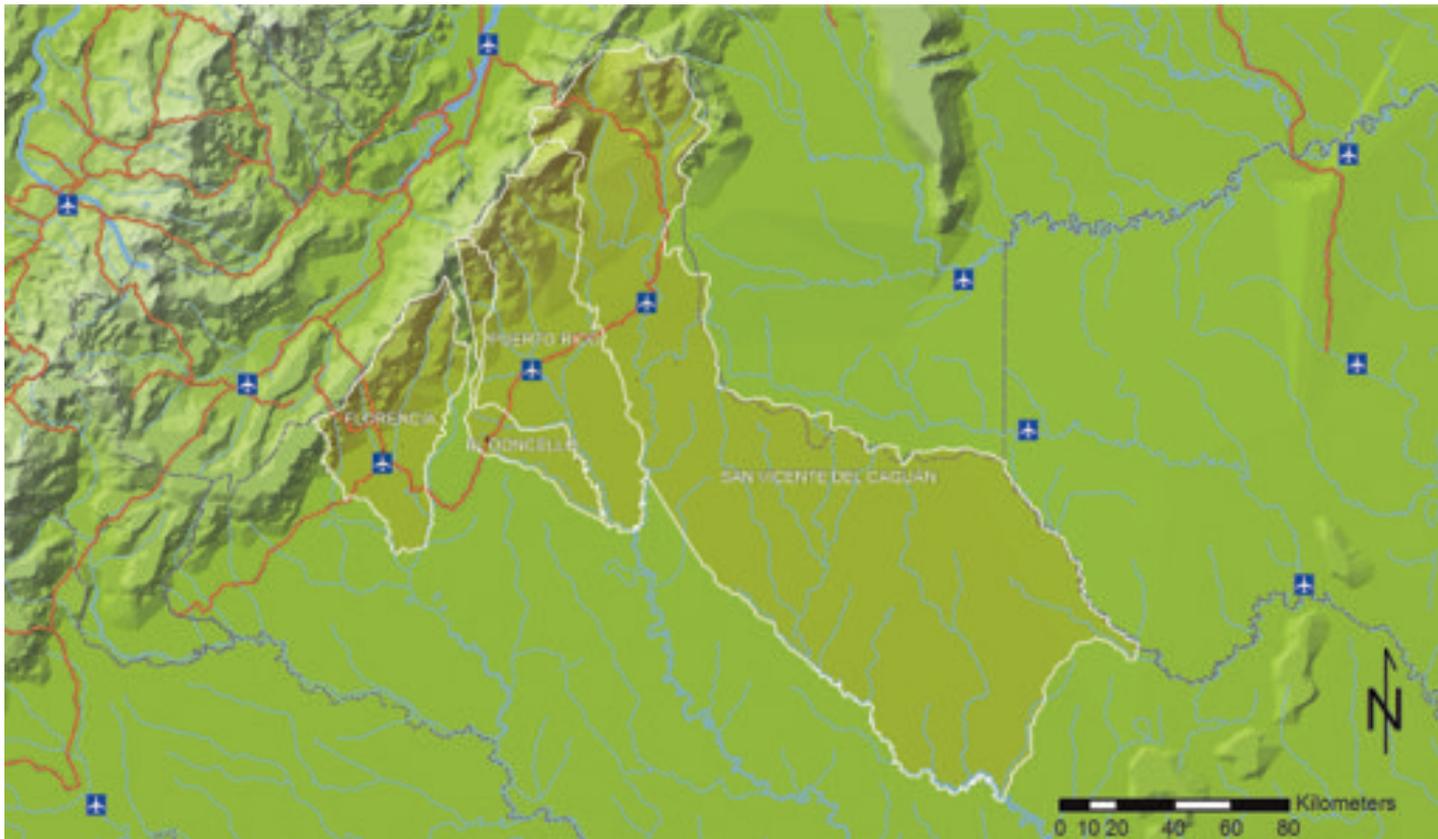
Población

Cabeceras municipales: 87,6%
 De 1985 - 2013: Pasó de 1,54 a 2,11 millones.
 En 2020 se estiman: 2,19 millones.

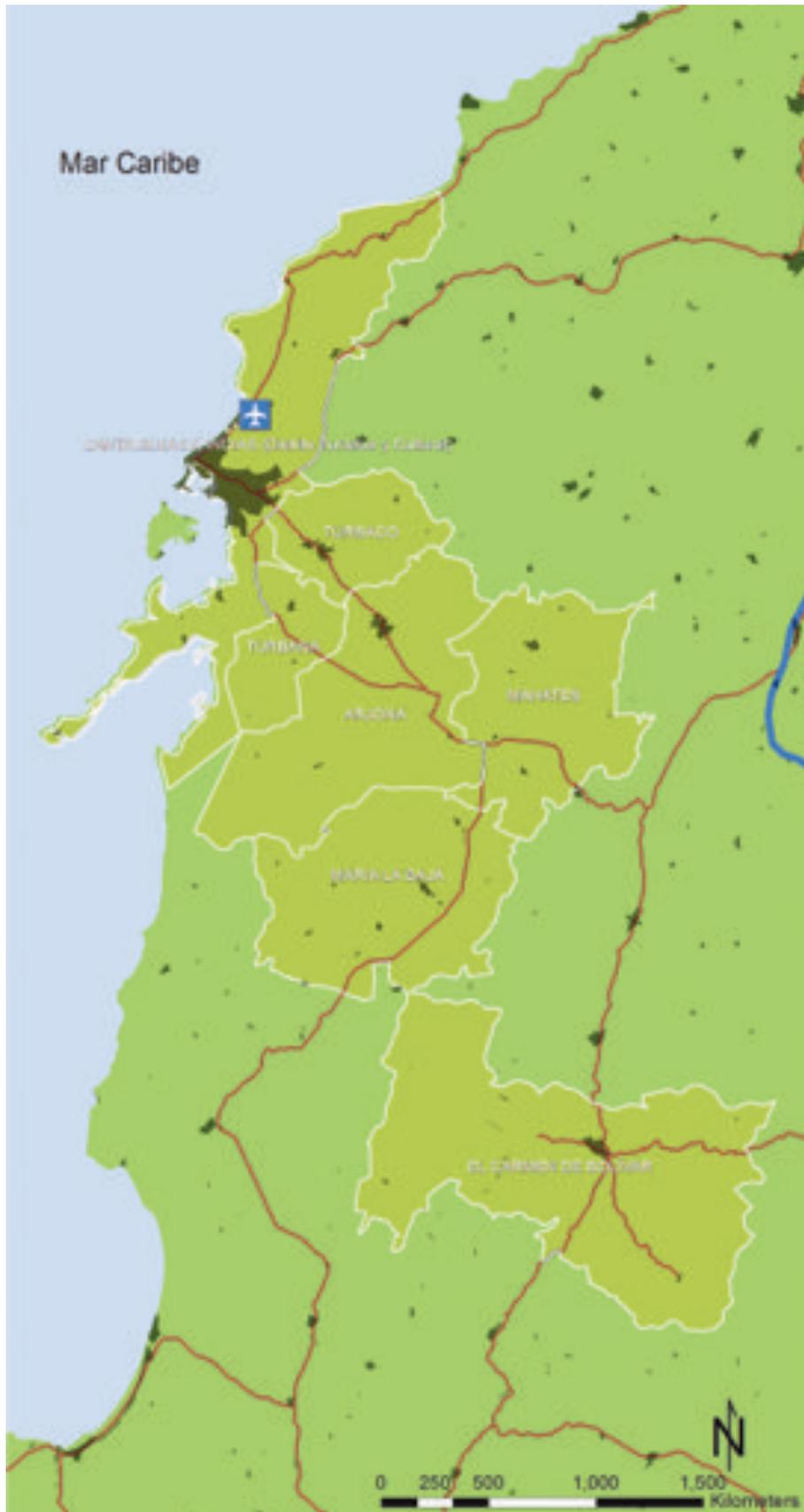
Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



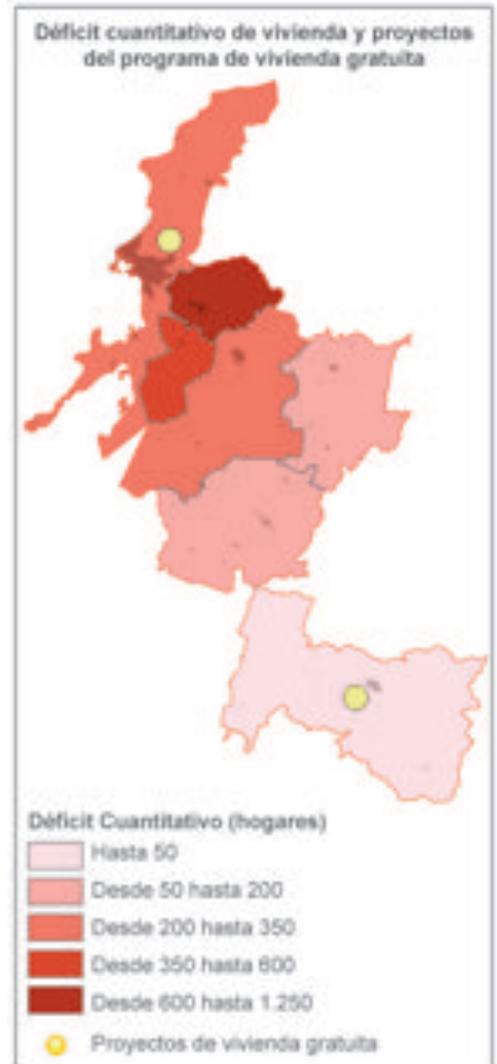
Caquetá



Cartagena



Población
 Cabeceras municipales: 90,4%
 De 1985 - 2013. Pasó de 750 mil a 1,27 millones
 En 2020 se estiman: 1,38 millones



Cúcuta

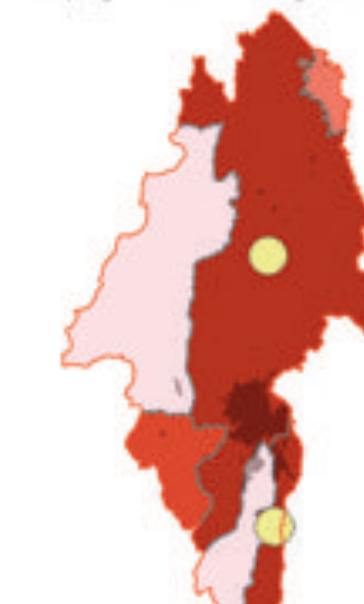


No. Municipios: 7
 Área: 2.335,94 km²
 Población 2013: 890.385
 Clasificación: Tercer nivel

Población

Cabeceras municipales: 95,1%
 De 1965 - 2013: Paso de 530 a 890 mil
 En 2020 se estiman: 960 mil

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita

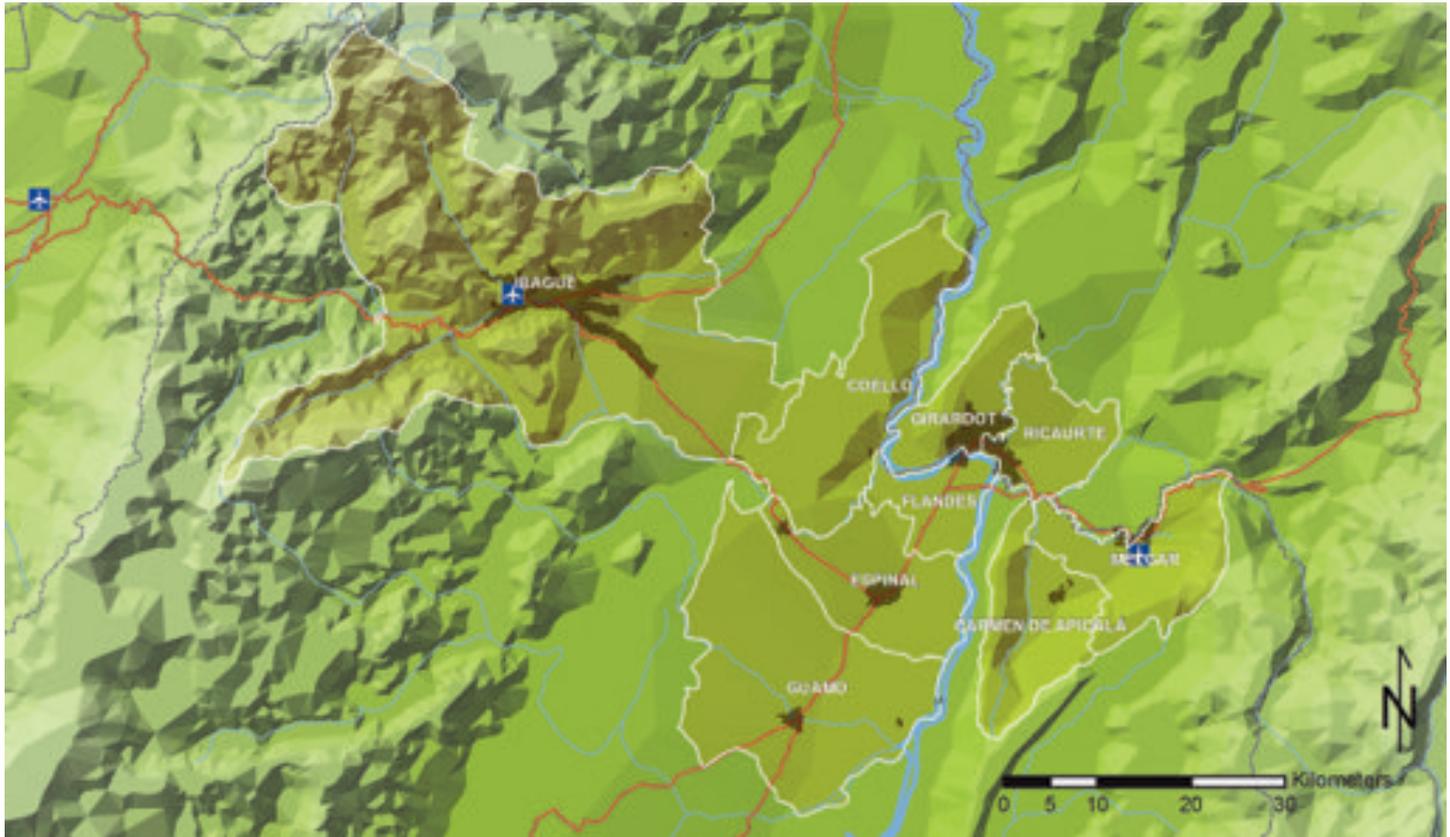


Déficit Cuantitativo (hogares)

- Hasta 25
- Desde 25 hasta 50
- Desde 50 hasta 100
- Desde 100 hasta 150
- Desde 150 hasta 1.000

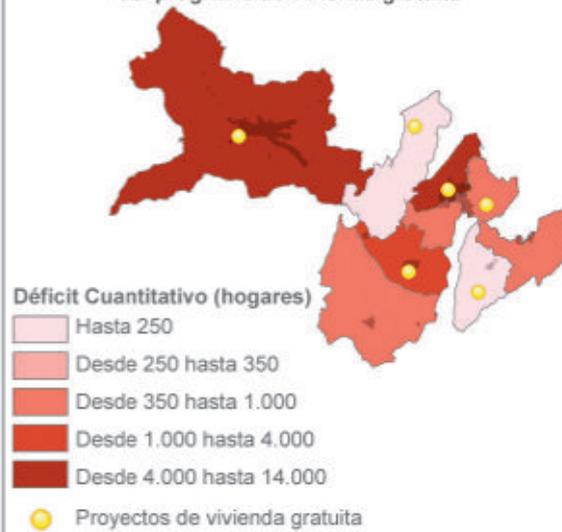
Proyectos de vivienda gratuita

Ibagué



No. Municipios: 9
 Área: 3.192,82 km²
 Población 2013: 847.751
 Clasificación: Tercer nivel

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



Cabeceras municipales: 89%
 De 1985 - 2013: Pasó de 606 a 847 mil
 En 2020 se estiman: 890 mil

Población

Leticia



Población

Cabeceras municipales: 63,5%
De 1985 - 2013: Pasó de 22 a 40 mil
En 2020 se estiman: 42 mil

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



Déficit Cuantitativo (hogares)

■ Hasta 1.100

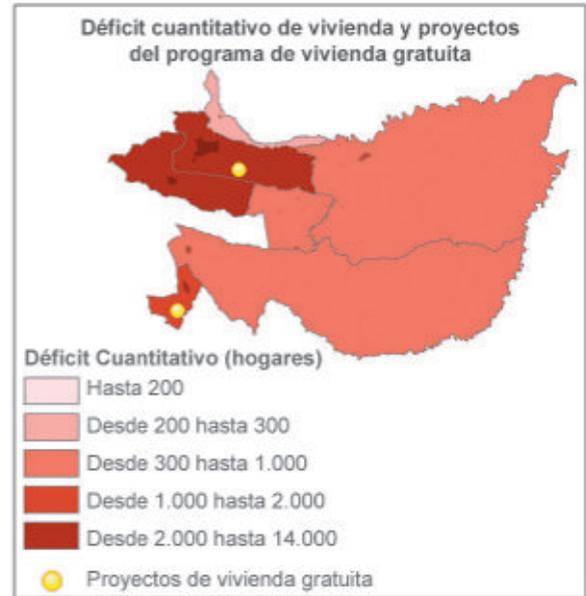
● Proyectos de vivienda gratuita



Meta

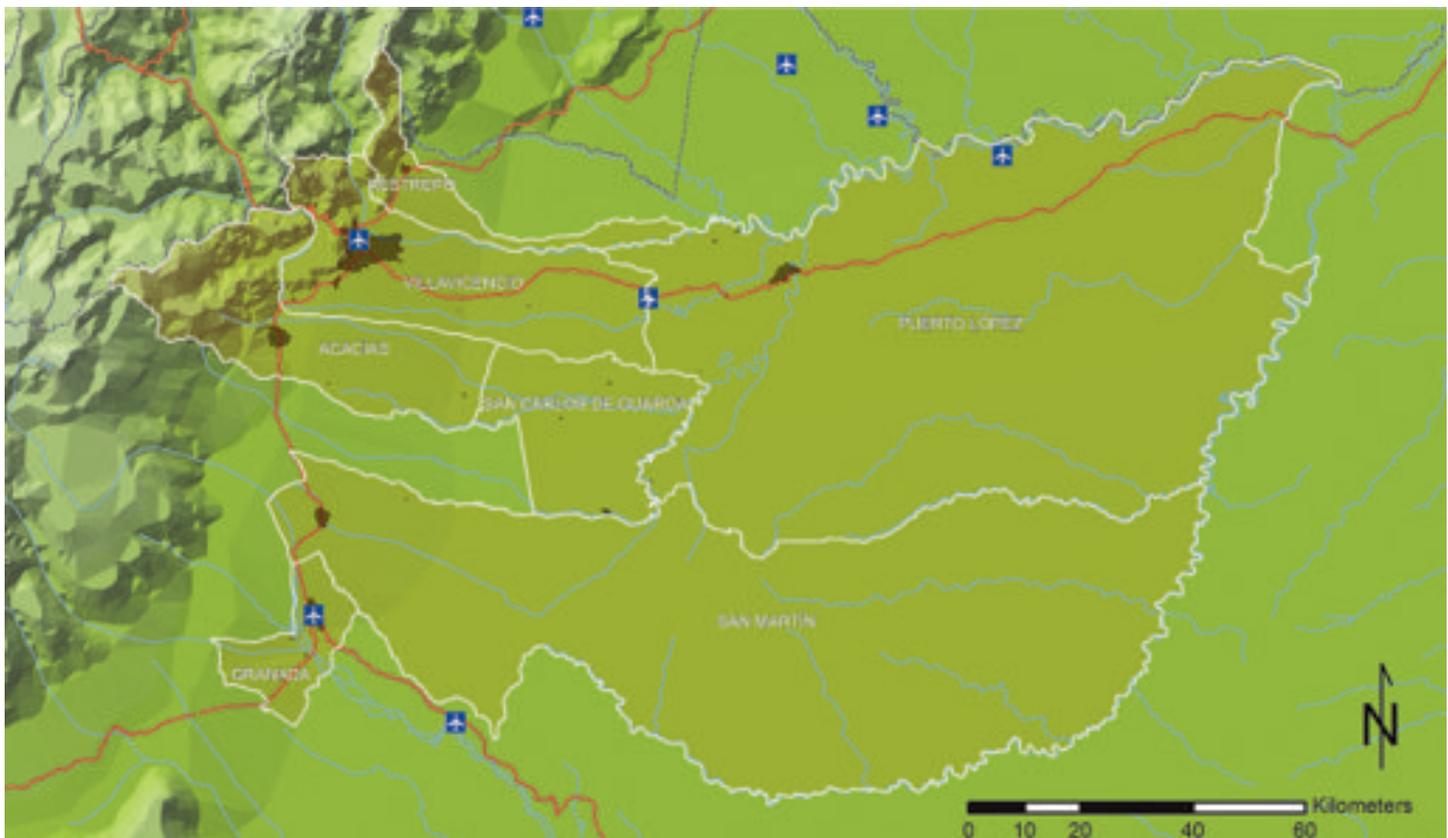


No. Municipios: 7
 Área: 16.758,96 km²
 Población 2013: 664.687
 Clasificación: Tercer nivel

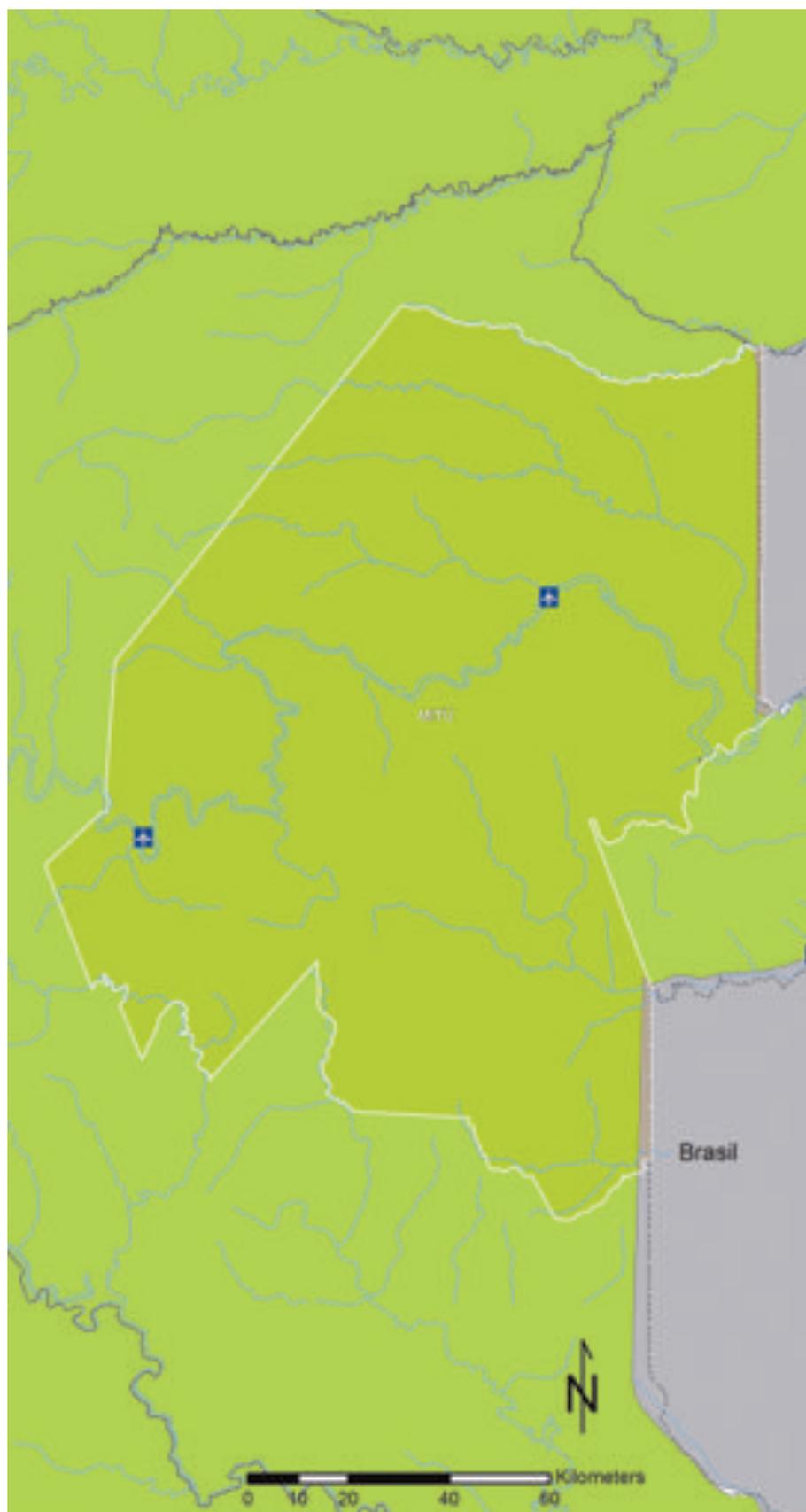


Cabeceras municipales: 90,1%
 De 1985 - 2013: Pasó de 303 a 660 mil
 En 2020 se estiman: 660 mil

Población



Mitú

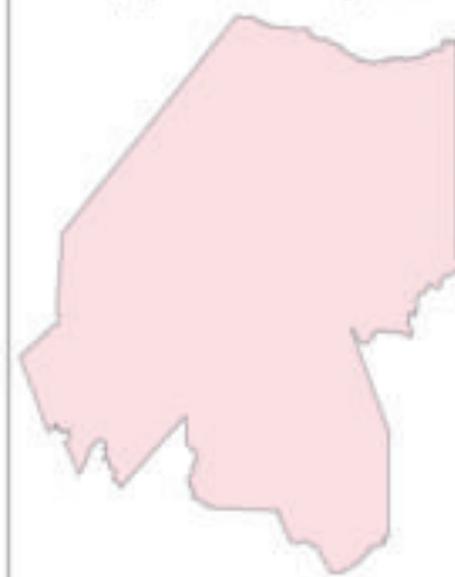


No. Municipios: 1
Área: 18.359,5 km²
Población 2013: 30.962
Clasificación: Capital Dep.

Población

Cabeceras municipales: 50 %
De 1985 - 2013: Pasó de 15 a 30 mil
En 2020 se estiman: 33 mil

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



Déficit Cuantitativo (hogares)
Hasta 1.500
Proyectos de vivienda gratuita

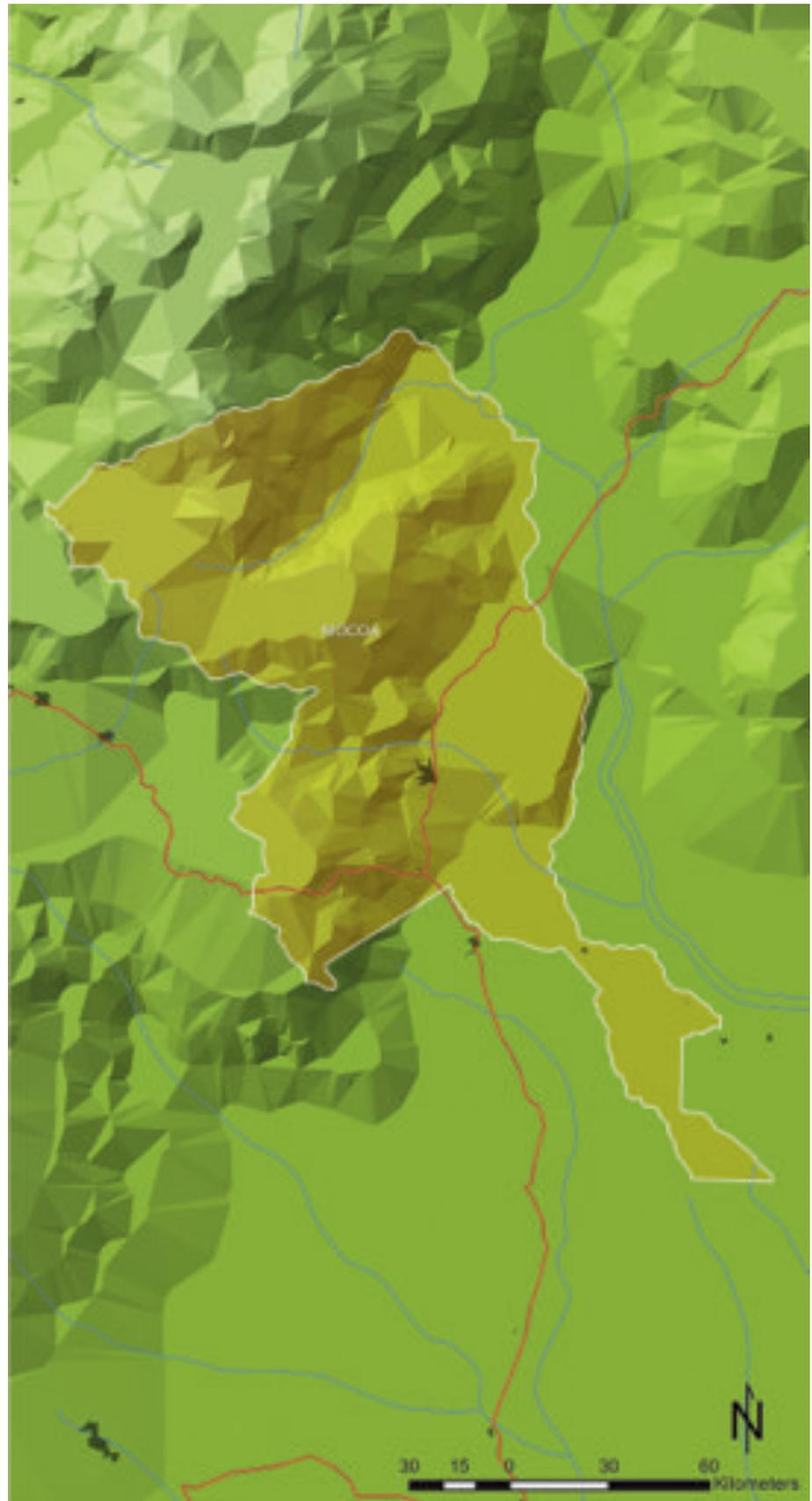
Mocoa



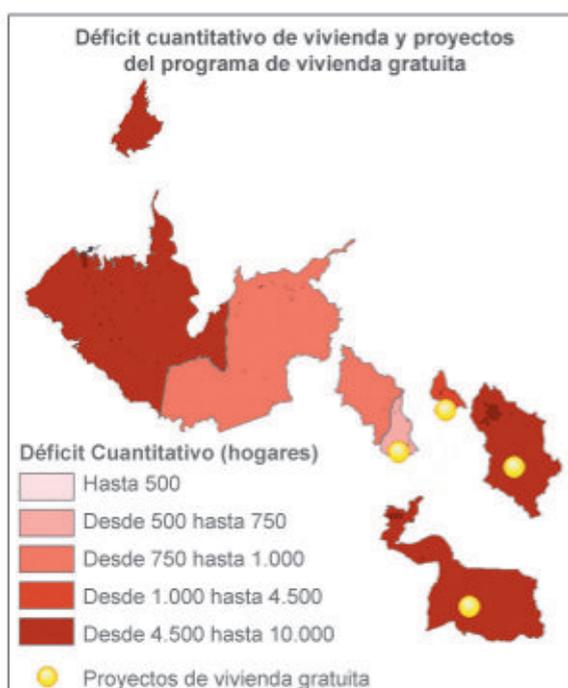
Población

Cabeceras municipales: 79,6%
 De 1985 - 2013: Se mantuvo en 40 mil
 En 2020 se estiman: 46 mil

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



Nariño

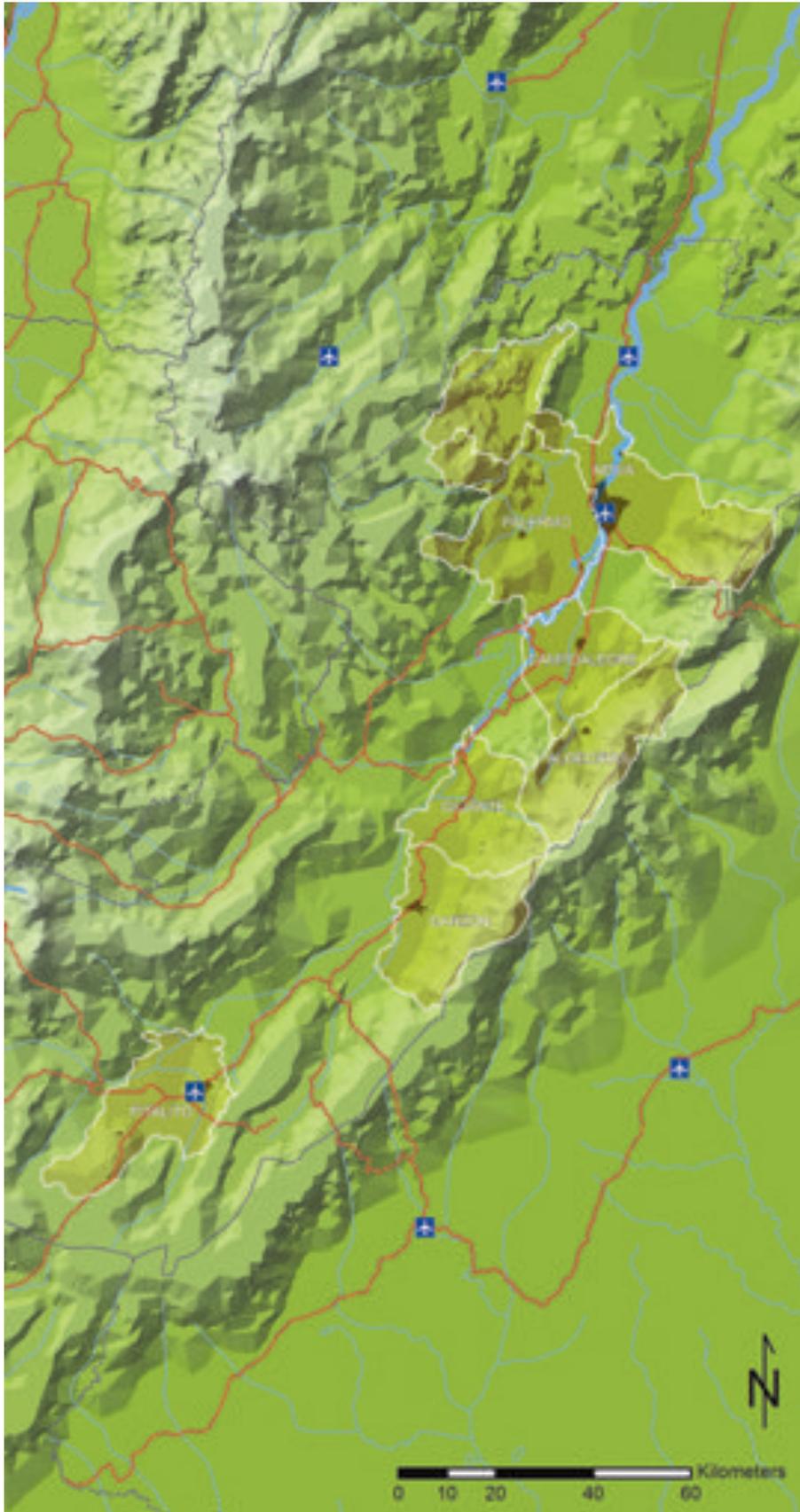


No. Municipios: 7
Área: 9.798,2 km²
Población 2013: 881.665
Clasificación: Tercer nivel

Cabeceras municipales: 68,6%
 De 1985 - 2013; Pasó de 540 a 880 mil
 En 2020 se estiman: 980 mil

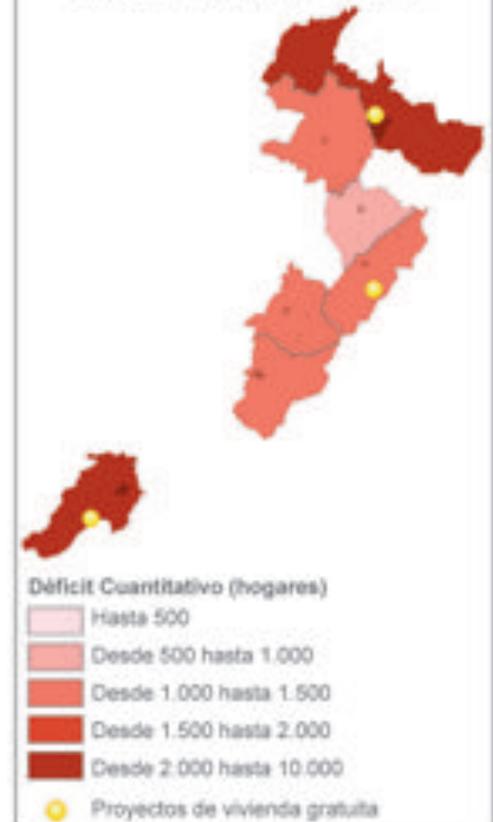
Población

Neiva

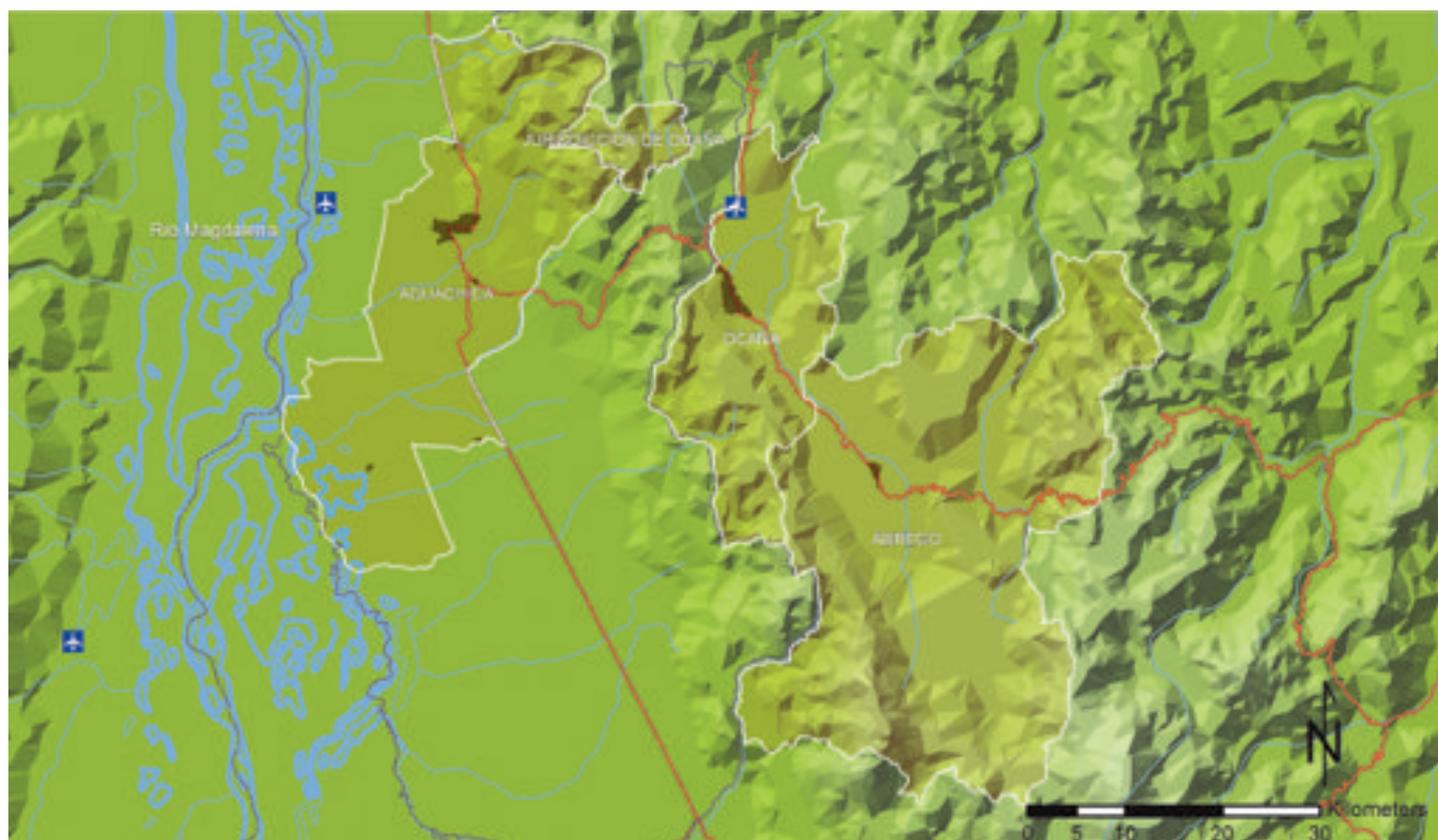


Cabeceras municipales: 75,8%
 De 1985 - 2013: Pasó de 403 a 665 mil
 En 2020 se estiman: 718 mil

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



Ocaña

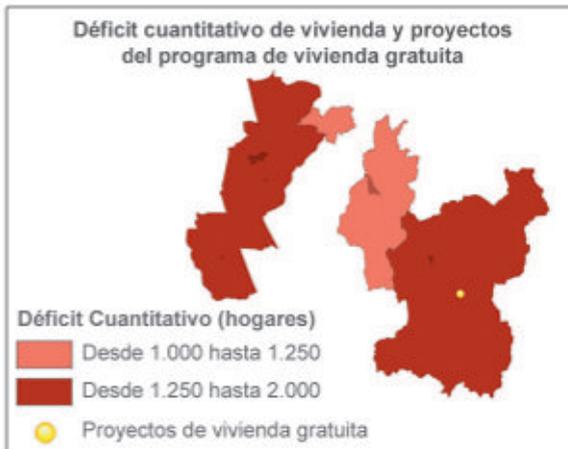


Población

Cabeceras municipales: 81,1%
De 1985 - 2013: Pasó de 150 a 220 mil
En 2020 se estiman: 230 mil



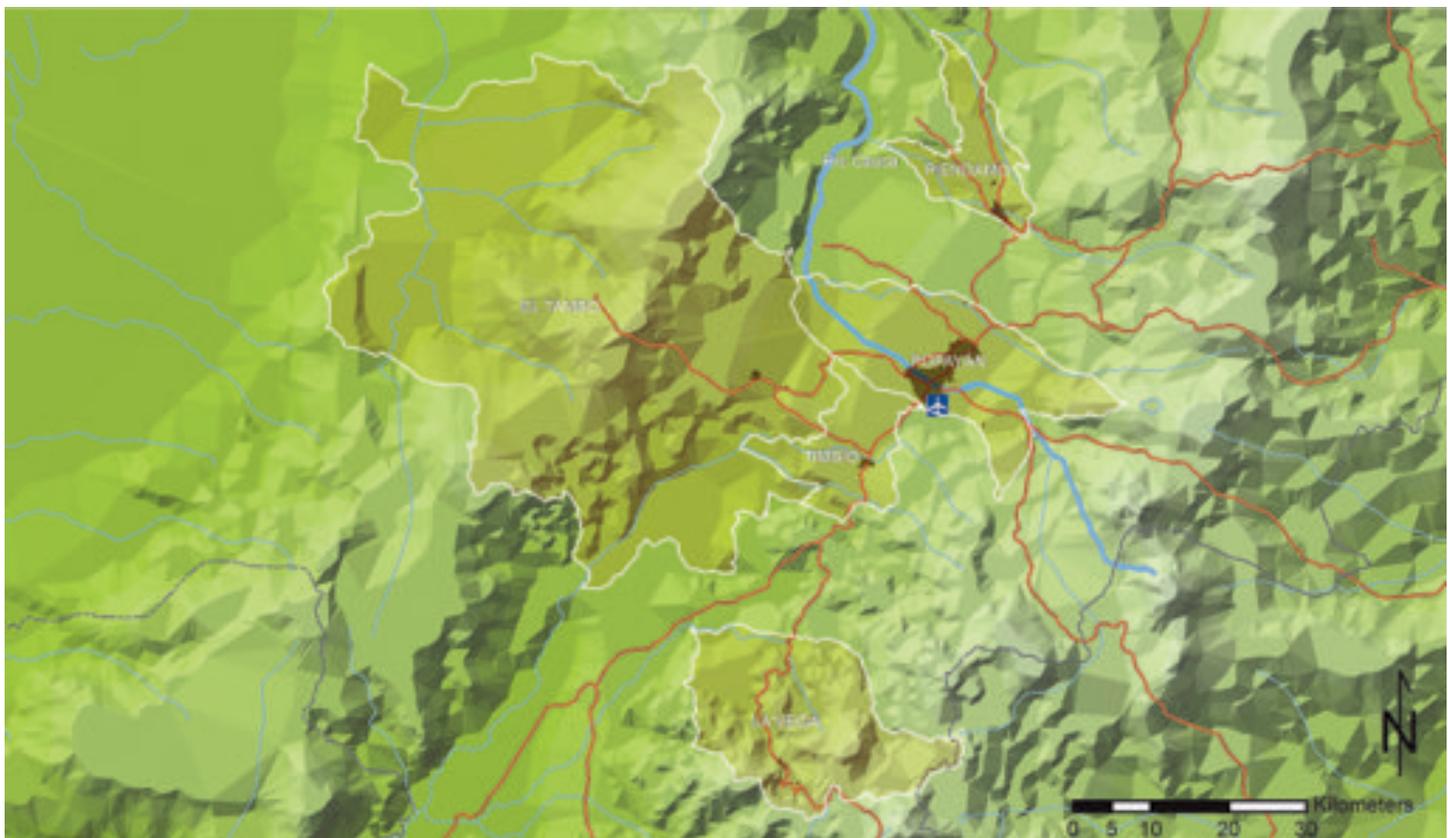
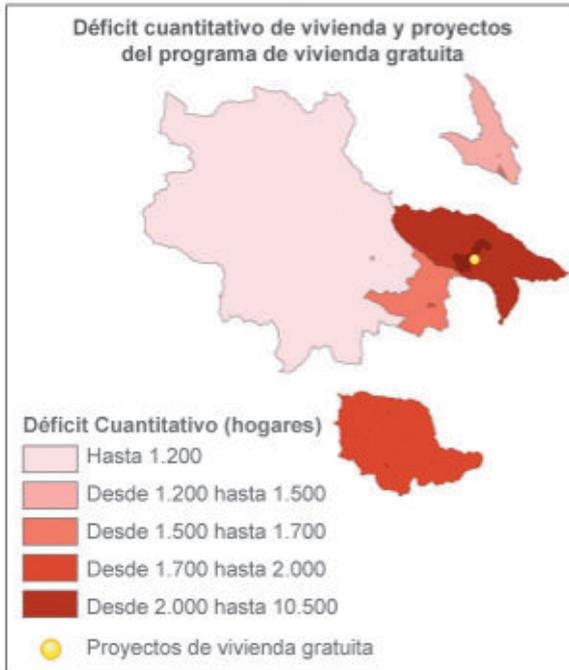
No. Municipios: 3
Área: 2.702,64 Km²
Población 2013: 224.964
Clasificación: Cuarto nivel



Popayán

Población

Cabeceras municipales: 63,7%
 De 1985 - 2013: Pasó de 270 a 430 mil
 En 2020 se estiman: 460 mil



Puerto Carreño



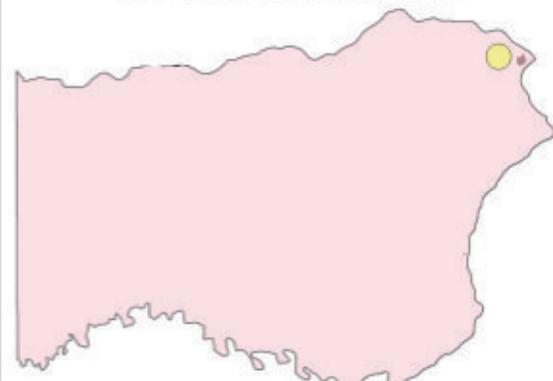
Población

Cabeceras municipales: 883%
De 1985 - 2013: Pasó de 9 a 15 mil
En 2020 se estiman: 17 mil



No. Municipios: 1
Área: 12.196,09 Km²
Población 2013: 15.258
Clasificación: Capital Dep.

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita

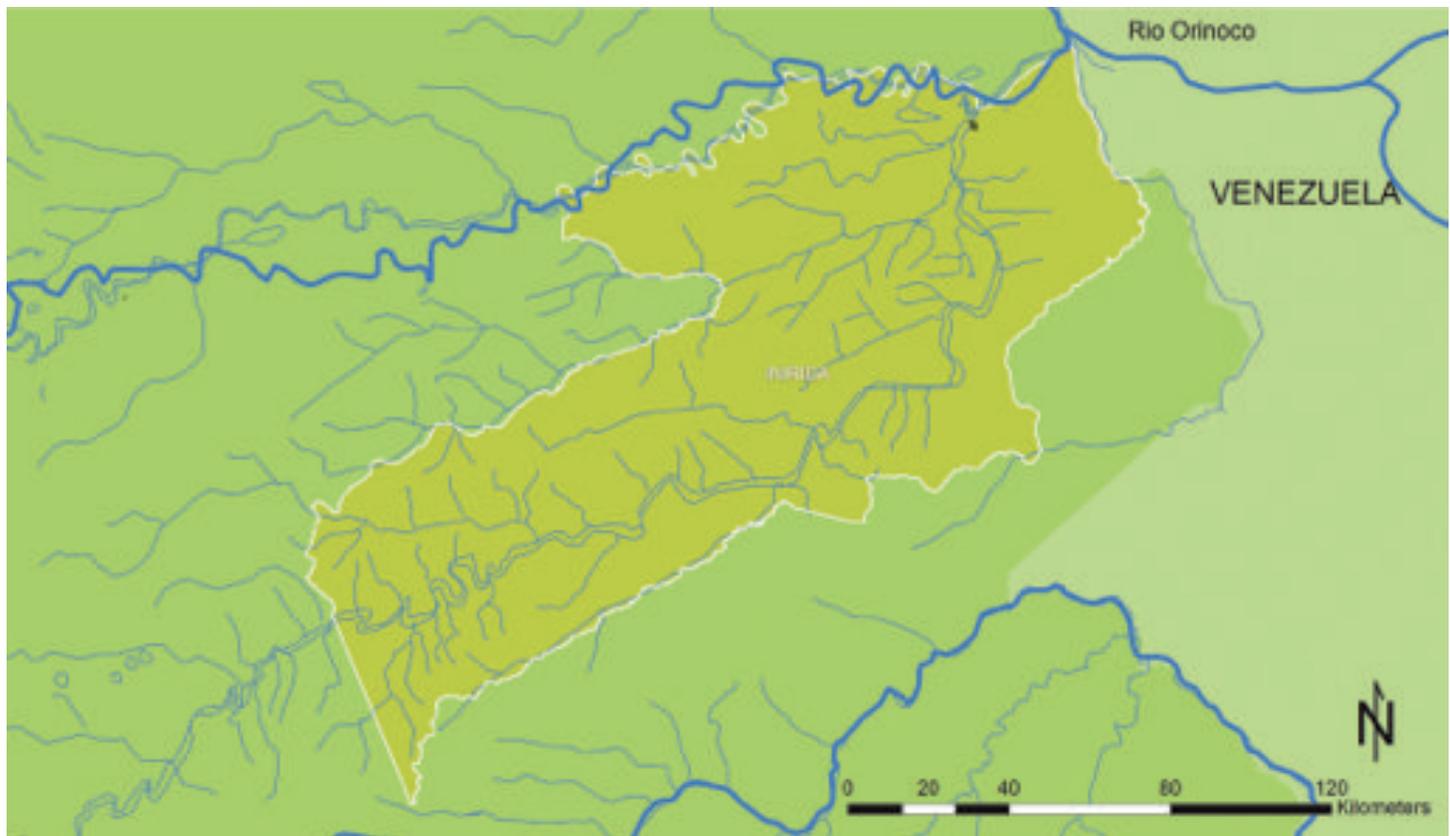


Déficit Cuantitativo (hogares)
Hasta 600
Proyectos de vivienda gratuita

Puerto Inírida

Población

Cabeceras municipales: 63,3%
 De 1985 - 2013: Pasó de 42 mil a 84 millones
 En 2020 se estiman: 94 mil



Quibdó



No. Municipios: 1
Área: 3.501,68 km²
Población 2013: 115.290
Clasificación: Capital Dep.

Cabeceras municipales: 92,4%
De 1985 - 2013: Pasó de 111 a 115 mil
En 2020 se estiman: 116 mil

Población

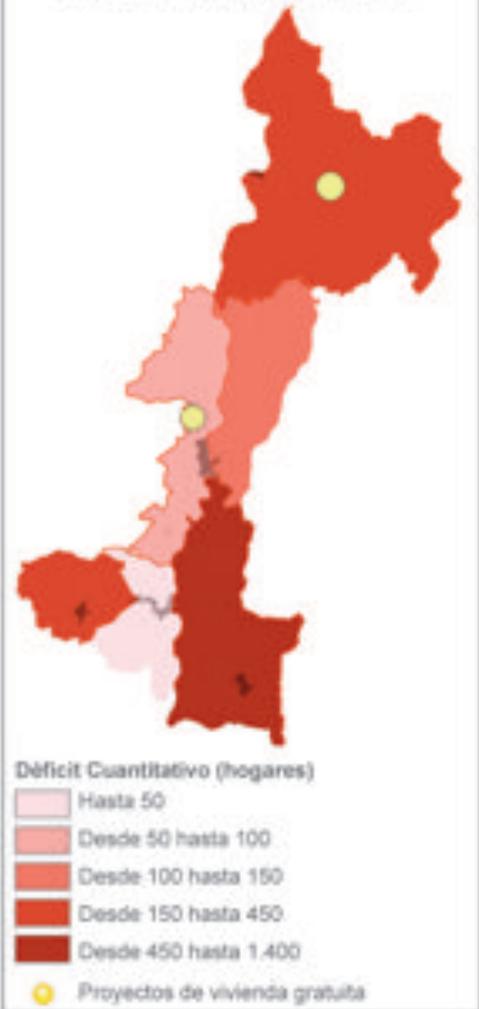


Río Magdalena



Cabeceras municipales: 76,3%
 De 1985 - 2013: Pasó de 185 a 240 mil
 En 2020 se estiman: 255 mil

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



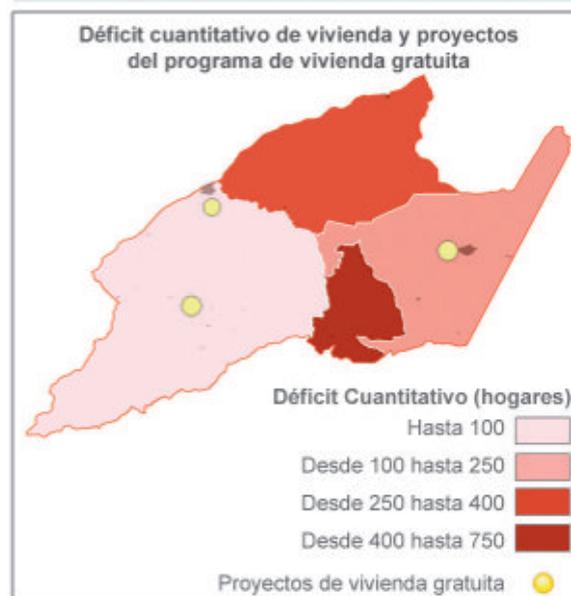
Riohacha



No. Municipios: 4
 Área: 7.018,19 km²
 Población 2013: 514.066
 Clasificación: Tercer nivel

Población

Cabeceras municipales: 70,3%
 De 1985 - 2013: Pasó de 180 a 514 mil
 En 2020 se estiman: 620 mil



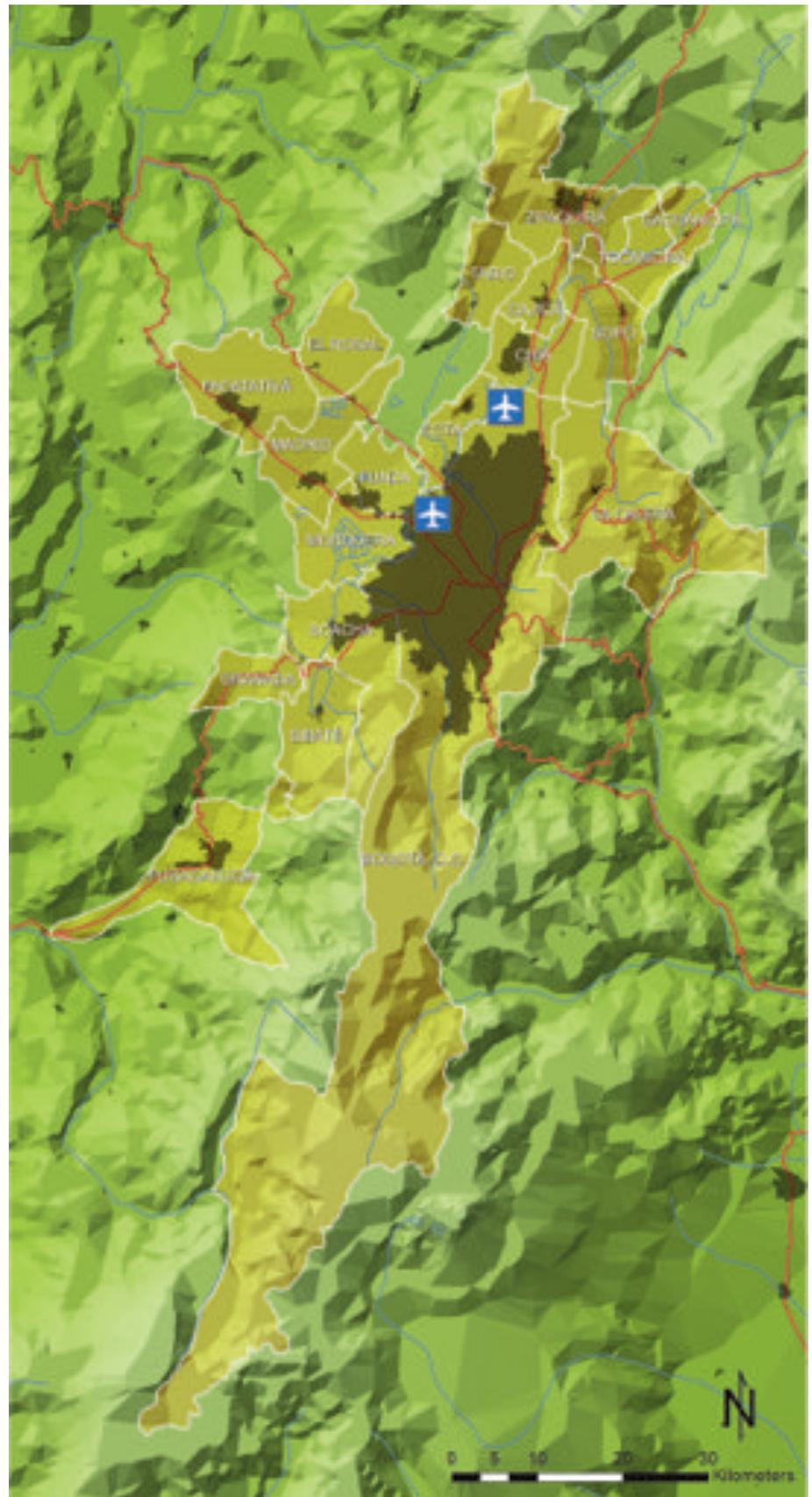
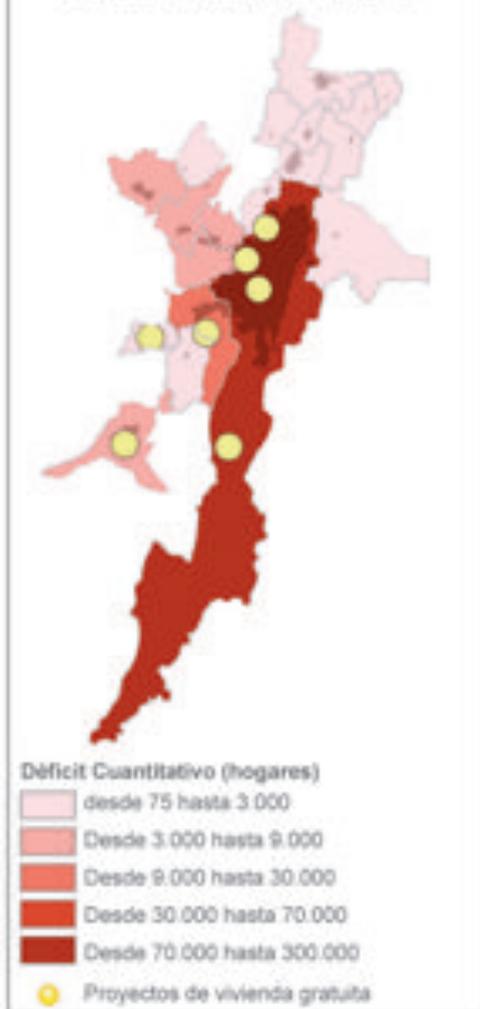
Sabana de Bogotá



Población

Cabeceras municipales: 07,4%
 De 1985 - 2013: Pasó de 4,76 a 9,14 millones.
 En 2020 se estiman: 10 millones.

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



San Andrés Islas



No. Municipios: 1
Área: 1.068,58 km²
Población 2013: 70.069
Clasificación: Capital Dep.

Población

Cabeceras municipales: 73,9%
De 1965 - 2013: Pasó de 38 a 70 mil
En 2020 se estiman: 74 mil

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



Déficit Cuantitativo (hogares)
■ Hasta 1.200

San José del Guaviare



No. Municipios: 2
 Área: 29.148,05 km²
 Población 2013: 84.629
 Clasificación: Capital Dep.



Cabeceras municipales: 63,3%
 De 1985 - 2013: Pasó de 42 a 84 mil
 En 2020 se estiman: 94 mil

Población

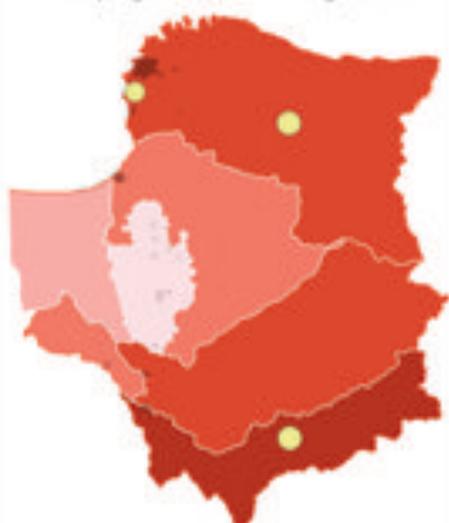
Santa Marta



Población

Cabeceras municipales: 84,6%
 De 1985 - 2013: Pasó de 477 a 778 mil
 En 2020 se estiman: 840 mil

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



Déficit Cuantitativo (hogares)

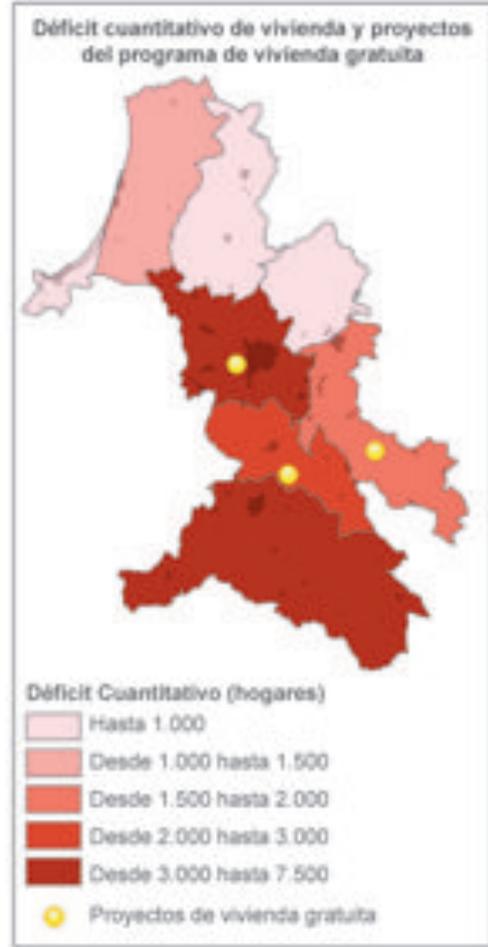
- Hasta 150
- Desde 150 hasta 200
- Desde 200 hasta 350
- Desde 350 hasta 600
- Desde 600 hasta 4.500
- Proyectos de vivienda gratuita



Sincelejo



Población
 Cabeceras municipales: 76,4%
 De 1985 - 2013: Pasó de 304 a 492 mil
 En 2020 se estiman: 533 mil



Urabá

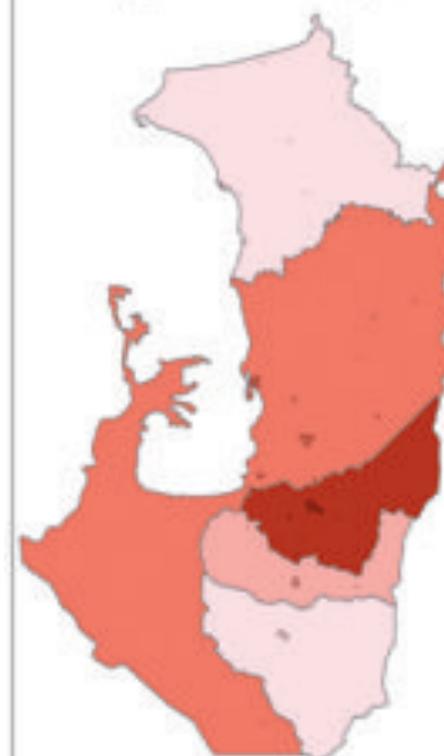


No. Municipios: 5
 Área: 5.985,91 km²
 Población 2013: 503.787
 Clasificación: Tercer nivel

Población

Cabeceras municipales: 64%
 De 1985 - 2013: Pasó de 190 a 503 mil
 En 2020 se estiman: 608 mil

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



Déficit Cuantitativo (hogares)

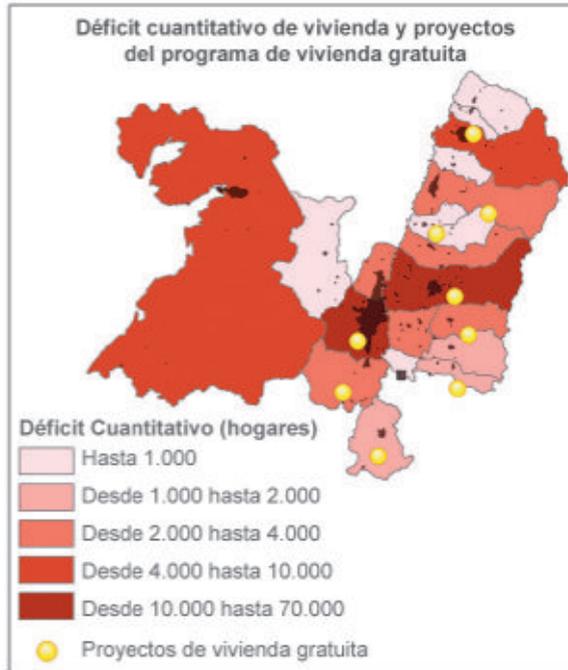
- Hasta 1.300
- Desde 1.300 hasta 1.500
- Desde 1.500 hasta 1.750
- Desde 1.750 hasta 2.000
- Desde 2.000 hasta 9.000

Proyectos de vivienda gratuita

Valle del Cauca

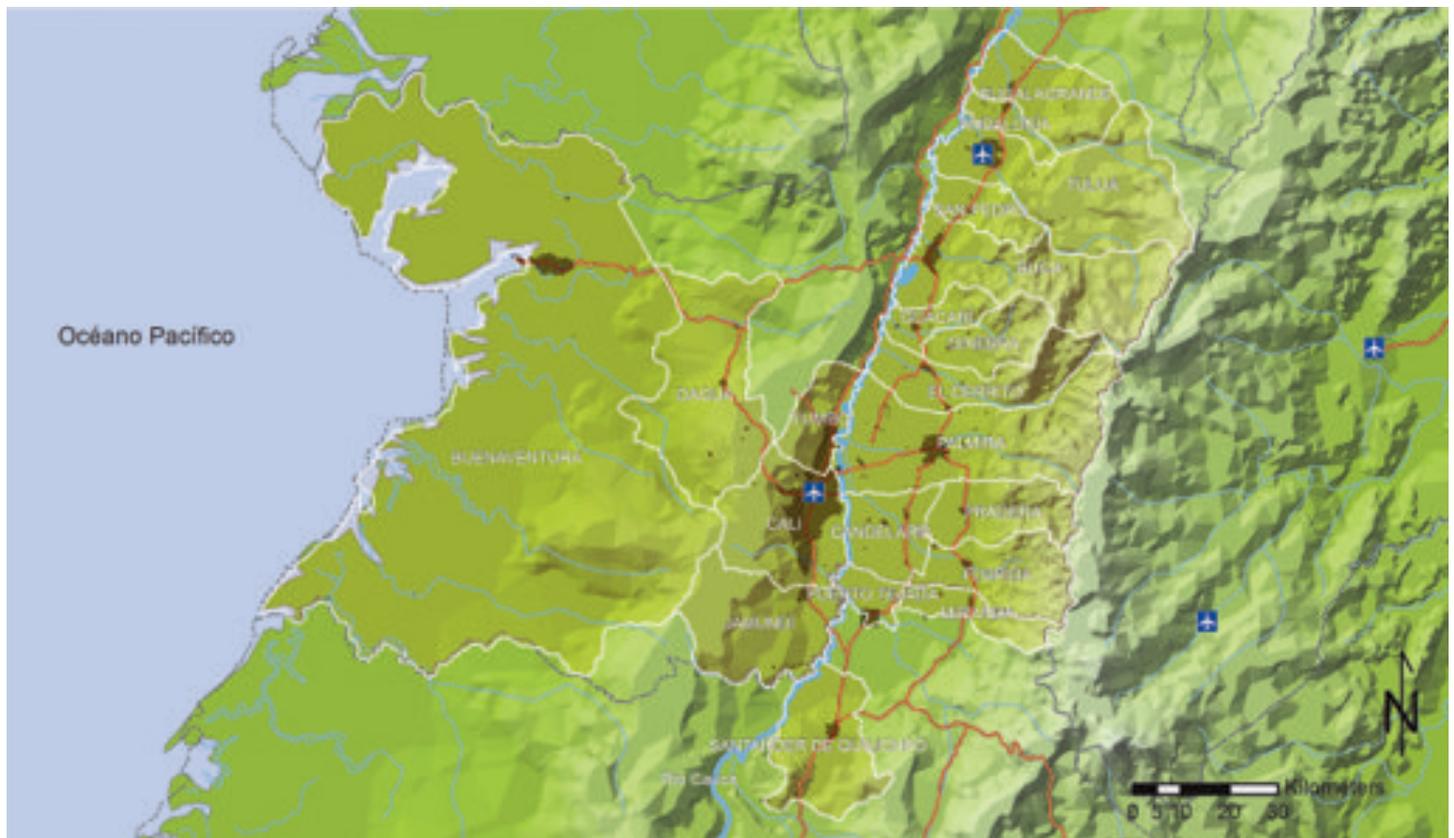


No. Municipios: 20
 Área: 14.805,27 km²
 Población 2013: 4'123.181
 Clasificación: Primer nivel



Cabeceras municipales: 88,9%
 De 1985 - 2013: Pasó de 2,59 a 4,12 millones
 En 2020 se estiman: 4,46 millones

Población

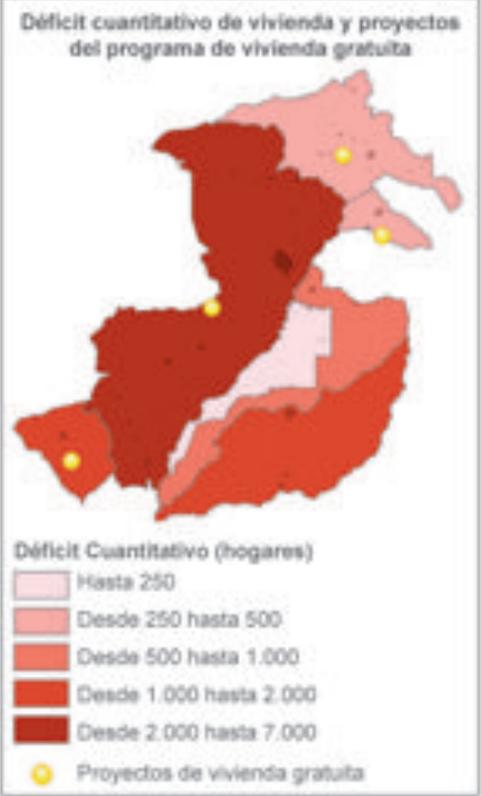


Valledupar



No. Municipios: 7
 Área: 9.839,14 km²
 Población 2013: 620.327
 Clasificación: Tercer nivel

Población
 Cabeceras municipales: 81,4%
 De 1985 - 2013: Pasó de 350 a 660 mil
 En 2020 se estiman: 760 mil

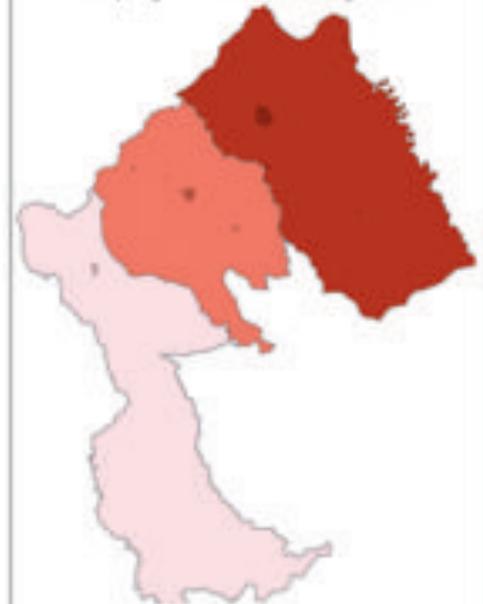


Yopal



Cabecezas municipales: 83,61%
 De 1985 - 2013: Pasó de 66 a 190 mil
 En 2020 se estiman: 220 mil

Déficit cuantitativo de vivienda y proyectos del programa de vivienda gratuita



Executive Summary

The fact that Colombia's urban and territorial public housing policies have started to bear fruit is not a question of idle chance. Developing the necessary institutional structures to obtain these results has meant an enormous challenge for the country. Not least of all because the viable policies, programs, and instruments needed to actually meet governmental targets, have emerged in the midst of rapid urbanization processes where the interests of different individuals, agents, and economic and social groups changed accordingly.

From 1950 onwards, cities in Colombia have absorbed over 28 million inhabitants as a result of both rural and urban migrations and sheer demographic growth. Over the last 25 years, our cities have doubled their populations. Over that very same period of time, rural land tenure has gradually become a less significant source of wealth than urban property, thus, all rural based groups either changed into something else or weakened while urban sectors went from strength to strength. This new city-centered dynamics obviously implied changes in people's and business ventures' inducements... changes with which new policies had to contend with.

Furthermore, Colombian cities' population density reached their growth limit, so much so that all seven major Colombian cities stand among the 50 more densely populated cities of the world. In this context, urban land and housing have both become a scarce commodity, and therefore also a significant source of wealth as well as of inequality.

After several institutional changes, today Colombia is going through a decade in which its institutions have reached a maturity of sorts and can therefore rely on policies, programs, and instruments capable of meeting established goals vis-à-vis territorial management and housing allotment. Historically, the nation has had goals all along, but now its institutions are strong enough to actually achieve them.

When articulating housing policies we are well aware of the importance that urban planning and regional development processes have as harbingers of the required conditions to produce the desired results, both in improving physical dwelling conditions and the overall population's quality of life. It is also clear that the State's main challenge is to present an institutional offer with as many alternatives as possible so that home-dwellers can see in them adequate solutions to their actual needs. In this sense, to focus housing policies on a few programs and tools, risks alienating many families from sector-specific policies, the market, and legal formality, apart from not acknowledging the comprehensive nature of the housing market.

Nevertheless, our challenges are not minor ones. We must not only attend to the 10 million persons that cities will have to absorb between 2010 and 2030, but all those 28 million that had already settled in them when institutions had not sufficiently evolved to properly understand and deal with peoples' actual needs and territorial and regional problems.

Thus, in order to share our experience, this book presents the policies, programs, and tools with which Colombia counts to address the challenges and meet the goals of its housing and territorial policies. We hope our approach is in line with the **7th World Urban Forum** not only in putting forward the government's goals (and the actual levels of execution), but in sharing the State's effort in developing the basic concepts and instruments of its territorial, urban, and housing policies.

1. Towards a comprehensive urban and territorial policy

We now understand that a comprehensive urban and rural habitat policy needs, first and foremost, a spatial strategy, next, a territorial legislature or order, and finally, the policies to provide housing and public services. However, we must stress that the route towards a comprehensive policy in actual fact developed in reverse order: while the history of sector-specific housing policies goes back to the early 20th century, the notion of territory was only co-opted into public policies until the 1990s. Spatial strategy is an even more recent affair, only just beginning to be incorporated.

1.1. Sector-specific housing policy

The approach to housing policy has transmogrified over the last hundred years into a multidimensional perspective. Colombian governments' interest vis-à-vis minding the dwelling needs of different households dates from 1918, then spurred by critical sanitary issues that affected sectors of the population.

We can now say, though, that almost a hundred years later, in 2014, the aforementioned policies are comprehensive because both the social and economic dimensions have been properly considered, and because the management of the urban and territorial characteristics that are the harbingers of the housing production chain, constitute their starting point. As far as the social dimension is concerned, today's policies focus on meeting certain basic quality dwelling conditions (public services inclusive), overcoming the present and growing household deficit, warranting tenure, improving the city's environment and fighting against

poverty. As far as the economic dimension is concerned, nowadays job creation is duly pondered, as well as the impact of urban building on the GDP, and over twenty more different economic sectors and subsectors.

In short, over the last 96 years, the relevant institutions and the general orientation of the housing policies have undergone changes that we can divide into five periods: the hygienist or sanitary period, the institutional period, the transitional period, the house mortgage & saving accounts corporations period, and the market period (Saldarriaga R., 1995 and Ceballos, 2008).

During the *sanitary period* (1918-1942), the State begins to deal with the housing problem. The approach has a vision for the first time, albeit mostly an urban and city standpoint at that, nevertheless, the first mortgage loan institutions were created: the Banco Agrícola for rural areas, plus the Banco Central Hipotecario (BCH) and the Instituto de Crédito Territorial (ICT) for urban areas. At the same time new concepts are implemented vis-à-vis regulating the economy, mostly derived from Keynes' theories after the Great Depression of 1929, among them some of the *New Deal's* domestic programs; the notion of property's social function is registered in the Political Constitution, whereby some of its features will later emerge as part and parcel of the Welfare State which, in turn, marked the institutional period.

During the *institutional period* (1942-1965), the prevailing housing policy idea was one which followed the universal housing management policy model, based on social welfare theories⁷⁴ which asserted that the State should intervene in the generation and offer of all social services: their production, provision, marketing, and funding.

Over this period the conceptual models behind the housing policies seconded State intervention vis-à-vis the general operations of the housing market's main supply and demand variables, fact which, by the end of this stage, was explicitly recorded in most national development plans.

Furthermore, a new stage begins in which concern for the environment and actual location of the housing sites grows. The qualitative and quantitative housing deficit is finally acknowledged and therefore regulations are drafted to establish quality criteria as to the place and location where such districts or projects should be erected (inner-cities were to be privileged), the fittings and facilities to be implemented, and the roads of access to be used among other concerns. In short, from now onwards social management is established vis-à-vis all housing programs as well as their compulsory commitment to articulate them within a framework of wider urban regulatory plans.

74 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish.

It is over this period that authorities for the participation of departments and municipalities are established with policy coordination and execution responsibilities, some of them at central level.

In 1968, during the so called *transitional period* (1965-1972), the Fondo Nacional de Ahorro (FNA) was founded to manage the unemployment benefits of all Colombian public sector employees in order to directly develop housing programs and mortgage credit lines for their own benefit. In 1969 the Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano (Urban Housing and Development Board) is created to become the country's housing and urban policies non mandatory governing body. In the midst of this process, growing concern for the relevant sector's ability to pay was underscored, and thus initiatives to focus and implement indirect subsidies on supply and demand were articulated.

Somehow foreshadowing the oncoming period of Corporaciones de Ahorro y Vivienda or CAVS (house mortgage corporations), legislation on savings, their yields, building contractors' funding, and monetary adjustment vis-à-vis inflation was implemented. Setting up these CAVS imposed the creation, in 1972, of the Junta de Ahorro y Vivienda as the ruling body or board for a new funding and savings system. This set of measures foreshadows the creation of an indexed funding system which would be based on Unidades de Poder Adquisitivo Constante (constant purchasing power units) better known as UPACs.

To begin with, the *CAVS period* (1972-1990) contains key elements of the universal housing management policy model, but characterized by massive intervention of the private sector in the production of housing and the funding of both buyers and constructors.

It is an interesting period, among other things, because the competences and resources ascribed to public institutions related to the housing sector, particularly the ICT, reached their utmost levels. Additionally, and after many attempts, the banking system and private building contractors were forcefully intervened vis-à-vis the funding of both producers and buyers as well as in relation to the overall creation of dwelling space. In short, we see the coexistence of two production modes, certainly of a capitalist type, but with two main variants: public housing under government commission and conventional housing of private origin. In addition to the aforementioned variants, two more social forms of house production participate within the market: a formal activity performed by housing associations acknowledged as public policy operators, and the informal or illegal construction of housing.

The so called CAVs period ends with a housing policy conceived within the wider framework of war against poverty. Thus, the policy moves from a mainly quantitative perspective, whereby the housing problem focused on families who still were not house owners, to one where the housing

problem does not focus, at least exclusively, on inexistent dwellings but rather and mainly on the quality of the extant ones.

Finally, the last period has been regulated around the *notions of market and subsidizing demand* (1990-2012). The 1990's meant, for Colombian low-income housing projects, dramatic changes: the ICT was liquidated and sometime later the BCH as well; the State stepped away from all direct operation of the sector's policy essential variables, i.e. the funding and production of social housing; now municipalities are entrusted with the responsibility of implementing both housing and territorial regulation policies. Also, approaches whereby construction was considered a leading sector, lost ground, thus, the old sector's incentives as such were no longer encouraged and items such as income distribution, quality of life, human capital training, education, infrastructure and communications development, etc. gained favor. Furthermore, the universal management model and the sector's policies based on a welfare state were abandoned; policies were now to be based on the idea that dwelling needs are better dealt with by and in the market, thus the latter should take over from the State the production and funding of social housing.

In this context, a whole new political framework is set up, whereby the following entities are created: the Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, the Subsidio Familiar de Vivienda or SFV, and the Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana or INURBE, to replace the old ICT as the body now responsible for the management of the SFV's new policies. Thus, the financial reform that takes place does so in a front closely linked to the housing and dwelling area, and the late UPAC's monetary adjustment system from now on would no longer depend on the consumers price index or IPC (for its acronym in Spanish), but rather on the average return rate of fixed term deposits or DTFs (for their acronym in Spanish). This measure was to be definitive vis-à-vis the system's sustainability but, a few years later, in the midst of an economic crisis, it would lead to the demise of the system.

Most national development plans and housing policies of the governments to follow maintained and in cases deepened in this market and regulation approach. Starting in 1994, a comprehensive urban approach replaces the late policies historically directed towards house construction and improvement (the important strategic role played by housing policies in human capital improvement was as yet not acknowledged).

In 1999 Colombia's housing funding programs suffer a third big change: the UPAC disappears after leveraging approximately 1.5 million housing solutions since 1972. Since then, 1999, the legislation has been honed gradually in all aspects to do with funding, SFV, dwelling solutions, rural housing, and regulations for displaced populations among others. In the financing department real state micro-credits are regulated and a rediscount fund is created to finance low income housing via the Financiera

de Desarrollo Territorial or FINDETER. The Fondo Nacional de Vivienda or FONVIVIENDA was also created to replace INURBE.

Up to 2012, the housing public policy's model was based on direct subsidy of demand and in charge of the operations of the private market. Nevertheless, results still showed an important backlog vis-à-vis the sheer accumulated quantity of dwelling solutions still to be solved (housing deficit) plus the new accretions (yearly new households created), not to speak of the qualitative problems. In this sense, it was more than pertinent to look for alternative housing policies that could yield better results and, at the same time, deal at least in part with those processes that sparked the illegal production of housing solutions to begin with, particularly those projects geologically at risk or structurally vulnerable or with sanitary and environmental sustainability problems.

The challenge now was to go beyond the public housing policy market approach and move forward in order to acknowledge the factual diversity with which Colombian households deal with their housing and dwelling needs. In short, the broad range of dwelling services that households demand and, at the same time, generate.

From 2012 onwards a new model has been implemented focused on solving the state of exclusion suffered by the poorest households, manifest in their marginalization from the housing formal market and the relevant mortgage credits. This new goal is articulated within a bigger framework whereby sector policies are integrated with or into wider social policies; integrated to overall programs designed to fight against poverty, programs designed to attend to displaced populations and victims of the conflict, etc., in short, populations which have suffered lengthy critical dwelling conditions.

The current institutional management takes in stride supply and demand interventions in which both the private sector and the State participate vigorously, but the State recovers direct action when dealing with the basic variables of the different housing market services, services such as mortgage loans, and the promotion and generation of low income housing solutions.

1.2. Land-use plans or territorial regulation

By the end of the 1980's, the chaotic growth of the cities made it undeniably clear that having sector policies wasn't only not enough, but that it was necessary to decide where to carry them out. In fact, land-use regulations developed well behind the country's urbanization process. 40 years had gone by after the urbanization rate had exceeded rural expansion when

the country finally starts developing appropriate programs and tools to regulate the territory

As far as territorial regulation is concerned, we suggest four stages to better understand Colombia's experience in the development and use of tools for the benefit of a territorial order. Notwithstanding, it is important not to lose sight of the overall urbanization process and the magnitude of the challenges that the country has faced up to all along. The contrasts can be seen in Graphic 1 (see relevant section in the original text in Spanish).

The first stage starts with the first Plan Nacional de Desarrollo (National Development Plan) in 1970 and stretches up to 1989 when Law 9 was passed. During this period urban planning in Colombia was characterized by the weakness of public actions vis-à-vis urban development, the predominance of sector interventions, and the fact that land was basically regulated by market laws.

The second stage starts with the passing of Law 9 in 1989 and stretches up to the passing of Law 388 of 1997 on territorial development. Law or Act 9, opens an era in which mechanisms of land management are adopted and articulated with local municipal development plans. Act 388 of 1997 in turn, offers managerial mechanisms, particularly the so called Plan de Ordenamiento Territorial or POT which gathers under one body all subjects of interest for comprehensive action over a territory.

The third period is one where all the first generation POTs are gathered together. It is a stage whereby territorial management openly competes with all planning based on sectors. Nevertheless, territorial management does show two conspicuous disadvantages: its managerial instruments do not determine sector intervention and it depends on the Major in charge to favor the necessary public investments with the convergence of private incentives.

The current period, fourth as far as this text is concerned, opens with the compulsory revisions of the first generation POTs mandated by Act 388. It's a stage that has meant a great step forward due to the fact that debate around the real achievements of territorial management has stirred up. Today, the discussion is a public affair rather than the exclusive private debate among specialists that used to be the case in the preceding period. Thus, the current stage is characterized by municipal and national finances in better shape in the midst of a widespread shortage of urban land for developments in cities already quite consolidated. Now, this greater investment capacity in unison with the energetic debate on whether expanding the great city towards neighboring municipalities or opt for the farther densification of an already well consolidated city, has brought as a result the convergence of sector investment around territorial management.

1.3. Spatial Strategy

Apart from the advances in knowledge and instruments for better municipal territorial management, the need to rely on a spatial planning strategy above municipal levels in order to take advantage of the benefits that intergovernmental coordination and collaboration could yield is back on the table.

A good sample of these benefits is the availability of land for housing. When the problem is approached in terms of urban regions, the subject of land deficits in cities dies out. For example, a study by the Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio or MVCT (2014), shows that in the Llanos Orientales region, the municipalities of Villavicencio, Aguazul, and San Martín have approximately 10 more times available space than their actual demand and in the case of Acacías 15 times more space; these proportions contrast with the 3 times short supply of building space available in Arauquita. Yet, taken all together, as a whole, the region has a land supply 8 times bigger than the land demanded.

Making good use of the regional dynamics is a road that the country has barely started following. In its study, the MVCT came to the conclusion that the main difficulty in order to supply land for low income housing is not a lack of land but rather clumsy managerial and technical skills of the local authorities to use it appropriately. In answer to this problem, the ministry is developing a strategy to supply low income housing based on an urban regions system. The goal is to establish territorial and managerial guidelines for all urban regions, coordinating the functional relationships between the municipalities of a particular region with the available land for housing development and offering incentives and support vis-à-vis the development of urban managerial tools. In short, the strategy aims solving the housing deficit in each of these regions based on the standing relationship between the available land and the housing deficit. These so called urban regions are made up by the main urban centers and municipalities which, due to functional considerations, population density, conurbation, metropolization, and/or suburbanization merit the cause and, of course, belong to the relevant area of influence.

Simultaneously, Act 1454 of 2011 or Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), establishes a general set of guidelines and regulations to promote processes of decentralization, power delegation, integration, association, and regionalization. It is, in fact, an ideal framework to push the municipalities leap forward unto the regions when dealing with the territory's strategic management. Among the main issues with which LOOT deals with, the most important ones have to do with the development of new associative arrangements between territorial entities and promoting the transfer of responsibilities and decision making away from central or

decentralized organs of government towards the corresponding territorial levels.

Additionally, the “Departments” are encouraged to operate as intermediate governmental entities between the nation and the municipalities and therefore they (the Departments) have been specifically assigned with the responsibility of establishing guidelines vis-à-vis the totality or specific portions of their own territories. With this in mind, and as far as the territorial entities at this level are concerned, the ‘Planes de Ordenamiento Territorial Departamental’ have been created as an optional instrument that facilitates drafting and articulating policies, guidelines, and strategies to establish better physical-territorial regulations and order.

2. Components of the overall comprehensive policy

Colombia’s results in its dwelling and territorial policies as a whole are outstanding, and the Country proudly displays them, thus acknowledging that they are part and parcel of the country’s institutions evolution.

2.1. The turning point

The passing of Law 1537 of 2012 marks the turning point in the development of Colombia’s housing policy and the beginning of what we have called “Política Integral de Vivienda” (Comprehensive Housing Policy), term that encompasses the current way of understanding and executing a policy characterized by: a) drawing up a housing policy together with strategies to overcome extreme poverty, spur economic growth, and generate employment; b) linking water and housing policies; c) simultaneous attention on determining factors related to housing supply and demand, and d) the adoption of a new managerial model vis-à-vis the Subsidio Familiar de Vivienda (Family Housing Subsidy) or SFV for its acronym in Spanish.

The enactment of Ley1537 can be seen as the institutional answer to a set of events and facts which suggested that the original model’s operation mode should be thoroughly examined to warrant its efficacy. The first of them were the Constitutional Court’s rulings concerning assistance for the displaced population which added to the commitments already assumed vis-à-vis the victims of the internal armed conflict established by Act 1448 of 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). The second fact was the huge number of subsidies assigned due the SFV that had no been paid by either Fonvivienda⁷⁵ or the Cajas de Compensación

75 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish.

Familiar⁷⁶. According to Fonvivienda's figures as of December 2011, of the 122.666 SFV subsidies assigned between the years 2004 - 2011, 37% were still outstanding. The third fact was the critical independent evaluations presented by both the BID (Inter-American Development Bank) in 2011 and Colombian academia (Gaviria et Tovar, 2011) on the housing policies and the SFV's operations. Both studies gave compelling arguments for the need to review the implicit model to access housing credit based on results after financial closure, in good measure due to the meager saving capacity of the poorest sectors.

The revision of the housing policy and the financial closure model was accompanied by the National Government's redesign of the structure behind social policy in order to really meet the goal of reducing poverty and ending extreme poverty. This was done by adapting Oxford's Multidimensional Poverty Index (MPI⁷⁷), whereby poverty is defined in terms of a multiple number of variables (five in the Colombian case) in which the category "housing and public services" is included. The inclusion of the variable habitability and public services allowed for a new way of embedding housing policy which had never been seen before.

It's worth noting that the changes in the relevant policy's development would not have been possible without the increase in the levels of public investment in housing. Currently, the sector is executing an investment budget of over \$8,8 billions derived from the Nation's General Budget. With this figure, Colombia joined the group of Latin American that invest 1% of their GNP in housing (investment in running water and basic sewage apart).

2.2. The Housing Policy

Acknowledging differences in the possibilities to get credit access, allowed for the second huge transformation in housing policy i.e., dividing into segments the target population and designing instruments for each group. Following this new logic a new battery of tools was created: the Free Housing Program or PVG (for its acronym in Spanish) for households in poverty, extreme poverty, and/or in top priority vulnerability; the Top Priority Housing Program for Households with Saving Accounts or VIPA (Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores), directed at households with incomes below 2 minimum wages and whose earnings come from informal labor; the Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés (FRECH) for the acquisition of new VIP or VIS type housing for low income households with credit access, a program in which part of the interest rates are subsidized; and the same Programa de Cobertura Condicionada de Tasa but for the purchase of not VIS type housing with a

76 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

77 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

value of over 135 minimum salaries and up to 335 minimum salaries for households with middle incomes and access to credit, PIPE in short.

- **Free Housing Program (PVG)**

This program was sponsored for the construction and immediate occupancy of 100.000 VIP houses for households in top priority vulnerability, i.e., unable to save or access credit. The PVG costs are estimated at around \$4,4 billions and the plan is to execute 281 projects in 211 municipalities.

In a period of little over a year and a half, 100% of the building contracts were signed up and the first 40.000 are now not only finished but being delivered. 75% of the benefited households have been registered in the displaced population's census, are victims of the armed conflict, or have been affected by natural disasters. With these projects the production of VIP housing multiplied by 6 in 7 departments and doubled in the remaining 12 departments.

- **Interest rate subsidy for VIP and VIS housing purchase**

The total resources transferred to the Fondo de Reservas para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria or FRECH, to pay for the first generation rate interest subsidies mounted to \$1,3 billions and for the second generation \$1,4 billions.

According to registers of FRECH's operators, the aforementioned subsidy reduced the end-user's interest rate, over the July 2012 – December 2013 period, from an annual 12% to 7% a year, historically its lowest level ever. According to Camacol's estimates (2010), with interest rate's first generation subsidy, the minimum monthly salary required drop from 2 to 1,5. This allowed for the entrance of nearly 600.000 new homes to the mortgage market.

- **Conditional Interest Rate Coverage for the purchase of other than low income housing or Non VIS**

The second generation interest rate subsidy (FRECH 2), was followed in April 2013 by yet a third (FRECH Countercyclical - 2013), that makes part of a growth promotion program called Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo or PIPE⁷⁸ (Productivity and Employment Promotion Plan). In this third generation interest rate subsidy, a 2.5 percentage points reduction was offered vis-à-vis the purchase of Non VIS new housing costing between 135 and 235 standard minimum monthly salaries.

78 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

- **VIPA or Vivienda de Interés Prioritaria para Ahorradores (Saver's Priority Housing)**

The VIPA is an attempt to ease mortgage loans by improving potential home buyers' risk profile. This is achieved by articulating the SFV (Family Housing Subsidy) with interest rate subsidies and offering a credit guarantee to the entity which grants the funding. The VIPA program is still in its starting stage. 40 projects have been selected with an estimate of 17,939 VIP beneficiaries and 22 projects are in waiting list with expected 12,993 beneficiaries.

2.3. Enabling land to make housing offers feasible

Together with the development of tools to strengthen demand, other instruments have been developed to promote land supply for the building of low income housing projects. These instruments' aim is to shun low income housing shortages and improve the quality of life of the city dwellers. Among the tools to promote the supply of construction sites, we would like to highlight the following:

- **National Social Interest Megaprojects**

The Megaprojects underscoring the construction of low income housing and the reduction of the country's housing deficit were set up to find and enable large areas of land for the construction of low income housing not forgetting to get the relevant territorial authorities and their local environmental corporations involved. To date, the national government has assumed 12 social housing national megaprojects in 8 departments, and established the regulations needed vis-à-vis the development of 1780 hectares (4272 acres aprox.) for the construction of 183,861 dwellings.

- **Program for the Comprehensive Improvement of "Barrios"**

The program Mejoramiento Integral de Barrios' aim is to ameliorate the living conditions of poor and extremely poor inhabitants of illegal neighborhoods by improving their dwelling environment via physical, social, environmental, economic, and legal interventions that Foster their inclusion within the functional and productive structure of the city.

To date, nine representative municipalities all over the national territory have been intervened, thus incorporating 62.72 hectares (150 acres aprox.) to the urban development dynamics directly affecting a population of 14,301 inhabitants in extreme poverty and vulnerability. \$33,279,345 Colombian pesos have been invested of which 72,42% were contributed

by the relevant Ministry in an area of 40.32 hectares (100 acres aprox.). After examining 8 of these PMIB projects, the results show tangible quality of life improvements in the intervened boroughs.

2.4. Achievements via Territorial Order and Regulation

The so called “first generation” Planes de Ordenamiento Territorial or POTs in short (Territorial Order and Regulation Plans), bring to light the value of relying on the coverage of over 99% of the relevant territory when dealing with these plans. Even if, as in fact it is the case, many of the POTs present difficulties in the quality of their content and of their planning, management, and funding instruments, the experience has raised both the concerned population’s and the incumbent authorities’ awareness of the importance that territorial order and regulation vis-à-vis the possibility of sustainable development.

The Housing Ministry (MVCT) acknowledges that the POTs (Territorial Regulations) have among other things enriched the State’s public function vis-à-vis city planning, consolidated processes that have led to better and more efficient governability of the territories and regions, systematized an important database with documental, regulatory, statistical, and geographical information as well as promoted better municipal and regional management spurring both research and citizen participation.

As far as implementing the planning, management, and funding instruments, results are motley. The strengthening of the municipalities’ finances has been positive: tools such as income through taxes due to increases in the value of property have been intensively used, thus considerable resources have been allotted into the construction of important urban and metropolitan thoroughfares. Likewise, as a result of the sharing of expenditures and revenues in established areas and properties where the interventions take place⁷⁹, the managerial instruments have given municipalities the chance to obtain land to carry out infrastructure works without strictly relying in their public funds.

Nevertheless, it has not been easy for the municipalities to assume and have at their disposal all the instruments contemplated by Law; in fact, in many cases, some of the adopted instruments have brought to light their poor institutional skills to implement them.

79 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

2.5. The Comprehensive Policy's Impact

The comprehensive housing policy has had impact on different fronts: it has reached people in extreme poverty, contributed in reducing both the housing deficit and the Multidimensional Poverty Index apart from other sundry economic impacts.

The PVG (Programa de Vivienda Gratuita or Free Housing Program) has given access to housing to segments of population which so far had been excluded: before passing Law 1537 of 2012, only families with incomes above two minimum salaries could hope acquiring a house, fact which meant the exclusion of 48% of the total Colombian families. Having said that, it must be stressed that, as of closing 2012, the housing policy's main tool was still quite ineffectual due to scant geographical coverage (less than 7% of the municipalities received the relevant family housing subsidies offered by the National Government, reduced per capita values if compared with the lowest income segments' needs, and weak links with the other two mainstays of all financial closures (i.e. savings and credit).

Thus, the housing policy, underscored by the FRECH and PVG programs, the widening of the offer thanks to the Social Interest Macroprojects, the National Government's neighborhood ("barrios") improvement programs, all these, added to an increasing construction trend, have had important impact in literally reducing the housing deficit. The latter went from 27% to 14,9% between 2005 and 2013.

Likewise, progress has been made as well vis-à-vis reducing poverty. Angulo, Gaviria, and Morales (2013) estimate that the populations income or monetary poverty went from 50% in 2002 to 34% in 2011. At national level the percentage of people in the midst of multidimensional poverty went from 30.4% in 2010 to 27% in 2012, which means that in the lapse of two years 1,27 million people managed to get out of that condition. The "public services and dwelling conditions" dimension of the program has significantly contributed to MPI's reduction, fact which can in good measure be explained due to the boost that the overall visibility of the policy has had in reducing the use of inadequate materials when building houses, the consequent reduction of overcrowding, and general improvements when accessing decent housing solutions.

As far as economic impact is concerned, it has been noted that the housing policy has had important effects on licenses issued, building work commencements, infrastructure investment, and in the general demand of supplies and employment offer.⁸⁰ In between the periods with and without the PVG, the level of licensing permits increased by 162% and VIPs initiatives by 140%. It has also been observed that work on waterways, ports, dams, aqueducts, sewage, and other harbor related civil works, as

80 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

shown by DANE-IIOC's indicator ⁸¹ registered a yearly variable of 53,6% tugged by investments related to the housing and water policy. Also, the construction GDP registered a 21,3% increase as of 2013's third quarter.

In short, the housing policy, particularly the PVG program, has the potential to create between 250.253 and 318.357 jobs. Even if this figure does not necessarily imply an equivalent increase in the construction companies' installed capacity, it will still help maintain the sector's job creation dynamics.

2.6. Cities for Peaceful Coexistence

One of the challenges the country will face in the post-conflict era, will be the housing and dwelling public policies adopted to attend to not only the poorest sectors, but also to propitiate peaceful coexistence between different victims of the conflict: the populations displaced by violence as well as the demobilized members of different armed groups and therefore perpetrators of violence. Three factors exacerbate this challenge: 1) the exclusion of members of both groups from the housing and job markets, 2) their rejection by the community, and 3) the possibility that they fall back on criminal behavior. It is not the purpose of this section to deal at all with the set of challenges that Colombia will have to face vis-à-vis the conflict and post-conflict. We just want to offer a few first ideas concerning the dwelling and housing components of the problem which will be, in fact already is, crucial as far as the dynamics of Colombian cities are to be as a result of the conflict.

To avoid segregation it is essential to give this population a feasible housing solution well integrated with the city and complemented with productive well advised programs to generate income. Furthermore, the housing policy must be tied to the provision of other proper facilities plus public transport and services.

Promoting peaceful coexistence requires an overall picture that considers all parties involved. In short, while finding solutions for the demobilized population so that they hand in their arms, and while attending to the needs of over 3 million displaced persons that the conflict has left behind, the basic needs of the structurally poor, particularly those in extreme poverty, must be attended to too. Finding a proper balance between these three groups without generating new sources of conflict requires the construction and implementation of a strategy, by no means an easy task nor a minor challenge.

Last but not least, a thorough knowledge of the particular social and segregation dynamics concerned for each specific group being attended is needed. This, to avoid as far as possible criminal recidivism among the displaced populations.

81 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

3. Public goods and services vis-à-vis structuring a comprehensive policy

Progress in Colombia's housing and territorial policies have not stopped at sheer dwelling and territory: the provision of basic public services, space, other facilities, plus transport systems have also been considered.

3.1. Sustainable access to drinking water and basic sewage

Breakthroughs in coverage over the last two decades have been punctuated by an exemplary reform in domestic public services utilities that was carried out nationally in the first half of the 1990s.⁸² Basically it consisted in finding ways of recovering the provision costs via rates that encouraged private participation, establishing a new institutional framework, assigning specific resources for the sector, and modifying the subsidy approaches and plans⁸³. Thus, the subsequent regulatory developments served well to establish, on the supply side, new incentives to foster work with economies of scale, quality standards when supplying services, and price signals to curb consumption on the demand side of the equation. The credit transfers that the national Government made to the municipalities for the provision of these services in 2001 and 2008, worked as complementary support of the reform.

The result of these measures was better sustainability when supplying water, sewerage and refuse-collection services and the quick expansion of access to drinking water and sewage in the municipalities. These advances in the coverage of the water and sewage supply in the country as a whole, have been conspicuous in reducing differences between urban and rural zones, big and small municipalities. As of the year 2012, the aqueduct national coverage was of 87% and sewage 75%;⁸⁴ more specifically, the access rates rose 97% and 91% in urban areas and 74% and 68% in rural areas respectively.⁸⁵

In spite of the already implemented reforms and the aforementioned advances in the sector, there still are territorial entities in extremely rural areas and/or with very low managerial skills and capacity for which the

82 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

83 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

84 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

85 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

new institutional scenario has not been enough towards really achieving significant breakthroughs vis-à-vis coverage, quality, and sustainability in providing these services. An understandable fact if we consider that it is easier to extend coverage in more densely populated areas where costs per capita of the expansion systems are lower and the advantages of scale economies in the provision and reach of services are possible.

On the other hand, universal coverage in urban areas has been elusive due more to problems in the territorial order and regulation than due to the institutional framework and the sector's general structure.

Therefore, it is important to work in three fronts:

1. *Increasing convergence speed:* the country's goals established for 2015 could be achieved, provided an enormous effort to reach the other defined goals.
2. *Improving the poorest sectors' access:* In spite of significant improvements as to 2012, the difference in coverage between the higher and lower quintiles prevails, particularly in sewage. In urban areas, 83% of the households in the first quintil had acces tot tha sertvice, while those in the 4th and 5th quintiles' access went over 95%. In rural areas all quintiles had a low access rate to both running water and sewage.
3. *Improving water's quality:* In spite of the fact that more than 65% of the population gets suitable drinking water, there is still a big proportion of municipalities with water quality problems. Of the 54 biggest cities in Colombia, 52 supplied their inhabitants with drinking water⁸⁶ as to 2012. On the other hand, all those municipalities which failed to supply reliable healthy water⁸⁷ were small ones (category 6) (SIVICAP – INS).

In answer to the sector's problems, the National Government drew up the program Agua para la Prosperidad ("Water for prosperity"), by means of which important budgetary efforts have been made to meet established goals for years 2011, 2012, and 2013, in order to accelerate the process of convergence and warrant the fulfillment of the sector's goals for 2019. Within this program we would like to highlight the following lines of action: i) reducing poverty, ii) serving the rural areas, and iii) reduce the risks involving the population's drinking water's quality as shown in the following diagram.

Diagram (See relevant section in original text in Spanish)

We would also like to say that the resources destined to the sector have increased significantly. Over the last 3 years, the amount ascribed to the

86 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

87 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

sector⁸⁸ by the Nation's General National Budget went from (on average) an investment of 5.7million dollars between the years 2008 and 2010 ot 10 million dollars between the years 2011 y 2013.

3.2. Public spaces and facilities

3.2.1. Public space

Even if the important topic of providing public space was in fact pushed into the background of urban planning for some time, over the last 25 years the country has made significant advances in promoting its importance via issuing specific urban regulations and clearly establishing urban policy guidelines. Other concrete actions have contributed to increase public space areas and their quality. At the same time, the need to generate supply standards has improved, the notion of public space as an important element for any city's cohesion and unity has been promoted, together with projects designed to help create spaces with clear collective character for common use and good.

Currently, though, the levels of actual provision of public spaces still are relatively low: up to 2010, the average public space area provided was 3.26 square meters per capita, certainly above the 2.39 registered for 2007, but considerably below both the national and international expected standards whereby 10 to 15 square meters per inhabitant are recommended. Having said that, there is a clear trend towards the widening and improvement of these spaces which, one way or another, slowly but surely, have transformed Colombian cities.

A clear example of this transformation are the fast changes that Bogotá has gone through vis-à-vis its public spaces, via the pedestrianization of significant and important areas, the development of bicycle routes, the revitalization of parks and sidewalks, and the incorporation of the Sistema Integrado de Transporte Masivo Transmilenio, thus becoming a world class example in urban development. From a situation whereby most public spaces were systematically occupied by informal street vendors or by parked vehicles of all kinds, the city has developed its infrastructure, improved and restricted the use of is public spaces, recovered its sidewalks, parks, squares, and commercial areas; al these efforts have allowed the city to reach a point where the rights of pedestrians and the collective use of public space have been given priority.

The National Government has been working to provide public spaces and facilities via direct interventions such as the Neighborhood ("barrios") Improvement Program, a program which has intervened 3.860 grounds and premises and 18.256 individuals in 10 municipalities, plus many other

88 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

smaller projects to recover public space. Transversely, other contributions have been made by programs such as the Housing Megaprojects, the subsidized program 100 Thousand Free Houses, and the Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITMs), in which both public spaces and facilities have been essential components.

Both the Social Interest Macroprojects (MISN for its acronym in Spanish) and the 100 Mil Viviendas Gratis program, assign a fraction of their budget to public spaces. As far as the macroproject MISN is concerned, apart from the areas already related to environmental conservation reserves, about 17% of the land allotted for urbanization is destined for parks and green areas and 8% for other facilities. The free housing program establishes that each particular project has to concede 15% of the total area to be developed as public space for the municipality. In all of the 12 macro-projects currently adopted by the Ministry of Housing, 17.7 m² per inhabitant are destined for public space, including 4.8 m² per inhabitant for parks. As far as the 100 Mil Viviendas Gratis program is concerned, 10m² per inhabitant are to be assigned as public space.

The mass transit systems also generate urban renovations within the cities and therefore reform and restore public spaces, mainly through the infrastructure to access the systems stations. In Colombia, on the last 15 years, six big cities have implemented the SITMs (Sistemas Integrados de Transporte Masivo) and their development has come along with construction work which in turn has generated and renovated public spaces (sidewalks, tree-lined avenues, bicycle routes, etc.), thus contributing to the transformation of the relevant cities and becoming an essential element of the new urban order.

This is complemented with five other Macroprojects articulated to the Sistema Integrado de Transporte Masivo for the cities of Bucaramanga, Cali, Barranquilla, Soacha (in Bogotá), and Cartagena, and to do so keeping in mind the idea of adequately incorporating a transport infrastructure in the wider context of an eventual territorial order through interventions on a big scale.

On the other hand, the areas classified for environmental protection are an important component of the territorial order and make part of what is considered public space. Nevertheless, in the case of the Colombian cities, while the importance of the Primary Ecological Structure (PES) is recognized, in legal and technical terms the basic information that the cities have of their own PES is still scant and the policies to guide their management are, mostly, barely incipient.

3.2.2. Supplying urban facilities

Most cities count with enough educational and recreational facilities, but are lagging in health and cultural installations. Furthermore, the smallest

municipalities lag in both types of facilities. Graphic 2 shows the relation facility – ideal standards by municipalities, grouped by size.

Graphic 2 (see relevant section in the original text in Spanish)

Apart from overcoming the lag in the provision of new infrastructure, the real big challenge is to articulate the production of facilities and relevant equipment to the territorial model, via new city formations that answer adequately to location, accessibility, public space, and interaction with other public facilities demands in line with an urban Project that goes beyond the sheer implant of public buildings scattered all over the territory.

3.3. The challenge of providing adequate public space

To begin with, it is essential to overcome all those institutional difficulties which become obstacles vis-à-vis finance and funding, technical assistance, management, and information and control of public space. Additionally, it is essential to specify and pinpoint the concepts and regulations associated to that space so that local authorities, which in many cases show institutional weakness, can properly apply them. In this sense, an important aspect as far as Colombia is concerned, is that the country lacks an information system that allows for the proper monitoring of the cities progress in this matter of public space (DNP, 2013).

Another challenge is to strengthen the application of the extant tools to plan, systematize, and design public space with and within the territorial entities and the environmental authorities. Besides that, in the case of urban planning projects, a lot of clarity is required vis-à-vis the parameters behind the generation and construction of public spaces, much more so when they emerge as a result of urbanization projects.

Also, unduly occupation of public spaces for commercial and economic activities, both formal and informal, should be avoided, and to do so the local authorities' regulation and control capacity must be strengthen. The same is true for the territorial authorities' capacity to manage, sustain, and protect al public spaces created within their cities.

3.4. Urban Transport

As the population of cities grow and they in turn expand, the provision of urban transport becomes critical for everybody's quality of life, their mobility, and the proper functioning of the cities.

Supplying this service in Colombia has gone through many shades and nuances. The service has been historically a very poor one, in a context of very low regulatory capacity and almost non-existent factual authority

to be exercised, plus high operational costs. This in good measure was so due to the fact that public transport in Colombian cities very rarely was planned and managed by a unique and central agent but rather by private entrepreneurs. We can add to this the use of obsolete buses, inadequate operational and route designs, plus surplus frequencies. To add insult to injury the drivers' remuneration mechanisms and regulations on buses encouraged competition to get the passengers, competition widely known as the "penny wars" (Fedesarrollo, 2013).

Thus, the centralized operation of the transport systems has been gradually implemented in different stages. In Medellín, in 1995, a subway system started operations in the city's metropolitan area, and it meant a major breakthrough for public transport, quality of life, and the general development of the Aburrá valley, besides becoming the city's icon, a symbol of culture, civic-mindedness, and social benefits (Metro de Medellín, 2014). Nevertheless, in the 21st century's threshold, the subway's introduction was shown lacking in that it was not properly integrated with the rest of the public transport in the metropolitan area (Conpes 3307, 2004) and therefore the need rose to look for transport systems to complement the existing one.

In Bogotá a similar story takes place. In 2000 a Rapid Bus Transport system, better known as Transmilenio, is installed as a possible solution for low cost mass transport. Even if it has certainly been a good solution for Bogotá's public transport and development problems, there still are important areas of the city unattended by the SITM⁸⁹ and the demand is surely going to grow in the coming years. The last study on the construction of Bogotá's subway, carried out by Steer Davies Gleave (2011), admonishes that, by 2018, the city should be able to offer a mass transport system capable of moving at least 80.000 passengers per hour, thus suggesting that the subway is not open to appeal.

As far as other cities are concerned, urban transport policies began being structured in 2002 under National Government aegis. The policy consisted mainly in transferring the Transmilenio experience to the country's more densely populated areas after Bogotá, i.e.: Cali, Medellín (Metropolitan Area of the Valle de Aburrá), Bucaramanga (Metropolitan Area), Pereira (Center-West Metropolitan Area), Barranquilla, Cartagena, and Soacha (Bogotá).

The SITM (Sistema Integrado de Transporte Masivo) has brought many benefits to the citizenry in general particularly in reducing their time to get to their jobs, studies, or buying, as well as improvements in the quality of breathing air, less noise pollution, etc. (Fedesarrollo, 2013).

Nevertheless, the current state of the SITMs in Colombia only comes to show that the needed urban transport reform is in transition. Bus operators

89 For all notes and graphs see relevant section in the original text in Spanish

show a reduction in the service's frequency, thus inducing a contraction of demand and therefore less income, establishing a vicious circle for the system as a whole. This operator's financial imbalance has led to liquidity problems which in turn lead to an increase in the operation's Price via financial costs and to a reduction of the route's frequencies, thus affecting demand negatively, and therefore, of course, the system's earnings. These two factors, high financial costs and low incomes, translate into less liquidity, thus closing the vicious circle (Fedesarrollo, 2013).

A few correctives to sort out these difficulties could be: improving the managerial capacity of the established routes via better technology, improving the relevant institutions so as to facilitate the transition into integrated systems, and reducing the alternative offer of transport to increase the SITMs demand. Also, debate should be encouraged on the possibility of subsidizing the systems to help their sustainability over the short and medium terms as a strategy to integrate the overall public transport collective or TPC.

In cities with populations under 600.000 inhabitants, which are less extensive and therefore have low population rates when compared with the cities where the SITMs have been developed, a new approach has been put forward called the SETP or Sistemas Estratégicos de Transporte Público (Public Transport Strategic Systems) as a possible solution. The SETPs were regulated via Decree 3422 of 2009 and are defined as integrated collective transport services with a unified collection system and appropriate equipment, as well as with a consistent management and control system of the fleet, hopefully without the infrastructure works required by the SITMs. The SETPs should be financed by the Nation and its decentralized entities, which in turn should contribute with capital assets, money or in kind.

3.4.1. Traffic Oriented or Guided Development, DOT for its acronym in Spanish

As far as the Colombian cities where the SITM has been implemented, particularly in Bogotá, infrastructure has been built, for example, wide sidewalks along the main thoroughfares to promote traffic oriented development works, but the use of these spaces, thus created, has not yet been regulated so as to foster organized real state developments around those very same thoroughfares. Therefore, while the cities have continued growing, so far they have done so by expanding and increasing car ownership rates so that the traffic and air pollution which the BRT wanted to improve, have not been reduced as expected (CCAP, 2013).

To meet these goals, the nation recently adopted a strategy called Acción Nacional Apropriada para Mitigación or NAMA (Nationally Appropriated Mitigation Actions) which will be based on a series of strategic investments

in development projects and the creation of a policy framework that allows for the repetition of these experiences through private, national, and international resources. This initiative results from the work in tandem by the Transport, Environment, and Housing Ministries and the DNP (Departamento Nacional de Planeación) and is framed under the wider low-carbon development strategies (CCAP, 2013).

4. Misión de Ciudades: A System of Cities

Consolidating a spatial strategy is essential for Colombia because only by means of it the country will achieve better and wider territorial connectivity and the cities better complement each other; it will also link urban growth and development to the regional perspective and therefore more competitive regions will be able to attract more investment. It will also facilitate tackling more efficiently problems long related to urbanization such as traffic congestion, pollution, and land price increases, among others, and also ease up the articulation of the different initiatives which have risen around cities.

The initiative to consolidate this strategy was spurred by the Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Law 1450 of 2011), whereby a long term policy was established to define a system for the cities and thus make the better possible use of the benefits of regional urbanization, cluttering, and overall integration. The initiative also owes something to the stipulations of the Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Law 1454 of 2011) which, apart from promoting numerous associative initiatives at regional level and scale, establishes clear competences for the Nation vis-à-vis defining the urbanization processes and the cities' system guidelines.

To tackle the process, the Departamento Nacional de Planeación (DNP) developed the Misión del Sistema de Ciudades in the years 2012 and 2013, with the concurrence of experts in 17 different study areas. The following are the Missions main findings and proposals.

4.1. A System of Cities: Definition

To make the better use of the benefits of urbanization, urban agglomerations were analyzed and a system of cities was defined for the country. The first step to identify urban agglomerations was to examine commuter rates between municipalities and the functionality of the operation. The agglomerations were pinpointed around cores or nodes that attracted working population from neighboring municipalities, not necessarily bordering the node, yet definitely an adjacent geographical space. Only agglomerations with over 100 thousand inhabitants, as to the

year 2010, were considered. As a result of this exercise, 18 agglomerations were spotted constituted by 113 municipalities.

4.2. How should cities' systems work: Diagnosis

Territorial planning vis-à-vis the Cities' System is still incomplete, therefore yet to be properly articulated. Planning and management of territories at a supra-municipal scale has not yet been considered in as far as the extant municipal and regional territorial order is concerned. There are no initiatives with a clear systemic focus to analyze the infrastructural needs of the country nor an environmental policy to promote Colombia's urban system sustainability.

The new urban dynamics require further coordination. The legal and institutional framework that regulates the new urbanization trends of the cities' system, particularly those cities with a functional structure that extends to other municipalities, is very strict and therefore obstructs any all kinds of associations when planning and/or managing.

The investment and funding outlines are not consistent with the cities' and urban agglomerations' needs. There are enormous disparities (as to how they are financed and the types of investments which are privileged) between the big cities (those with over one million inhabitants) and intermediate and small cities. To date, it is very difficult to join forces to solve common problems at regional or supra-municipal scale, particularly in those territories where in fact urban agglomeration processes are taking place. Examining the resources with which the relevant cities counted with since the country started its decentralization process, shows that those resources would have been more than enough to meet the main infrastructure and public service needs; nevertheless, the data obtained indicates a persistent lethargy in executed investments, with an average investment rate per capita that grows considerably behind the per capita income and the per capita tax collection as well. This situation is reflected in that small and intermediate cities show greater lag in their infrastructure and equipment needs than big cities do, a problem linked to their institutional capacity.

Cities should be better interconnected. Due to the country's geographical conditions, Colombian cities developed in isolated territories, thus with little or no relationship or complementarity. It can also be said that this isolation is also due to the nation's lag in road infrastructure. Now, these deficiencies in the cities connectivity of course have affected the economic relationships in which the main cities have engaged with each other: bigger cities present relatively similar economic structures with little specialization and complementarity.

Cities can improve their productivity. As a whole, Colombian cities' economies have very low specialization levels. Yet, when each agglomeration is analyzed in detail, a certain degree of heterogeneity and complementarity can be seen in the more specialized and productive sectors of each agglomeration, fact which offers an opportunity to expand markets vis-à-vis these leading activities.

Changes in the demographic structure show differential opportunities for development. It is expected that, by 2050, the population growth rate will have stabilized, thus, the then extant population will start aging, fact which implies serious challenges for the social security systems, the labor market's composition, and in urban housing and public services demand. Having said that, we would like to stress that in some cities the demographic bonus is about to "finish" while in other it's just beginning to offer some benefits.

4.3. Policies to consolidate the System of Cities

Based on the cities' diagnosis, and in order to define a policy vis-à-vis the year 2035 so as to strengthen the system of cities as an engine for the country's growth, to foster national and regional competitiveness, and to improve the quality of life of all the population, we have identified six policies or axis to follow:

Planning with sustainability in mind: we recommend planning the system of cities in tandem with the national territorial order, completing the National Environmental System plans in relationship with the cities' system, and finally, articulating both rural and urban areas planning.

Institutional Coordination: Joint work between all territorial entities (municipalities, districts, departments) should be encouraged, as well as between these and the National government.

Efficient funding of the Cities' System: All those instruments which have proved useful and effective to finance the municipalities (real state tax) must be strengthened by improving their design and management (cadastre or land registry); the very many instruments sparsely used. i.e. "capital gains", must be reviewed and rather optimize financial leverage via extant tax tools. Finally, supra-municipal funding typologies should be defined to leverage the execution of regional projects.

Connectivity: We recommend planning national physical connectivity in relation with the system of cities and improving passenger's mobility between the municipalities of urban agglomerations.

Productivity: Increasing the cities' system productivity is the main goal of our strategic proposal. Without it, it is impossible to improve the

population's incomes, quality of life, and/or social mobility. In other words, work must be done towards improving the cities' transversal productivity topics and the promotion of policies to support the productive transformation of the system of cities.

Quality of Life: In order to close the social gaps between the agglomerations, differential social policies must be articulated by region, with transversal foci on youth, early childhood, and the elderly. Additionally, it is necessary to go forward in identifying and pondering the cities' attractions to generate good quality urban spaces; likewise, identify and develop joint strategies between nation and cities to improve land supply.

5. The Comprehensive Challenge

In order to go deeper in the topic of institutional development and therefore better manage the territories, a critical stand is required when looking at conflicting challenges and debates. The challenges that affect transversely items such as housing, regulations, and public goods and services, address the improvement of the coordination needed between different levels of government, thus clarifying the limits of municipal autonomy, solve possible imbalances created by the informal growth of the cities, and achieving cooperation and mutual learning among the cities to reduce gaps in the results of public management.

As far as the comprehensive housing policy is concerned, it is essential to balance and put in focus the "free" element in the Free Housing Program, also to somehow counteract for the negative effects on the housing supply caused by subsidizing interest rates, and on the management of land for social interest housing.

As far as the territorial order and regulation is concerned, the challenges are: 1) completing the cycle instruments-skills-achievements so that instruments and skills vis-à-vis territory management do in fact lead to consistent achievements following the planned strategies; 2) strengthening the use of the tools for territorial regulation but emanating from the National Government, and 3) designing a strategy for the rural areas parallel and complementary to the strategies used for urbanization.

As far as running water and basic sewage are concerned, the main challenge is to attend the informal settlements in the big cities via good service coverage rates, to intervene in small municipalities in several fronts via small even if not very qualified companies, and promote the use of other supply methods in remote rural areas.

Vis-à-vis urban public spaces and facilities, joint planning is required to provide the city's public services and thus avoid the cost of moving households, reduce the scarcity of land, and strengthen all programs for public space creation or recovery.

Urban Public Transport's main challenges are warranting the SITMs sustainability by promoting integration with TPC and facing the debate on the need of subsidies. Also using SITM as an instrument to transform the development of the cities.