



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Director

Diego Ardila Medina
Contralor de Bogotá

Comité de Publicaciones

Ligia Inés Botero Mejía
Ramiro Triviño Sánchez
Melba Pinto Gualdrón
Yefer Yesid Vega Bobadilla

Editor

Ramiro Triviño Sánchez

Coordinación Editorial

Carmen Aldana Gaviria
Nidia Luz Ariza Rojas
Gustavo Ortiz Orjuela

Colaboradores

Fernando Aguirre Gómez
Nidia Luz Ariza Rojas
Germán Camargo Ponce de León
Nicolás Corzo Salamanca
Ricardo Chía González
Jose Luis Díaz-Granados
Fabio Giraldo Isaza
Rubén González Gamba
Luis Felipe Henao Cardona
Héctor M. Santaella Mogollón
Patricia Pinto Camelo
Jair Preciado Beltrán
Elimeleth Tapias Arias
María Gladys Valero Vivas
Nelly Vargas Jimenez
Alejandra Vega Correa

Fotografía

Oficina Asesora de Comunicaciones

Carátula y Caricatura

Fabián Ortiz Chavarria

Diagramación

Yolanda Gómez
Oficina Asesora de Comunicaciones

Impresión

Subdirección Imprenta Distrital -DDDI

ISSN: 2145 1036

Contraloría de Bogotá

Cra 32A No. 26A-10 piso 14
Tel (571) 335 88 88
www.contraloriabogota.gov.co

E-mail:

rtriviño@mail.contraloriabogota.gov.co y
caldana@mail.contraloriabogota.gov.co

Nota del Editor

La Revista Bogotá Económica fue creada para presentar análisis de diferentes aspectos económicos y sociales de la ciudad. Se constituye en un foro abierto que recoge opiniones de diversos sectores. Por tanto, lo expresado aquí es responsabilidad de los autores de cada artículo y no compromete la posición institucional de la Contraloría de Bogotá.

Agradecemos la participación de quienes colaboraron en la presente edición.



Bogotá Económica





CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Sumario

3 Editorial

Desarrollo Urbano, Hábitat y Medio Ambiente en el D.C.

4 Economía y finanzas públicas

Tributación y Finanzas en Bogotá, Perspectiva de Mediano Plazo
Nidia Luz Ariza Rojas y Elimeleth Tapias Arias

Visión Histórica del Presupuesto de Bogotá 1985-2013
Rubén González Gamba y Ricardo Chía González

12 Informe especial

¿Una ciudad en incertidumbre?. La legalidad del POT debe aclararse
Luis Felipe Henao Cardona

Vivienda de interés prioritario en Bogotá. Gestión de suelo para vivienda humana
Nicolás Corso Salamanca

El monto de financiamiento. Un tema siempre vigente
Héctor Mauricio Santaella

La renovación y la conservación del centro urbano de Bogotá bajo un enfoque de ciudad-ecosistema
Germán Camargo Ponce de León

La dimensión ambiental frente al fenómeno de expansión urbana en la sabana de Bogotá.
Jair Preciado Beltrán

Hábitat y Desarrollo Urbano. Bogotá Humana Ya.
Fabio Giraldo Isaza

Bogotá, de ciudad de ensueño a ciudad de todos: las ventajas y riesgos de densificar
Alejandra Vega Correa

¿Burbuja inmobiliaria o vivienda inalcanzable?
Nelly Vargas Jimenez

42 Políticas públicas y control fiscal

Los problemas de la valorización, reflejo de administraciones ineficientes
Fernando Aguirre y Patricia Pinto

Una Visión sobre el Incumplimiento a Nivel del Distrito Capital de La Ley 1537 de 2012, respecto a la Vivienda de Interés Prioritario VIP
María Gladys Valero Vivas

52 Letras

La vivienda en los tiempos del ruido
José Luis Díaz-Granados

55 Reseña

Metrópolis de Colombia, Aglomeraciones y Desarrollo.
Juan Carlos Ramírez, Rafael Isidro Parra-Peña S. CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas.
Reseña por Elimeleth Tapias Arias

58 Estadísticas

Rubén González Gamba

60 Caricatura

Fabián Ortiz Chavarría

Hábitat, desarrollo urbano y vivienda en el Distrito Capital

La octava edición de la Revista Bogotá Económica está dedicada al complejo tema del desarrollo urbano en la ciudad y su interacción con los seres humanos que la habitan y el medio ambiente.



Es un anhelo para la mayoría de sus residentes tener una vivienda digna, entendida no sólo como la que cuenta con los servicios básicos, sino aquella que les permite ejercer sus derechos como ciudadanos. Es decir, la vivienda debe estar cerca, o debe contar con sistemas de transporte eficientes, para acceder al trabajo, a la educación, a la recreación, etc.

Actualmente, se está frente al dilema de permitir una mayor densificación en algunas zonas de la ciudad, o seguir extendiendo los límites urbanos. Aunque la idea de la densificación parece más atractiva, no está exenta de riesgos como lo demuestran experiencias internacionales, en donde se observa que grandes proyectos dirigidos a población vulnerable, terminaron convirtiéndose en guetos, por fallas en el diseño y en la provisión de servicios. Por ello, no se pueden pasar por alto los aspectos culturales y de convivencia, en el desarrollo de los proyectos de vivienda.

Además, el tema del financiamiento sigue siendo un cuello de botella, dado que las familias de bajos ingresos no pueden ahorrar lo suficiente para tener la cuota inicial de una vivienda, y tampoco pueden acceder a créditos en las condiciones actuales del mercado financiero, por ello se está en la búsqueda de nuevos esquemas que se ajusten a esta realidad.

El tema de la vivienda debe estar inmerso en el desarrollo de la ciudad. El modelo de ordenamiento no se puede sustraer de la dinámica económica, sino que debe promover la competitividad, porque a través de ella es posible mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y reducir los niveles de pobreza, como lo señalan las políticas establecidas tanto a nivel nacional como distrital, a este respecto.

Pero más allá de las discusiones sobre el perímetro urbano, la densificación y las implicaciones económicas, está la dimensión ambiental, que no se puede abordar dentro de los límites de la ciudad sino de manera regional.

En la práctica, Bogotá y sus municipios vecinos se encuentran en la senda de convertirse en una megalópolis con niveles insostenibles en lo ambiental, social y urbano. La contaminación hídrica, atmosférica y la generada por la producción de residuos en la ciudad repercute en toda la región, y cada vez hay más gente que vive en las poblaciones cercanas y trabaja en Bogotá, o viceversa.

Por todo lo anterior, la planificación del territorio no se puede abordar de manera parcial. Es necesario que, dentro de los términos que señalan las normas, se puedan establecer consensos, no sólo sobre la visión de la ciudad que queremos tener en el futuro, sino sobre la sostenibilidad de la región y el aporte que ésta debe hacer a la Nación, en procura de un adecuado uso de los recursos.

Diego Ardila Medina
Contralor de Bogotá



Nidia Luz Ariza Rojas / Elimeleth Tapias Arias /
Rubén González Gamba / Ricardo Chía González

Economía y finanzas públicas

Tributación y finanzas en Bogotá, perspectiva de mediano plazo¹

El mantenimiento, funcionamiento y expansión de una ciudad requiere en su parte administrativa, operativa y funcional de recursos financieros proporcionales a su tamaño presente y deseado. No obstante, los recursos a obtener presentan restricciones más o menos solucionables, dependiendo de diversos factores como el tamaño de la economía, la disponibilidad de fuentes internas y externas, el número de necesidades por satisfacer (básicas o no), e incluso, la propensión al sacrificio y aporte social y la confianza en los administradores seleccionados.

Como se sabe, los ingresos requeridos para ejecutar gastos provienen de dos fuentes básicas: impuestos y endeudamiento. Por ser los segundos más costosos que los primeros, el expediente recurrente son las reformas y/o modernizaciones tributarias. En efecto, actualmente se estrena una Reforma Tributaria nacional y se plantea, aún sin discutir, una modernización tributaria en Bogotá.

Ambas medidas producirán, en los próximos años, efectos sobre las finanzas de Bogotá; la primera, ya convertida en la Ley 1607 de diciembre de 2012, pretende equilibrar la distribución de la carga tributaria en el país mediante: cambios en las tarifas del IVA y en el impuesto de renta de personas naturales y jurídicas, eliminación de parafiscales para personas jurídicas y la creación del CREE (Impuesto sobre la Renta para la Equidad), entre otros. La

segunda, pretende equidad, básicamente a través del Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), y obtener recursos adicionales para financiar el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”.

Dado que una parte sustancial de los tributos nacionales se recaudan en Bogotá (cerca del 27%), la aprobación de la Reforma Tributaria nacional obliga a repensar en general el sistema tributario del Distrito Capital y, en particular, lo relacionado con los conceptos de “presión fiscal”, entendida como el recaudo tributario en la ciudad respecto al PIB, y la denominada “carga fiscal” sobre los contribuyentes, entendida como los tributos per cápita.

De otro lado, a pesar que la ciudad tiene reconocimiento por la sostenibilidad de sus finanzas, con gastos de funcionamiento controlados y niveles de endeudamiento bajos, debe procurarse recursos permanentes adicionales, no sólo para aumentar las coberturas, sino para el mantenimiento de la infraestructura social y económica que ha construido en la última década. En este contexto, se revisa la propuesta de modernización tributaria presentada por la administración de la ciudad, pero aún no discutida en el Concejo.

Impuestos y política fiscal

La política fiscal (decisiones sobre impuestos, gastos y deuda pública)² apunta a lograr la estabilidad del sistema económico, evitar los desequilibrios y provocar los ajustes necesarios en la Demanda Agregada (DA). La acción de la política fiscal se



Funcionarios de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

enfoca en afectar la DA³ (ajustes requeridos), la cual se define como la suma del gasto en bienes y servicios que los consumidores, las empresas y el Estado están dispuestos a comprar a un determinado nivel de precios⁴, como se recoge en la siguiente ecuación:

$$Y = C + I + G + (X - M) = DA \quad (1)$$

Donde:

Y, es la renta o gasto total

C, es el consumo = $a + c(Y - T)$, que depende de la renta disponible. (2)

a: consumo autónomo independiente del ingreso

c: propensión marginal a consumir

T: corresponde a los impuestos

I, es la inversión, que depende de la producción actual y futura esperada, de los tipos de interés y de los impuestos.

G, es el gasto público en bienes y servicios, compras de bienes y servicios que realiza el Estado.

X, las exportaciones totales

M, las importaciones totales

$XN = X - M$, son las exportaciones netas, que dependen de la producción y precios internos y extranjeros y del tipo de cambio.

¹ Este artículo se elaboró a partir de un estudio más amplio realizado en la Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales, de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública de la Contraloría de Bogotá, denominado “Impacto de la Reforma Tributaria Nacional y de la Modernización Tributaria Local sobre las Finanzas de Bogotá”.

² Se define como “la política del gobierno respecto del nivel de sus adquisiciones y transferencias y su estructura impositiva”; Dornbusch, Fischer y Startz. Macroeconomía, McGraw Hill, décima edición, México 2009.

³ Lo que determina la visión “desde la demanda” del funcionamiento de la economía, en contraposición a la visión neoclásica (monetarista) denominada “desde la oferta”.

⁴ Ver Samuelson, Paul S. y Nordhaus, William D. Macroeconomía, McGraw Hill, 2002.

En la ecuación anterior, el efecto directo de la política fiscal se materializa en los presupuestos del Estado (G), esto es, en el conjunto de medidas que toma un gobierno en torno al gasto e ingresos públicos. En el corto plazo, se debe determinar cuánto es el gasto total, cuál es la composición del mismo, si son compras de bienes y servicios por el Estado o transferencias realizadas a las empresas y a los ciudadanos.

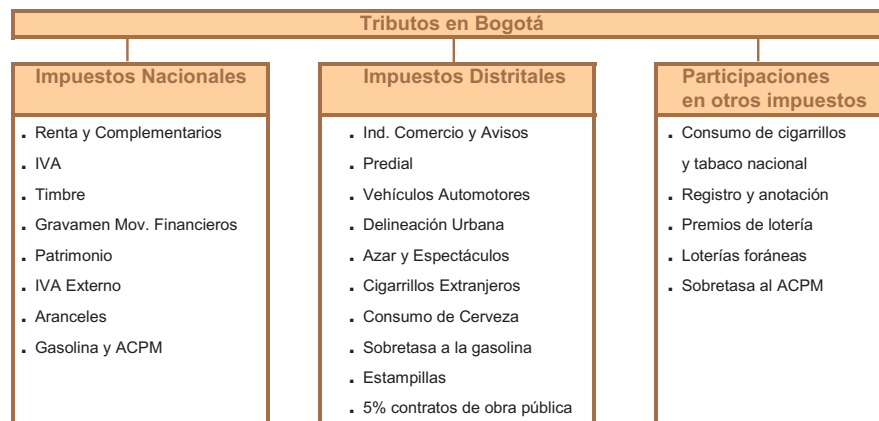
De igual manera, en la ecuación y sus componentes se observa el papel determinante de los impuestos: de un lado, en su afectación del gasto ($T=G$, equilibrio; $G>T$; déficit fiscal)⁵, y de otro, como condicionante del Consumo en (2), es decir, afecta directamente dos componentes básicos de la DA. Como consecuencia, la política fiscal afecta el ingreso y el gasto: cuando se toman medidas que generan aumento en el gasto público o reducción de los impuestos, estamos frente a una política expansiva; por el contrario, lograr un gasto público gubernamental reducido, o aumentar los impuestos, o a una combinación de ambas, refleja una política contractiva.

Estructura Tributaria de Bogotá

Para la Administración Central de la ciudad, los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) representan más de la mitad de los recursos (54%), las transferencias recibidas de la Nación cerca de una quinta parte (19%), y los recursos de capital un poco menos de la tercera parte (27%). En particular, los tributos, objeto de la política fiscal y del presente artículo, representan cerca del 50% de los ingresos.

En la ciudad, se recaudan tributos locales, nacionales y se participa en otros tributos de la Nación o el Departamento, tal como se muestra en el Diagrama 1.

Diagrama 1



Fuente: Estatuto Tributario Nacional, Distrital y Normas modificatorias

De los tributos locales, sólo cinco (ICA, Predial, Vehículos Automotores, Sobretasa a la Gasolina y Consumo de Cerveza) tienen el mayor peso en los ingresos tributarios de la ciudad; de hecho, ellos explican el 96,2% promedio del total recaudado en los últimos trece años (2000-2012). En particular, el ICA (y su complementario de Avisos y Tableros), constituye cerca de la mitad del recaudo tributario de la ciudad (48,4% promedio).

De igual manera, en el mismo período, en la ciudad se ha recaudado el 26.7% promedio del recaudo tributario nacional⁶, en consistencia con el peso relativo del PIB Distrital; estos recursos son de la Nación y los administra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Al Distrito retornan en un 20%, a través del Sistema General de Partici

paciones (SGP) y de otras inversiones como las efectuadas en el Sistema de Transporte Masivo⁷.

Ambos recaudos han afectado la actividad económica en la ciudad, al igual que han constituido una carga tributaria para sus habitantes, tal como se muestra en la Gráfica 1.

Como se observa, la presión tributaria generada en Bogotá por los diversos impuestos (nacionales y distritales) y los aportes parafiscales (como costos de nómina) pasó de 13,4% en 2000 a 22,0% en 2012. En este crecimiento influyeron principalmente los impuestos nacionales cuyo peso en el PIB de la ciudad pasó de 9,7% a 16,7%, en el mismo período.

De manera puntual, previo a la reforma (2012), la quinta parte de la

6 La determinación de los impuestos nacionales pagados en la ciudad, parte de la consideración de que el recaudo tributario efectuado no sólo recoge el resultado de la actividad económica y financiera ejercida en ella, sino que además existen empresas, especialmente aquellas denominadas grandes contribuyentes, que tienen operación nacional y cumplen con sus obligaciones tributarias en Bogotá. En el impuesto de renta solamente se incluyó el 26,1% del recaudo de los grandes contribuyentes, dado que ésta es la participación promedio de Bogotá en la generación del PIB del país en el período 2000-2010; a esto se le adicionó la totalidad del recaudo de personas jurídicas y personas naturales. Igual tratamiento se le dio a las retenciones, sanciones, impuestos a la seguridad democrática, patrimonio, y precios de transferencia. En cuanto al IVA interno, se tomó como referencia la participación del recaudo del Impuesto de Industria y Comercio en Bogotá respecto del agregado de municipios del país, calculado en 49,8% promedio, como un indicativo de la concentración de la actividad económica. Por ello, se incluyó solamente este porcentaje del IVA pagado por grandes contribuyentes en Bogotá. También se utilizó este porcentaje respecto de los denominados externos (arancel e IVA).

El gravamen a los movimientos financieros (GMF), no está clasificado por Administración en las estadísticas de la DIAN, sin embargo, Bogotá contribuye en promedio con el 49,6% del PIB del sector de servicios financieros en el país, por tanto, se consideró este porcentaje para estimar el recaudo del GMF en la ciudad. Para el Impuesto a la gasolina la referencia fue la participación del recaudo por sobretasa en Bogotá frente al recaudo de la totalidad de municipios, el cual se calculó en 29,8%.

5 Normativamente se establece que no pueden haber gastos que no tengan respaldo en los ingresos.

7 Ver Revista Bogotá Económica No 4, "Bogotá y Nación, Relaciones Fiscales Asimétricas", Contraloría de Bogotá, Octubre 2010. Ngan respaldo en los ingresos.

Gráfica 1

renta generada en la ciudad se orientó al pago de impuestos nacionales y locales; y en términos per cápita, a cada habitante de la ciudad le correspondió una carga fiscal de \$355.836 mensuales.

Escenarios Fiscales en el Mediano Plazo

A partir de 2013 las finanzas de la ciudad se verán afectadas por las modificaciones asumidas en la reforma tributaria nacional (Ley 1607 de 2012)⁸, por lo previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP de la ciudad, y por la modernización de los tributos de la ciudad, si el Concejo decide estudiarla.

Con reforma nacional y MFMP

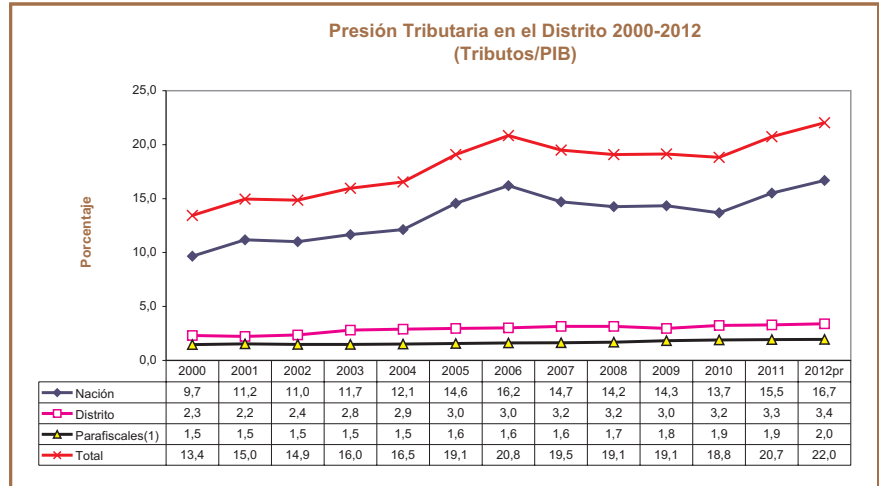
La presión de los impuestos distritales, dado lo previsto en el MFMP⁹, pasa del 3.4% del PIB en 2012 al 3.3% en 2013, pero se eleva al 3.6% en el 2016 (en promedio el 3.5% para el período), como se muestra en la Gráfica 2.

De igual manera, la presión de los impuestos nacionales, sin recaudo del CREE, decrece como proporción del PIB (de 15.81% a 15.67%); no obstante, el recaudo previsto por este último eleva la presión a un 17.4% promedio para el período. A su turno, el peso de los parafiscales se reduce de forma sostenida (de 1.13% del PIB en 2013 a 0.99% en 2016) como costo laboral, dado que la mayor cantidad de recursos para las instituciones receptoras, determinadas por ley, se recaudarán a través del CREE, en otro punto del circuito económico.

En este escenario, con reforma fiscal nacional y MFMP distrital, la presión fiscal sobre la actividad

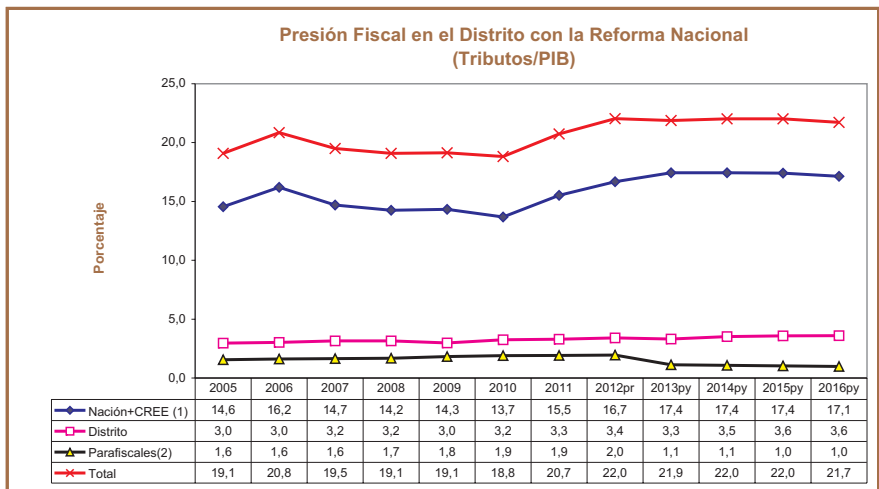
⁸ Una revisión detallada de los aspectos que afectarían a la ciudad, previstos en esta ley, se encuentra en el estudio marco del presente artículo, el cual se encuentra en físico en la Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales de la Contraloría de Bogotá, o en la página web de la entidad.

⁹ Se incluyó el 15% del predial con destino a la Corporación Autónoma Regional-CAR y la estampilla de la Universidad Distrital, que no se contemplan en MFMP de la Administración Central del Distrito.



Fuentes: DANE, DIAN, SENA, ICBF, Superintendencia del Subsidio familiar y Secretaría de Hacienda Distrital.
Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá.
(1) SENA, ICBF y Cajas de Compensación

Gráfica 2



Fuentes: DANE, DIAN, SENA, ICBF, Superintendencia del Subsidio familiar y Secretaría de Hacienda Distrital.
Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá.
(1) A partir de 2013 se incluye el impuesto sobre la renta para la equidad CREE
(2) Entre 2005-2012 SENA, ICBF y Cajas de Compensación, a partir de 2013 solo la parte que continúa como parafiscales

económica de la ciudad estará alrededor del 20.85% promedio, para los próximos cuatro años (sin parafiscales). De igual manera, la carga fiscal que deberá soportar cada ciudadano residente en Bogotá crecerá un 32% (17% en términos reales), frente al valor calculado en 2012 (\$355.836 mensuales), y ascenderá, en valores nominales, a \$468.003 mensuales en 2016.

Con reforma nacional y modernización tributaria local

Conocidos los efectos de la Reforma Tributaria nacional, una probable

modernización de los tributos locales¹⁰, si la estudia y aprueba el Concejo, aumentaría ligeramente los efectos fiscales sobre la ciudad, como se muestra en la Gráfica 3.

En efecto, la presión sobre la actividad económica de la ciudad de los tributos locales, pasaría del 3.6% al 4.1% en 2016, y la presión total del 20.7% al 21.2%, sin parafiscales, en el mismo año.

¹⁰ La Administración Distrital estima que la modernización tributaria (en ICA, Predial y dos estampillas) le permitiría obtener, en los próximos cuatro años, cerca de \$2.9 billones de pesos constantes de 2012 adicionales, de los cuales \$1.6 billones los aportaría el Impuesto Predial y \$1.3 billones el ICA.

En el mismo contexto, la carga fiscal (tributo per cápita), del escenario 1 al escenario 2 aumentaría \$8.528 promedio mensuales, en los cuatro años proyectados, como se muestra en la Gráfica 4.

Presión fiscal “real” e implicaciones de política

Si se considera presión fiscal “real”, aquella que genera los recursos necesarios para efectuar inversión pública en los países (para el caso del presente estudio en Bogotá), la evidencia suministrada por los escenarios anteriores llevaría a afirmar que la ciudad registra una presión fiscal de un país desarrollado.

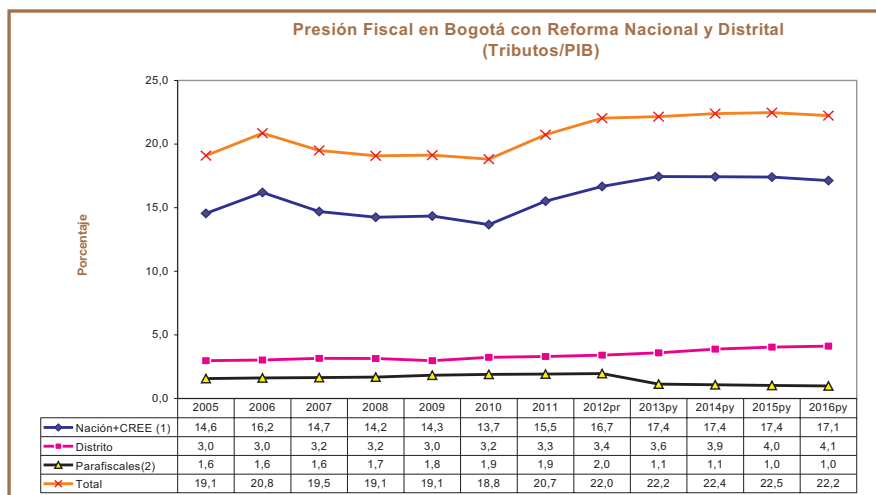
De hecho, según estadísticas de la OCDE y la CEPAL¹¹, la presión fiscal promedio, en 2010, para los países miembros de esa organización fue del 24,6%, en tanto que el promedio de Latinoamérica fue de 15,8%, sin incluir aportes a la seguridad social. El valor calculado para Bogotá de 21% en 2012, sin parafiscales, es similar a los valores calculados para España y Portugal, y próximo al promedio de la organización. Sin embargo, no todos los tributos que se recaudan en la ciudad se orientan a inversión en su jurisdicción; los de propiedad de la Nación van al Gobierno Central, el cual, en aplicación del principio de descentralización (descentralización fiscal), realiza distribución, mediante transferencias, a todos los entes territoriales del país, incluyendo a Bogotá.

Como consecuencia, si se suman a los tributos distritales lo que retorna de la Nación, se puede determinar que la presión fiscal “real” de la ciudad es de 7,18% del PIB en promedio (incluyendo la reforma nacional) para los años 2013 a 2016, es decir, este monto de recursos con los que verdaderamente se podría efectuar inversión en la ciudad y satisfacer necesidades ciudadanas.

Con el efecto de las dos reformas la presión sube a 7,59% en promedio. No cabe duda que la ciudad se encuentra en una encrucijada entre justicia retributiva y equidad regional (descentralización). Bogotá es un

11 OCDE, Revenue statistics in Latin America, 2012.

Gráfica 3



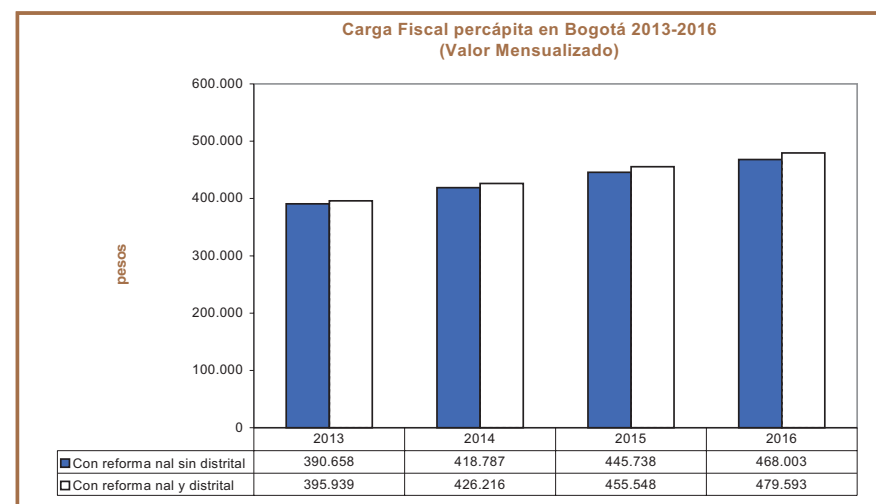
Fuentes: DANE, DIAN, SENA, ICBF, Superintendencia del Subsidio familiar y Secretaría de Hacienda Distrital.

Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá.

(1) A partir de 2013 se incluye el impuesto sobre la renta para la equidad CREE

(2) Entre 2005-2012 SENA, ICBF y Cajas de Compensación, a partir de 2013 solo la parte que continúa como parafiscales

Gráfica 4



Fuentes: DANE, DIAN y Sec de Hacienda. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

ejemplo de la indefinición entre Estado centralizado y Estado federal.

Este desequilibrio impositivo con Bogotá, hacia adelante, no tiene una solución local; de hecho, se requiere un diálogo a nivel nacional, sobre el papel que asumen las grandes ciudades en el desarrollo y las problemáticas que se derivan de la concentración de la población, como las demandas crecientes de servicios básicos, la movilidad, la contaminación ambiental y, en general, todo lo que implica el constante avance en el proceso de urbanización, el cual requerirá de recursos crecientes para su atención. Entre los temas que será necesario debatir están: el impulso de nuevos polos de desarrollo para que se

disminuya la dependencia que se tiene en el país del recaudo tributario de pocas ciudades¹²; una legislación especial para las grandes ciudades; el papel que juega el Sistema General de Participaciones, el cual debe reconocer los desplazamientos de población; y la necesidad de explorar nuevas fuentes de recursos a través de asociaciones público-privadas y de impuestos verdes, que ayuden a mitigar los problemas de contaminación ambiental.

12 Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena, recaudan casi dos tercios del total de los ingresos municipales; ver “Recaudar no basta, los impuestos como instrumento de desarrollo”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012.

Visión histórica del presupuesto de Bogotá 1985-2013

Bogotá, con una población cercana a los ocho millones de habitantes y una participación del 25% en el PIB nacional, se ha caracterizado por su rápido crecimiento, siendo la mayor ciudad receptora de población y convirtiéndose en la más importante del país y una de las más importantes de Latinoamérica¹. Además por su desarrollo económico, financiero y de servicios y su potencial turístico, es el destino obligado de nacionales y extranjeros.

El desarrollo de la ciudad ha sido impulsado por los sectores público y privado. Con este artículo se pretende mostrar la contribución del sector público, a través del recuento histórico del presupuesto de la ciudad en el período 1985 -2013, cuál ha sido la impronta o sello propio de cada administración y la evolución de la estructura administrativa de la ciudad².

El presupuesto público es muy importante por la contribución que ha tenido en el desarrollo de la ciudad³. Al inicio del período en estudio⁴, año

1985, la estructura administrativa de la ciudad estaba conformada por 42 entidades: 14 de la Administración Central, 21 establecimientos públicos y 7 Empresas. En esta época no se incluían los hospitales de la red pública.

El presupuesto aforado para ese año fue de \$154.714 millones, de los cuales el 45,6% se destinaron para inversión, que estaba clasificada como directa física y social e indirecta. Dicho presupuesto representaba el 14,2% del PIB de la ciudad y 3,2% de



Funcionarios de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

la Nación. El presupuesto asignado en precios de 2012 equivaldría a \$5.043.355 millones, es decir, menos de un tercio del presupuesto aprobado para el 2012, por \$16.920.145 millones. Las cifras históricas del presupuesto de Bogotá se relacionan en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Presupuesto de Bogotá D.C. 1985-2013

(Millones de pesos)						
Vigencia	Presupuesto	Recaudo	Total Ejecución	Inversión	Nº de Entidades	Presupuesto a \$ de 2012
1985	154.714	130.033	139.500	70.579	42	5.061.019
1986	240.272	203.937	217.772	93.460	43	6.498.925
1987	367.687	301.854	284.358	165.106	43	8.019.087
1988	505.402	400.420	384.078	223.686	45	8.603.332
1989	778.396	608.111	583.410	304.574	45	10.506.217
1990	1.018.236	811.944	911.105	446.268	46	10.383.349
1991	1.346.456	1.058.539	1.027.445	490.961	45	10.826.633
1992	1.597.175	1.246.956	1.195.809	527.343	45	10.263.425
1993	1.999.581	1.686.685	1.765.352	711.596	47	10.480.653
1994	2.610.483	2.395.530	2.347.052	982.895	45	11.161.310
1995	3.143.196	2.973.107	2.932.036	1.278.618	46	11.249.760
1996	5.133.583	4.635.539	4.778.062	1.585.088	42	15.106.076
1997	6.340.575	5.240.392	5.103.032	2.237.128	41	15.854.664
1998	5.808.170	4.764.737	5.341.489	2.681.028	40	12.445.057
1999	7.953.952	6.533.856	7.455.218	3.953.673	42	15.602.658
2000	7.720.555	6.639.660	7.429.813	3.569.252	43	13.926.272
2001	7.881.677	6.754.318	7.532.351	2.966.101	66	13.206.598
2002	8.557.047	7.744.042	8.073.923	3.365.345	66	13.401.489
2003	10.501.972	9.007.862	9.659.458	4.730.695	64	15.445.116
2004	8.623.510	7.912.910	8.074.545	3.944.302	65	12.021.596
2005	10.864.706	10.710.989	10.149.904	4.894.701	65	14.444.659
2006	14.119.927	12.693.082	13.289.719	6.293.933	67	17.967.540
2007	15.669.946	14.506.703	14.774.525	6.560.677	69	18.866.431
2008	17.012.430	15.592.557	15.957.984	7.331.774	70	19.023.652
2009	19.350.629	17.915.474	18.159.529	7.834.941	70	21.213.995
2010*	15.899.824	12.648.459	14.516.913	8.053.505	69	16.895.314
2011*	16.226.379	15.299.719	14.347.154	7.949.416	69	16.622.303
2012*	16.920.145	15.830.273	14.462.114	8.316.097	70	16.920.145

Fuente: SIVICOF - Informes de Ejecución Presupuestal entidades del Distrito

Cálculos: Subdirección de Estadísticas, Análisis Presupuestal y Financiero de la Contraloría de Bogotá D.C.

*Nota: A partir de 2010 se implementa un cambio en la presentación del presupuesto para su aprobación y se enfatiza en el presupuesto neto, que consiste en no registrar los valores de las transferencias que la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda realiza a las tesorías de los establecimientos públicos, Universidad Distrital y Contraloría de Bogotá, con lo cual se evita la doble contabilización de las transferencias e inflar el presupuesto.

Los cambios en la estructura administrativa han hecho que muchas entidades hayan pasado a ser parte de la historia de la ciudad, para ser transformadas, reemplazadas o cambiadas de naturaleza jurídica, entre ellas las siguientes (con su año de liquidación o transformación): Fondo de la Secretaría Distrital de Educación (FONSED) - 1990, Empresa Distrital de Transporte Urbano (EDTU) -1991, Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS) - 1993, Fondo Rotatorio de Bomberos - 1993, Fondo del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (FONDATT) y Fondo de Asistencia Comunal - 1994, Fondo de Publicaciones Heliográficas - 1995, Caja de Previsión Social del Distrito (CPSD) - 1996, Fondo del Departamento Administrativo de Bienestar Social (FONDABS) - 1996, venta de la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) - 1998, Centro Distrital de Sistematización y Servicios Técnicos (SISE) - 2002, venta de acciones de la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB) - 2004, Tesorería de Bogotá y Secretaría de Obras Públicas (SOP) -2006, y Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) -2006.

1 De acuerdo al Índice de Atractividad de Inversiones Urbanas (INAI) del Centro de Pensamiento de Estrategias Competencias (Cepec) de la Universidad del Rosario de Bogotá y la firma Inteligencia de Negocios de Chile, clasificaron a Bogotá como la quinta ciudad de Latinoamérica con las mejores condiciones para la atracción de negocios en el ranking de 2012, mejorando cuatro puestos con relación al año anterior.

2 Este artículo no apunta a características ni definiciones, ni principios presupuestales, ya éstas se encuentran involucradas en la normas, tanto nacionales (Decreto 111 de 1196) como distritales (Decreto 714 de 1996), sino únicamente a las cifras de esos períodos.

3 Es por esto que las autoridades a través de leyes, normas, decretos, acuerdos, directivas, instructivos, circulares, oficios, conceptos técnicos y otras herramientas, pretenden garantizar una eficaz programación y ejecución por parte de las entidades ejecutoras.

4 Las cifras del presupuesto distrital desde 1985, reposan en los archivos de la Subdirección de Estadísticas y Análisis presupuestal y Financiero de la Contraloría de Bogotá.

Después de la expedición de la Constitución Política de Colombia en 1991 y del Estatuto Orgánico de Bogotá en 1993, el primer alcalde elegido fue Jaime Castro (1992 a 1994), quien se destacó por su programa de racionalización tributaria, instituyó el autoavalúo, y modernizó y simplificó la tributación, lo que implicó un repunte en los recaudos de la ciudad, y dio las bases para la cultura tributaria que caracteriza a los bogotanos.

Para el año 1995, llega al primer cargo de la ciudad un académico, Antanas Mockus Sivickas, quien rompe con los esquemas que venían gobernando a los capitalinos. En su Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” se programaron \$5.186.831 millones. El presupuesto acumulado llegó a \$4.712.226 millones, es decir, fue menor en 9,2% con relación a la programación del plan para el mismo período (Cuadro 2).

Por efecto de la Ley 10 de 1990, se organizó el Sistema Nacional de Salud, lo que implicó que la Administración Distrital de Bogotá, en el primer año de gobierno de Mockus, debiera asumir los servicios de salud; se procedió a asignar un presupuesto en 1995 de \$81.771 millones a la red hospitalaria de Bogotá.

Para este mismo año se programaron megaproyectos entre la Administración Distrital y la Nación, como fue la recuperación del Río Bogotá, con elementos importantes como la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Río Salitre, ecosistemas urbanos, convenio CAR gestión ambiental, compra de terrenos del Salitre, mejor agua y producción limpia.

Esta fue una administración de alta recordación para los bogotanos, ya que innovó con programas de cultura ciudadana, en donde el habitante de Bogotá fue educado en el respeto a las señales y normas de tránsito, la tolerancia con los demás y la hora zanáhoría. Sin embargo, no terminó su mandato y lo reemplazó Paul Bromberg.

Cuadro 2
Formar Ciudad 1995 - 1998

(Millones de \$ de 1995)

Prioridades estratégicas	Presupuesto	Ejecución	% ejec.
Cultura Ciudadana	154.579	134.137	86,8
Medio Ambiente	384.836	301.577	78,4
Espacio Público	440.003	337.619	76,7
Progreso Social	1.519.364	1.324.986	87,2
Productividad Urbana	1.327.538	1.061.633	80,0
Legitimidad Institucional	885.905	763.422	86,2
Total	4.712.226	3.923.374	83,3

Fuente: SIVICOF- Informes de Ejecución Presupuestal entidades del Distrito

Cuadro 3
Por la Bogotá que queremos 1998 -2001

(Millones de \$ de 1998)

Prioridades	Presupuesto	Ejecución	% ejec.
Desmarginalización	1.141.222	1.069.061	93,7
Interacción Social	3.323.392	3.232.573	97,3
Ciudad a Escala Humana	861.112	807.402	93,8
Movilidad	1.550.924	1.432.365	92,4
Urbanismo y Servicios	1.630.896	1.434.285	87,9
Seguridad y Convivencia	356.942	333.587	93,5
Eficiencia Institucional	959.520	878.302	91,5
Total	9.824.008	9.187.576	93,5

Fuente: SIVICOF- Informes de Ejecución Presupuestal entidades del Distrito

Cuadro 4
Bogotá, para vivir todos del mismo lado 2001 - 2004

(Millones de \$ de 2001)

Objetivos	Presupuesto	Ejecución	% ejec.
Cultura Ciudadana	402.585	383.423	95,2
Productividad	3.238.618	2.741.914	84,7
Justicia Social	2.978.847	2.856.015	95,9
Educación	2.502.806	2.475.903	98,9
Ambiente	682.505	577.818	84,7
Familia y Niñez	240.856	228.843	95
Gestión Pública Admirable	808.456	672.979	83,2
Total	10.854.674	9.936.896	91,5

Fuente: SIVICOF- Informes de Ejecución Presupuestal entidades del Distrito

En orden de administración siguió Enrique Peñalosa con su Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos 1998 2001”, para el que se programaron \$13.5 billones. El presupuesto plurianual para este período fue de \$9.824.008 millones, 27,2% menos que lo programado (Cuadro 3).

En esta administración se crearon las empresas Transmilenio,

Metrovivienda y la Empresa de Renovación Urbana (ERU). La primera se encargó del transporte público masivo de pasajeros, para reducir el tiempo de desplazamiento de los usuarios. La segunda empresa se creó con el fin de adaptar terrenos para la construcción de vivienda, y la ERU se enfocó en la protección de los espacios públicos y áreas de conservación histórica.

Antanas Mockus retoma el manejo de los destinos de la ciudad y bautiza su Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001-2004”, que fue aprobado por \$13.2 billones y tuvo un presupuesto acumulado de \$10.854.674 millones, es decir 17,8% por debajo de la cifra inicial (Cuadro 4). Al interior del Objetivo Cultura Ciudadana fue implementado el programa Misión Bogotá, que tenía como propósito ocupar a personas de los estratos más necesitados para actuar como guías y orientadores de ciudadanos y turistas.

Posteriormente, el sindicalista Luis Eduardo Garzón fue elegido y denominó su Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la indiferencia 2004 - 2008”, el cual se programó en \$21.9 billones. Este se destacó como el Plan de Desarrollo que superó en 4,5% al monto programado, es decir, el presupuesto estuvo rondando los \$23 billones. De igual forma, su nivel de ejecución se acercó al 95% (Cuadro 5).

Aquí se destacó la reforma administrativa que se realizó por medio del Acuerdo 257 de 2006⁵, que tuvo por objeto dictar normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de las entidades y sectores administrativos. Se destacaron los programas Bogotá sin hambre, más y mejor educación para todos y todas y salud para la vida digna.

Samuel Moreno llega al Palacio Liévano para liderar el Plan de Desarrollo “Bogotá positiva, para vivir mejor 2008 - 2012”. En su momento fue considerado el Plan más ambicioso, con \$38.880.000 millones, sin embargo, el presupuesto acumulado alcanzó \$28.747.107 millones, inferior en 26% (Cuadro 6).

Fue una administración de grandes expectativas con la propuesta de la

⁵ Se estructuró la Administración en 12 Secretarías con 20 entidades adscritas y 11 empresas vinculadas.

Cuadro 5

Bogotá Sin Indiferencia 2004 - 2008

(Millones de \$ de 2004)

Ejes	Presupuesto	Ejecución	% ejec.
Eje Social	13.616.029	13.292.347	97,6
Eje Urbano Regional	7.382.520	6.594.240	89,3
Eje de Reconciliación	835.805	764.730	91,5
Objetivo Gestión Pública	1.042.675	959.677	92,0
Total	22.877.029	21.610.993	94,5

Fuente: SIVICOF- Informes de Ejecución Presupuestal entidades del Distrito

Cuadro 6

Bogotá positiva, para vivir mejor 2008 -2012

(Millones de \$ de 2008)

Objetivos estructurantes	Presupuesto	Ejecución	% ejec.
Ciudad de derechos	14.318.765	13.301.525	92,9
Derecho a la ciudad	9.830.874	8.288.872	84,3
Ciudad global	797.372	690.613	86,6
Participación	154.091	143.042	92,8
Descentralización	238.911	227.765	95,3
Finanzas sanas	1.625.150	1.501.806	92,4
Gestión pública eficiente	1.781.944	1.565.393	87,8
Total	28.747.107	25.719.016	89,5

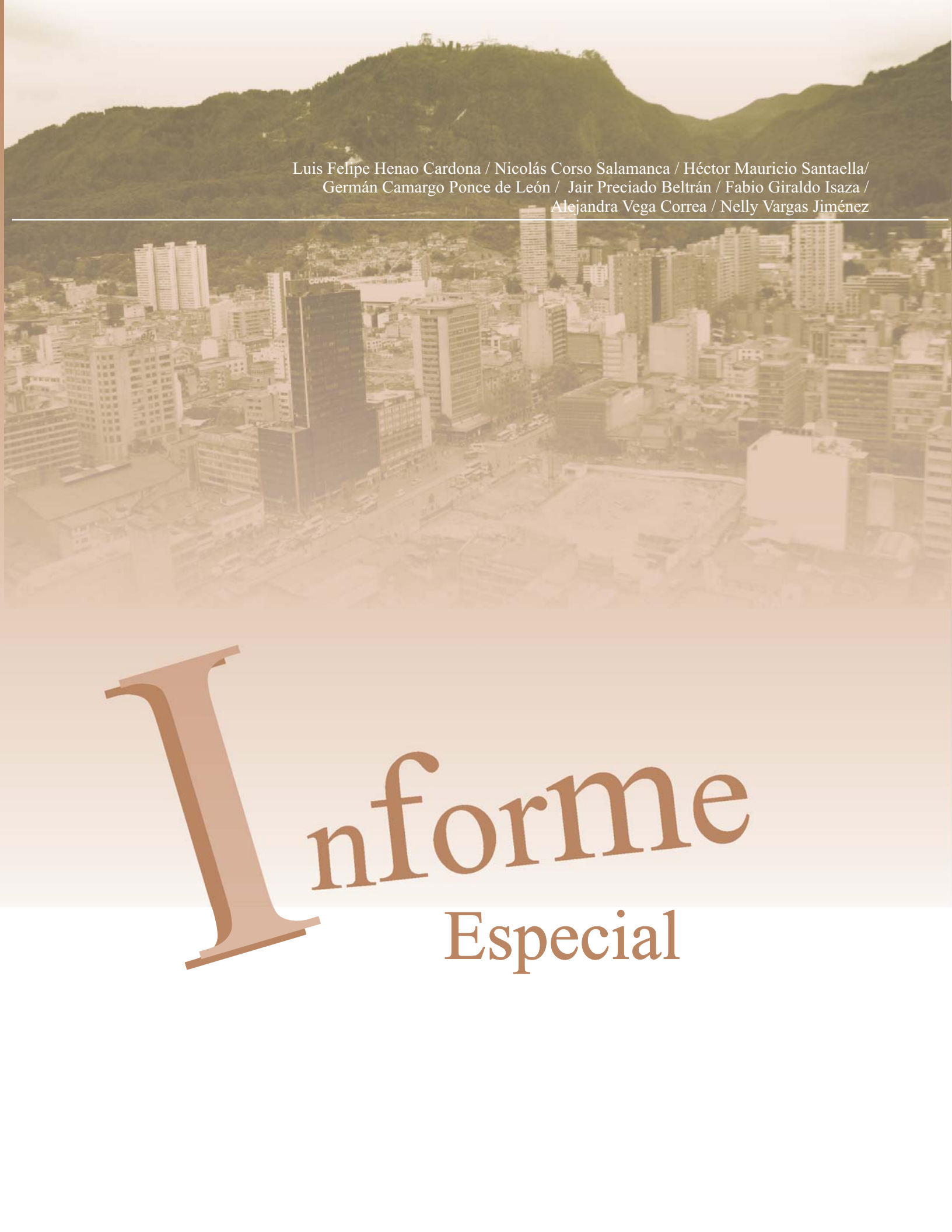
Fuente: SIVICOF- Informes de Ejecución Presupuestal entidades del Distrito

construcción del sistema Metro, no obstante, ha sido el mayor descalabro para la ciudad, aquí se originó el llamado “carrusel de la contratación”. Moreno fue reemplazado por Clara López Obregón como alcaldesa.

En 2012 llega el Alcalde Gustavo Petro, quien denominó su Plan de Desarrollo “Bogotá humana 2012 - 2016” y el plan plurianual de inversiones se programó en \$53.065.453 millones. Según la Administración, el Plan está orientado a dar “uno de los grandes saltos en la calidad de vida y progreso de los habitantes de la capital”, y de igual forma hacia la inclusión de los diferentes grupos étnicos y la integración de las comunidades Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales (LGTBI), así como el respeto hacia los diferentes cultos que se profesan en la ciudad. Tiene un enfoque en la recuperación de las cuencas hidrográficas como base del segundo eje estratégico del Plan.

En 2013 se hicieron ajustes en la estructura administrativa, para darle preponderancia al tema de género con la creación de la Secretaría de la Mujer. Es una administración que hasta el momento ha tenido muchos inconvenientes, empero ha cumplido en parte con sus propuestas de campaña, como fue la reducción de la tasa por el servicio de acueducto para las clases más necesitadas (mínimo vital) y la disminución en la tarifa del servicio de transporte público masivo.

En términos generales, se puede observar que los recursos públicos con que cuenta la ciudad han venido incrementándose en los últimos 20 años de manera significativa, lo cual genera grandes expectativas en el entorno económico y social, tanto local como del país en general. Los habitantes de Bogotá esperan que estos recursos se traduzcan, cada vez más, en un mejor nivel de vida para todos.



Luis Felipe Henao Cardona / Nicolás Corso Salamanca / Héctor Mauricio Santaella/
Germán Camargo Ponce de León / Jair Preciado Beltrán / Fabio Giraldo Isaza /
Alejandra Vega Correa / Nelly Vargas Jiménez

Informe Especial

¿Una ciudad en incertidumbre? La legalidad del POT debe aclararse



Ministro de Vivienda,
Ciudad y Territorio

La Ley 388 de 1997 concibió los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como acuerdos sociales para legitimar la planeación urbana de largo plazo, y evitar los “bandazos” que la voluntad o el capricho de los dirigentes de turno podrían imponer sobre la administración de las ciudades.

Precisamente por ello, la ley exigió la continuidad de las decisiones del POT por lo menos durante tres períodos constitucionales de los alcaldes, y señaló que sólo una vez que se venciera la vigencia definida por el respectivo plan se podría adoptar uno nuevo.

En el caso de Bogotá, la vigencia del POT se extendió a cuatro períodos que aún no se agotan. Es precisamente aquí donde comienzan los cuestionamientos al proyecto de modificación del POT que presentó el alcalde Gustavo Petro al Cabildo Distrital, pues amparándose en la facultad que también le otorga la ley a los alcaldes para proponer modificaciones puntuales y de carácter excepcional a ciertas normas de ordenamiento, la Administración Distrital nos sorprende con la formulación de un nuevo Plan de Ordenamiento para la ciudad.

Y no se trata de un asunto de poca monta, como lo quieren hacer ver los funcionarios del Distrito. Se trata de un asunto que debe ser resuelto, porque la omisión del Distrito en el cumplimiento de las reglas legales para modificar el Plan podría acarrear graves consecuencias que lesionarían la legitimidad del POT, fomentarían la inseguridad jurídica y, por ende, deteriorarían la confianza institucional y la convivencia.

Además, y como lo señala la Veeduría Distrital, estaríamos ante una

contradicción esencial. De una parte, se justifica la modificación del POT diciendo que no se afectan los objetivos del plan vigente (en otras palabras, sólo permanecen inmutables 15 artículos) y, por otra, se adopta un cambio en el modelo territorial que altera drásticamente el andamiaje de normas que la ciudad ha construido en los últimos trece años para regular la convivencia urbana y promover el desarrollo económico.

Esto impondría un reto descomunal a la Administración: implementar todas las modificaciones propuestas en lo que le resta de vigencia al POT, es decir, de aquí a diciembre de 2015. ¿O acaso la modificación también contempla que la vigencia del POT se extienda en el tiempo, para evitar su revisión al término de los cuatro períodos constitucionales como lo ordena la ley?

Pero la modificación incorpora otros asuntos que también viciarían la legalidad del nuevo POT, toda vez que no se ajustarían a lo concertado con la CAR, entre los que se cuentan la autorización para construir viviendas campestres en Guaymaral vulnerando la Reserva Forestal del Norte que tanto ha defendido el alcalde Petro; la construcción de vivienda en los parques ecológicos como el Cerro de Torca y el Cerro de La Conejera, y la omisión de adoptar medidas para la protección de los páramos bogotanos.

Este tipo de decisiones, sobre las que no se evidencia concertación ambiental, contradicen abiertamente el modelo de ciudad compacta que tanto ha pregonado la Administración como respuesta a los retos que impone el cambio climático.

Hay más preocupaciones de índole legal que pondrían en entredicho la

legalidad del nuevo POT y que tienen que ver, de una parte, con la creación de nuevos trámites al sector de la construcción desconociendo las prohibiciones que sobre este aspecto consagra la ley antitrámites y, por otra, con los nuevos instrumentos de cobro por edificabilidad para financiar el desarrollo urbano que tampoco ha regulado la ley.

El modelo de ordenamiento no garantiza calidad urbana ni promueve la competitividad

Pero además de sortear la discusión sobre la legalidad del nuevo POT, resulta apremiante para la Administración Distrital convencer a la ciudad de los beneficios de la modificación propuesta. No son pocas las voces gremiales y académicas con posiciones muy bien argumentadas que llaman la atención sobre los impactos negativos del POT y que se podrían resumir en una frase: se trata de un plan que desconoce la dinámica económica y afecta la competitividad de Bogotá.

El POT no promueve políticas de ordenamiento para conformar cadenas productivas.

De acuerdo con las diferentes asociaciones gremiales de la ciudad, como la Andi, Fenalco, Camacol y la Lonja de Bogotá, la modificación del POT no promueve la creación de empresas ni la generación de empleos formales en la ciudad. El nuevo Plan concentra las posibilidades de crecimiento económico en el Centro Ampliado olvidando que más del 70% de las 300.000 empresas que operan en Bogotá se ubican por fuera del mismo, en localidades como Chapinero, Suba, Usaquén y Engativá donde existe un amplio tejido empresarial, pero donde el POT no promueve políticas de ordenamiento para conformar cadenas productivas.

Y es que a fuerza de querer concentrar toda la actividad económica y la población en el Centro Ampliado, el POT altera radicalmente las estrategias de articulación regional para enfocarse en la renovación urbana de un gran sector de la ciudad con una extensión de unas 11.000 hectáreas.

En otras palabras, el reto que plantea la Administración es reurbanizar en los próximos años un sector del mismo tamaño de Medellín o Barranquilla.

Lamentablemente, el modelo de revitalización del Centro Ampliado se presenta sin estrategias de ordenamiento que prioricen la intervención pública en áreas estratégicas y sin diseño de la ciudad que se espera moldear en el futuro. Todo eso queda para después.

Por el contrario, la propuesta de la Administración se concentra en promover el incremento indiscriminado de las densidades de construcción, donde las capacidades de las redes de servicios y sus remanentes son insuficientes y limitadas; donde se reduce la generación de espacio público de 10m² a 6m² por habitante; donde se permite la sustitución parcial de los equipamientos existentes, para permitir otros usos agravando el déficit de 700 hectáreas que ya tiene la ciudad, y donde, para terminar, tampoco se evidencia la estructuración de proyectos estratégicos de movilidad.

Adicionalmente, la financiación del Centro Ampliado dependerá del éxito en la implementación del nuevo mecanismo de cargas urbanísticas por edificabilidad que no está acompañado de parámetros objetivos para la asignación eficiente de los recursos recaudados.

La propuesta de la administración se concentra en promover el incremento indiscriminado de las densidades de construcción.

Sin ir más lejos, en el Distrito ya se ha demostrado la ineficiencia de mecanismos similares como el fondo de estacionamientos, que sólo ha recaudado algo más de \$10 mil millones en la última década y que no ha construido el primer parqueadero.

En suma, el afán fiscalizador sin componente de planeación urbana generará una ciudad en incertidumbre, sin garantía de nuevas infraestructuras, sin grandes parques, sin equipamientos y de muy bajo estándar de calidad ambiental urbana.

Queda en manos del Concejo de la ciudad resolver un problema de difícil equilibrio, donde intervienen legítimamente las ideologías y los intereses públicos y privados. De ahí su dificultad, y que el tema no pueda plantearse en función de la invasión de la autonomía territorial por parte de la Nación o de un conflicto entre nuevas y viejas escuelas del urbanismo, sino en función de las exigencias técnicas y legales que impone la Ley 388 de 1997, para atender los procesos de cambio del uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, y por interés común debemos entender el interés de todos los bogotanos, tal vez el de todos los colombianos por lo que representa la ciudad, y no sólo el de los funcionarios de la Administración Distrital.



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones

Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá: Gestión de suelo para vivienda humana



Gerente General de Metrovivienda

Emprender un nuevo modelo de ciudad y proyectar a Bogotá desde la revitalización del Centro Ampliado, son desafíos que ha trazado el Plan de Desarrollo *Bogotá Humana*. La gestión de Metrovivienda cambia en el sentido de trasladar su ámbito de operación de la expansión al Centro Ampliado, buscando garantizar una oferta de suelo en sectores centrales cerca de las zonas de empleo y de aquellas mejor servidas en términos de infraestructura pública.

El Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, afirmó hace poco en un diario de circulación nacional: *“Bogotá copó su perímetro urbano, la expansión de ese perímetro no se puede hacer sino con grandes deterioros ambientales e incluso poniendo a la población en situación de alto riesgo. Una política de vivienda para Bogotá tiene que ser sobre la base de construir sobre lo construido”*, es este el principio que motiva el programa *Revitalización del Centro Ampliado* del Plan de Desarrollo *Bogotá Humana*.

Hacia la revitalización con Vivienda de Interés Prioritario en el Centro Ampliado

El artículo 22 del Plan de Desarrollo *Bogotá Humana* es *Revitalización del Centro Ampliado* y tiene como

Recuperar la vitalidad y el significado cultural de la ciudad construida por generaciones es el propósito fundamental de la revitalización.

objetivo la reducción de la segregación de las clases menos favorecidas de la ciudad, haciendo especial énfasis en la superación de la fragmentación espacial.

Recuperar la vitalidad y significado cultural de la ciudad construida por generaciones es el propósito fundamental de la revitalización.

“La revitalización es un concepto que incluye a la población que está en el territorio, mientras el concepto de renovación la excluye y la desplaza, que es lo que ha sucedido en Bogotá. Revitalizar es que la misma comunidad puede participar y su lugar se va a volver más bonito, más amigable”. (Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro, en Revista Semana, enero 9 de 2012).

La Revitalización del Centro Ampliado de Bogotá con la redensificación de zonas, a través del desarrollo de proyectos urbanos, y con la generación de suelo público en zonas no urbanizadas o con una baja consolidación para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) garantiza el acceso a la vivienda para los más pobres. Esta es *Bogotá Humana*.

Metrovivienda y la vivienda en el Centro Ampliado

Metrovivienda es la entidad encargada de proveer y gestionar suelo urbano para el desarrollo de VIP, priorizando en el Centro Ampliado de la ciudad.

Para ello, en su artículo 66 el Acuerdo 489 de 2012, que da vida al Plan de Desarrollo *Bogotá Humana*, establece como instrumento para la gestión del suelo la *“Utilización de bienes fiscales distritales como subsidio en especie o como soporte al desarrollo de*

proyectos con vivienda de interés prioritaria. Todas las entidades distritales del sector central o descentralizado podrán transferir a Metrovivienda los bienes fiscales de su propiedad o porciones de ellos, con base en la autorización conferida en el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, cuya vigencia fue ratificada por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011.

La destinación de estos bienes será para la construcción de vivienda de interés prioritario de menos de 50 salarios mínimos legales mensuales o de espacio público y equipamientos, para este tipo de vivienda”.

En el gobierno de *Bogotá Humana*, y de acuerdo con el redireccionamiento de la gestión de Metrovivienda, nuestra entidad pasó de comercializar suelo en zonas de expansión urbana a gestionar suelo como subsidio en especie con énfasis en el Centro Ampliado, con la meta de gestionar 11,5 hectáreas para la provisión de VIP en la ciudad, de las cuales se lograron 10,17 hectáreas cumpliendo el 88,4% de la meta, lo cual se resume en la posibilidad de



Imagen cortesía Metrovivienda

Bogotá se convierte en precursora de una nueva manera de hacer VIP, ya estamos en capacidad de exigir un diseño digno y humano para la vivienda social.

construir más de tres mil Viviendas de Interés Prioritario en Bogotá.

Con un esquema como el de banco de tierras para intervenir el mercado de suelo en nuestra ciudad y, en cumplimiento de lo trazado por el Plan de Desarrollo, Metrovivienda promueve el modelo de ciudad densa y compacta, frenando su expansión, sin desatender los procesos que se habían iniciado en zonas de borde como Usme y Bosa. Nuestra entidad trabaja para disminuir la segregación socio-espacial de la ciudad a través de la provisión de suelo para proyectos de Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá.

Logros y desafíos

Hoy Bogotá cuenta con 17,87 hectáreas que permiten la construcción de más de 3.000 Viviendas de Interés Prioritario. Metrovivienda lidera el desarrollo de dos grandes proyectos en el Centro Ampliado: Plaza de La Hoja y Victoria parque comercial y residencial. Y, simultáneamente, en las localidades de Puente Aranda, Usme y Bosa se desarrollan los proyectos en los predios: Villa Karen, Las Margaritas, Usme Idipron y el de la OPV 25 de noviembre.

Durante 2012, Metrovivienda hizo la gestión de 11,23 hectáreas de suelo útil que permiten la construcción de hasta 4.101 Viviendas de Interés Prioritario.

En 2013, adquiere los predios Sosiego, La Colmena, Usme I y III, San Blas y Bosa 601 en las localidades de San Cristóbal, Bosa y Usme: son 1.511 Viviendas de Interés Prioritario.

En Plaza de La Hoja, sobre la troncal NQS de TransMilenio, Metrovivienda abrió un concurso de diseño arquitectónico con la participación de la Secretaría de Ambiente y el soporte técnico de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, un hecho realmente innovador que dejará a 417 familias desplazadas y víctimas del conflicto habitando casas con diseño único y sostenibles ambientalmente.

Podemos decir que hay un antes y un después de la Vivienda de Interés Prioritario luego del desarrollo del Concurso y de este proyecto en Plaza de La Hoja, así, Bogotá se convierte en precursora de una nueva manera de hacer VIP, ya estamos en capacidad de exigir un diseño digno y humano para la vivienda social.

A pocas cuadras de allí, en Puente Aranda, el lote conocido como El Pulpo, predio distrital sin desarrollar (en la carrera 50 donde se encuentran la calle 13 y Las Américas), se rescata y aprovecha para unas 90 familias que hoy anhelan una vivienda humana.

Ya en el centro tradicional de nuestra ciudad está otro hito de la vivienda social en *Bogotá Humana*: El

San Victorino es un gran proyecto que hará historia en nuestra ciudad, el aprovechamiento de este suelo para construir proyectos de vida que hacen la diferencia para una población que ha sido segregada.



Imagen cortesía Metrovivienda

proyecto VIP localizado en la Manzana 3 del Centro Internacional de Comercio Popular San Victorino, es pionero en la Revitalización del centro tradicional y la reducción de la segregación socio-espacial de la ciudad, promoviendo la mezcla social y de actividades mediante la generación de aproximadamente 320 hogares para las personas de más bajos ingresos y/o víctimas del conflicto armado en condición de desplazamiento, en el epicentro de las dinámicas socio-económicas de Bogotá.

Si hablamos de innovación y desarrollo, sin duda, este es un buen ejemplo: San Victorino es un gran proyecto que hará historia en nuestra ciudad, el aprovechamiento de este suelo para construir proyectos de vida que hacen la diferencia para una población que ha sido segregada por generaciones, es definitivamente promotor de desarrollo y una muestra indiscutible del fin social del Estado.

En la Manzana 3, se propone la construcción de dos torres de vivienda junto al uso de comercio de escala zonal en el primer piso y de oficinas en primer y segundo piso. El equipamiento comunal privado exigido para los usos de comercio y oficinas se ubicaría en primer piso y el correspondiente a la vivienda en el piso 12, último piso, permitiendo la disposición de terrazas verdes y el acceso a la vista panorámica de la ciudad.

La revitalización de la ciudad llegará a zonas deterioradas o con precarias condiciones urbanísticas y ambientales.

Si bien la adquisición de predios por enajenación voluntaria será un mecanismo importante en la consecución de suelo, es importante resaltar que la prioridad estará en gestionar proyectos asociativos con los propietarios, con los ciudadanos. Un ejemplo de ese esquema es el proyecto Conjunto Residencial Parque Cantarrana donde se construyen 392 unidades de vivienda: 364 de interés social y 28 de interés prioritario en una misma edificación. De esa manera, la Administración Distrital, a través de Metrovivienda, avanza para hacer que los lotes de engorde se ajusten a la ley y cumplan con su función social.

En 2013, una de las prioridades es el desarrollo del Triángulo Industrial, sobre la troncal NQS de TransMilenio, cerca del predio La Hoja, representativo de la recuperación de edificaciones en desuso.

Por último, dentro de las metas fijadas para el 2013, se desarrollará en dos hectáreas del sector Calvo Sur de la localidad de San Cristóbal, uno de los retos más importantes para la ciudad, y es la puesta en marcha del programa Revitaliza Tu Manzana, que significa el desarrollo de un proyecto inmobiliario con la participación y decisión de los propietarios y poseedores originales de los predios, garantizando el uso democrático del suelo. Metrovivienda viene adelantando un convenio con la Universidad Católica de Colombia y su facultad de Arquitectura: los estudiantes piensan sus proyectos finales con base en los principios de la revitalización en

barrios de nuestra ciudad como Puente Aranda, Calvo Sur y Gran América.

Teniendo en cuenta que en *Bogotá Humana* la participación es una filosofía, decidimos adelantar una consulta ciudadana sobre la revitalización en el barrio Cundinamarca, que se ha convertido en un laboratorio de este programa. Este ejercicio de interacción ciudadana pretende conocer las expectativas de la comunidad de ese sector de la ciudad en relación con la revitalización y su aplicación a través de la estrategia *Revitaliza Tu Manzana*. Es una retroalimentación que nos entregará un diagnóstico de los avances y retos para reflexionar y precisar para continuar con los énfasis dados por los ciudadanos.

Todo esto es la puesta en marcha del Plan de Desarrollo *Bogotá Humana*, a través de su programa Vivienda y Hábitat Humanos, que incorpora los compromisos y esfuerzos estatales para lograr una oferta suficiente de vivienda, con gastos soportables y mayor accesibilidad por las mejores condiciones de localización en la ciudad y, por tanto, de integración urbana.

Avanzamos firmemente, la revitalización de la ciudad llegará a zonas deterioradas o con precarias

condiciones urbanísticas y ambientales para: actualizar las infraestructuras de servicios públicos, optimizar el uso de transporte público y aumentar la oferta de espacio público y equipamientos.

Con la revitalización, el Centro Ampliado recuperará su significado como bien colectivo y patrimonial, potenciará su dinámica socio-económica, aumentará el verde urbano y mejorará las oportunidades de acceso a un hábitat humano para quienes viven en Bogotá.

Esto es un avance importante en el camino de los más pobres hacia la oferta de vivienda humana. Hacer vivienda de interés prioritario humana en el centro de Bogotá es un acto de amor, con aquellos que la sociedad y el mercado han segregado, esa es la política del amor del siglo XXI.

Con la revitalización, el Centro Ampliado recuperará su significado como bien colectivo y patrimonial.



Foto: cortesía Metrovivienda

El monto de financiamiento, un tema siempre vigente

El monto que se puede financiar para adquisición de vivienda es, sin duda, uno de los temas que más relevancia tiene para las familias colombianas y para las entidades financieras.

La complejidad de éste, reside en que si el financiamiento es muy elevado y existe un incumplimiento que conlleve el remate del inmueble, la entidad corre el riesgo de no recuperar el dinero prestado, al no poderse vender la vivienda al menos por el valor financiado.

Por otra parte, una baja financiación reduce el acceso de las familias que no pueden ahorrar la diferencia entre lo financiado y el valor de la vivienda, es decir, que no pueden pagar el valor de una cuota inicial, lo cual es especialmente sensible para familias con ingresos de menos de cuatro salarios mínimos.

Así, el concepto de cuota inicial adquiere relevancia para los actores involucrados en el desarrollo de vivienda, constructores, bancos y compradores. Es por eso que explicar su dinámica y mostrar opciones seguras que permitan su reducción a límites aceptables será el objetivo de este artículo.

En cuanto al porcentaje que se financia, conocido por su sigla en inglés como LTV (Loan To Value), tenemos que hoy se puede prestar hasta el 80% del valor de una vivienda de 81 millones de pesos (conocida como Vivienda de Interés Social o VIS), y para viviendas de valor superior se financia hasta el 70%. Lo anterior, de acuerdo a lo establecido por el Decreto 145 del año 2000.

El sector financiero no acostumbra financiar más del 70% del valor de la vivienda, política que está bien

fundamentada, pues antes de la existencia del Decreto 145 del 2000 en Colombia no había límite al porcentaje que se podía financiar en crédito hipotecario, es decir, que no se exigía la cuota inicial. Esta política financiera que floreció durante los años 80 y 90, si bien suena como una buena estrategia para el desarrollo del mercado financiero de vivienda, tuvo consecuencias negativas, llegando casi a colapsar el sistema financiero colombiano durante los años 90.

Lo anterior, debido a que durante la década de los 90 hubo una gran morosidad en los créditos de vivienda, y los bancos debieron entrar a recuperar los inmuebles que respaldaban sus créditos, encontrando períodos de recuperación de 2, 3, 5 años y hasta 7 años. Esto condujo a que, cuando finalmente pudieron vender los inmuebles no recuperaron el dinero prestado, debido a que, entre otras causas, les tomó demasiado tiempo recuperar la garantía.

Así, durante la segunda mitad de los 90 y una parte del siglo XXI, se vio una caída en los precios de las viviendas usadas, lo que se evidencia

Héctor Mauricio
Santaella Mogollón



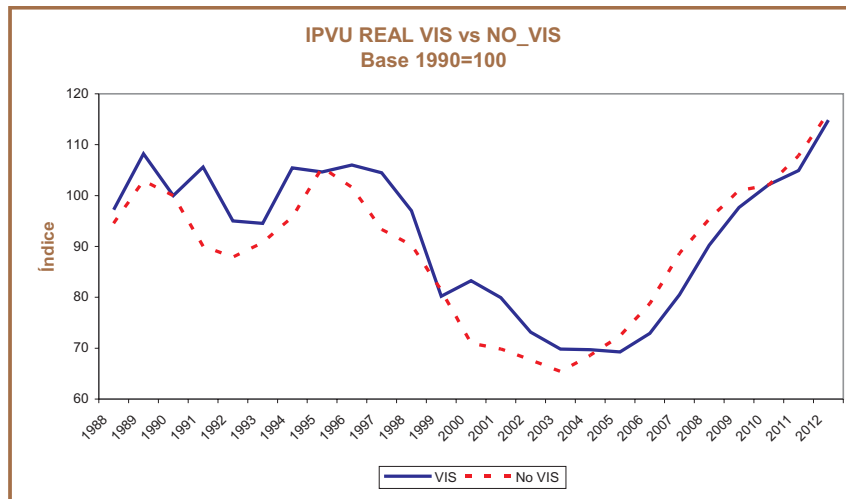
Gerente de Proyectos TACS financiero
Fondo Nacional del Ahorro

en la Gráfica 1 del Índice de Precios de la Vivienda Usada (IPVU):

Vemos como el IPVU desciende de forma abrupta a partir del año 97 y 98, indicando que las viviendas fueron vendidas a precios muy bajos. Esto impidió, en la mayoría de los casos, la recuperación del valor prestado, poniendo en riesgo el sistema financiero.

Para evitar que se repitiera esta situación, en el año 2000 el Gobierno Nacional emitió el Decreto 145, que establece el valor máximo que puede prestar un banco en crédito hipotecario. El objetivo detrás de la norma es garantizar que la entidad financiera siempre tenga asegurado el valor prestado, incluso en la peor crisis y sin importar el tiempo que se demore la recuperación y venta del inmueble hipotecado.

Gráfica 1



Fuente: Banco de la República con información de Davivienda, BBVA, AV Villas, Bancolombia, Colmena BCSC y Colpatria

De esta manera, la norma comentada es, al menos en parte, un reflejo de la situación estadística presentada en la gráfica anterior. Pues el piso que se vio en la crisis fue un 30% de pérdida de valor del inmueble, así hacer crédito por el 70% es prudente y 80% es riesgoso.

Ahora bien, no podemos dejar de analizar las consecuencias del decreto para las familias solicitantes de crédito. Pues, si bien se cuidan los intereses de las entidades financieras y sus ahorradores, bajo éste esquema de cuota inicial se requiere que los compradores ahorren el valor correspondiente a la misma.

Veamos un ejemplo práctico, si tenemos una vivienda nueva de \$50 millones, la cuota inicial del 20% es de 10 millones. Si la familia abre un mecanismo de ahorro que renta el 3% por año se requiere un depósito mensual de \$822.000 durante un año para llegar a los \$10 millones, \$404.000 si lo ahorra en 2 años y \$266.000 para ahorrarlo en 3 años. Dado que la demanda de este tipo de viviendas se encuentra en familias con ingresos de 2,5 salarios mínimos, los montos de ahorro corresponden aproximadamente al 60% del ingreso en el primer caso, el 30% en el segundo y el 20% en el tercero.

Con ingresos de 1.5 millones es muy difícil que una familia pueda destinar el 20% de su ingreso al ahorro para adquirir vivienda, casi imposible que destine el 30% y totalmente impensable que destine el 60%.

Cabe mencionar, que la población a la que se dirige la vivienda de Interés social representa aproximadamente el 63% del total¹, es decir, unas 29 millones de personas. Esto nos habla de una gran demanda de vivienda que tiene problemas para lograr el ahorro requerido por el modelo de crédito, lo cual afecta fuertemente la construcción de viviendas en este

Durante la década de los 90 hubo una gran morosidad en los créditos de vivienda, y los bancos debieron entrar a recuperar los inmuebles que respaldaban sus créditos.

amplio segmento de la población. Reflejo de lo anterior es que en los años 2010, 2011 y 2012 el promedio de construcción ha sido de 46.111 viviendas de Interés social por año². Claramente, la oferta de vivienda para estas 29 millones de personas está muy distante de llegar a abastecer la demanda existente y creciente.

Entonces ¿qué podemos concluir de las coyunturas pasadas y sus soluciones? Primero, es claro que la cuota inicial es necesaria en el esquema de crédito, para guardar la estabilidad del sistema, dados los largos periodos de recuperación. Y segundo, que una familia con ingresos de 2 a 3 salarios mínimos se le dificulta ahorrar el valor de la cuota inicial. Bajo esta segunda conclusión se podría proponer bajar la cuota inicial a un valor que oscile entre el 2 y el 5% del valor del inmueble.

Recordemos el ejemplo de ahorro de la cuota inicial planteado antes, bajo las mismas condiciones y pensando en un ahorro previo del 3,5% del valor de una vivienda de \$50 millones, que equivale a \$1.750.000. Así, se requiere un depósito mensual de \$144.000 durante un año, \$71.600 si lo ahorra en 2 años y \$47.000 para ahorrarlo en 3 años. Teniendo un nivel de ingresos de 2.5 salarios mínimos, los montos de ahorro corresponden

aproximadamente al 10% del ingreso en el primer caso, el 5% en el segundo y el 3.3% en el tercero. Estos son porcentajes manejables para las familias con un ingreso aproximado de \$1.5 millones al mes.

Ahora bien, debemos admitir que bajo un modelo de crédito donde la recuperación es tan lenta, que puede llegar a 7 años, es muy riesgoso bajar la cuota inicial, pues en caso de una crisis el porcentaje que cubre el valor prestado, es tan sólo el 3,5%, que puede desaparecer durante el término del proceso de recuperación.

Entonces lo que se requiere es un modelo que permita eliminar la cuota inicial o bajarla a niveles aceptables para familias de ingresos de menos de cuatro salarios mínimos. Pero al mismo tiempo debe dar seguridad al sistema financiero para que lo ofrezca.

¿Cómo lograr algo así? Vamos a analizar los temas que debe contener ese modelo de adquisición para que sea realmente viable.

En primer lugar, y esto debe ser el comienzo, se requiere un marco legal sólido, el cual debe permitir la adquisición de vivienda, pero que se presente como alternativa al crédito hipotecario.

En segundo lugar, el marco legal del que dispongamos no puede estar sujeto a los lineamientos del Decreto 145 del 2000, en cuanto al LTV (Loan To Value) y por ende a la cuota inicial.

Por último, se debe poder reducir el riesgo de recuperación del inmueble a plazos muy cortos. Así, se reducen los efectos de una potencial crisis, pues entre menos tiempo pase entre el inicio del proceso de recuperación y la venta del inmueble, menos oportunidad habrá para que una crisis afecte el valor de venta y así la recuperación de la inversión.

² Dane : http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=165&Itemid=117

¹ Censo 2005.

El leasing habitacional puede financiar hasta el 100% del valor de la vivienda.

De conjugarse estos tres elementos las entidades financieras tendrían suficiente seguridad jurídica y financiera para eliminar o reducir significativamente la cuota inicial, ajustándose a las realidades de ingreso y ahorro de las familias.

De ninguna manera se puede afirmar que estos son los únicos factores a tener en cuenta, pero sin lugar a dudas representan un gran avance. Ahora bien, estos puntos que suenan tan simples de desarrollar, representan un gran reto, recordemos que llevamos más de 13 años desde la expedición del Decreto 145 y no se ofrece un producto de estas características para los segmentos que demandan la vivienda de interés social.

Abordemos los temas uno por uno. El primero, es que se cuente con un marco legal vigente y sólido. Así, lo primero es ver las figuras contractuales que permiten la financiación y adquisición de vivienda. En Colombia sólo existen dos modos de financiar la adquisición de vivienda: uno es el crédito hipotecario que requiere por norma de cuota inicial, y el otro es el leasing habitacional, reglamentado en el Decreto 2555 del 2010, que recoge lo dispuesto por el Decreto 1787 de 2004. Es decir, es una reglamentación que tiene casi 10 años de vigencia y que ya ha sido probada en el mercado por las entidades financieras.

Entonces, ya encontramos el primer requisito, un marco jurídico claro que permite la adquisición de vivienda, como alternativa al crédito hipotecario. El segundo requisito que hemos planteado es que la figura escogida no se encuentre atada a los máximos de financiación establecidos por el Decreto 145 del 2000. La

reglamentación de leasing habitacional establece taxativamente que apartes del Decreto 145 le son aplicables, excluyendo la aplicación del literal a. del artículo primero, que establece el máximo de financiación³. Dicho de forma más clara el leasing habitacional puede financiar hasta el 100% del valor de la vivienda, si así lo considera la entidad.

Ahora bien, para que esta buena intención del regulador sea viable, las entidades financieras requieren de períodos de recuperación cortos, lo cual es posible si tenemos en cuenta que la propiedad del inmueble objeto del contrato de leasing es propiedad de la entidad otorgante. Así, lo que buscamos es una figura que se asemeje al arriendo, el cual tiene períodos de recuperación de unos 6 meses, dado que la propiedad del inmueble no la ostenta el titular de la obligación.

Esta peculiaridad la tiene nuevamente el leasing habitacional, donde el propietario de la vivienda es una entidad financiera, que la entrega en arriendo hasta que el arrendatario ejerce o no la opción de compra pactada a su favor. Así, en caso de que se presente un incumplimiento de las obligaciones, la recuperación del inmueble se podrá realizar en un tiempo más breve. Lo anterior, permite recuperar y vender rápidamente el inmueble arrendado, lo cual implica que durante una posible crisis, al haber pasado poco tiempo los bienes no se verán afectados en su precio de venta y el 3,5% resultaría suficiente para cubrir una posible depreciación del inmueble. Caso contrario ocurriría si el proceso de recuperación del inmueble tarda 5 años o más.

Hemos pasado entonces los tres obstáculos. Encontramos una fórmula legalmente existente, que nos permite bajar el ahorro previo a niveles aceptables y que tiene períodos cortos

de recuperación del inmueble, mitigando el riesgo de venta en caso de crisis.

Si esta figura se implementara con un ahorro previo consecuente con los ingresos, podríamos impulsar el desarrollo de vivienda de interés social de forma masiva, enfocándonos en los segmentos que representan ese 63% de la población que puede pagar una cuota mensual, pero no ahorrar durante 1, 2 ó 3 años los montos requeridos para acumular la cuota inicial requerida.

Esto traería consecuencias enormes para la economía colombiana en su conjunto, teniendo en cuenta que hay unas 5 millones de familias en el segmento de la Vivienda de Interés Social, que de éstas el 20%⁴ tiene la intención de comprar vivienda, y que cada vivienda genera unos 10 empleos, incluyendo construcción e industrias conexas, generaríamos aproximadamente 10 millones de empleos.

Pero si esto es permisible bajo un marco jurídico vigente, ¿cuál es la razón para que no se haya implementado de forma masiva? Para empezar no se ofrece el leasing habitacional para viviendas de interés social, las entidades financieras ponen un valor mínimo para las viviendas que se financian por este mecanismo, debiendo ser siempre superiores a la VIS.

Otra barrera es el temor de masificar nuevas formas de financiación en el segmento de la vivienda de interés social. Einstein fue siempre en contra de lo que era asumido como la única opción de verdad y dijo “es más fácil romper un átomo que un preconceito”. Debemos romper el preconceito que nos hemos generado de la necesidad de la cuota inicial.

“No podemos esperar obtener resultados distintos si hacemos siempre lo mismo” Albert Einstein.

³ Sugiero a los lectores curiosos que revisen la norma que excluye la aplicación del literal mencionado. Se trata del Decreto 2555 de 2010 en su artículo 2.28.1.1.2, que recoge exactamente la norma del 2004, establece que no le aplica el literal a) del Decreto 145 del 2000.

⁴ Fedesarrollo, Encuesta Confianza del Consumidor Marzo 2013.

La renovación y conservación del centro urbano de Bogotá bajo un enfoque de ciudad-ecosistema

Germán Camargo
Ponce de León



Director Técnico de la
Fundación Guayacanal

La propuesta urbanística central de la Administración, en cabeza del Alcalde Petro, es la renovación y la densificación de extensas áreas centrales de Bogotá. En el núcleo de este megaproyecto está empotrada esa joya que es el Plan de Revitalización del Centro Histórico, un esfuerzo paradójico y muy interesante que apunta a promover los cambios necesarios en lo particular para la conservación de lo que es patrimonio colectivo.

El centro histórico de Bogotá, como el de muchas ciudades, cumple una función simbólica mucho más importante que la que socio-económicamente pueda reportar. Es, en cierta forma, como el ombligo, claro que uno puede vivir sin ombligo; uno se lo puede borrar con una cirugía sencilla. Pero si uno, un día, se despertara sin ombligo, sufriría una crisis de imagen e identidad.

Comencemos por contradecirnos

La conservación, sea ambiental o patrimonial, se enfrenta siempre a la realidad dinámica. Solo hay dos cosas permanentes en el universo: el cambio y la resistencia mental al cambio. Todo sistema abierto cambia, en la medida de los flujos. La energía, la materia, las personas, las ideas fluyen a través suyo, generando cambios. Se intensifican los flujos, se aceleran los cambios. Los sistemas responden con rutinas de homeostasis, corrigiendo una y otra vez las desviaciones, atacando o aislando los agentes de cambio. Cuando el cambio acumulado, dentro o fuera, es demasiado, los sistemas se revolucionan, se reconfiguran y

retornan a trayectorias similares a las previas: “si todo debe permanecer como está, es necesario que todo cambie” (“Se tuttodeverimanerecom'è, è necessario che tuttocambi..” , Il Gattopardo, Giovanni Lampedusa, 1957). Primera paradoja.

En la planificación se pretende impulsar cambios, crecimientos, nuevas conexiones y nuevas funciones, mientras que ciertos elementos se mantienen libres de cambios y pérdidas, dentro del mismo sistema densamente interconectado, en el mismo espacio y tiempo. Segunda paradoja.

En la planificación del desarrollo sostenible se pretende que la economía, la sociedad, el territorio, la cultura, las instituciones se transformen, mientras que determinados objetos: biodiversidad, ecosistemas, servicios ambientales, etc., se mantienen prácticamente inmutables en composición, estructura y función.

En el Plan de Revitalización del Centro Histórico de Bogotá se pretende, de una parte, conservar en su integridad el patrimonio material e inmaterial: edificios, forma urbana, población tradicional, elementos arqueológicos, prácticas, significados, tradiciones y memoria. Y, simultáneamente, impulsar la activación de la economía, la producción cultural, la afluencia de visitantes, el encuentro y el intercambio colectivos en el espacio público, el cambio en la movilidad, la inclusión de nuevas prácticas de ecourbanismo, etc.

Esta paradoja, abismal en apariencia, no es muy distinta a la vida misma. Cambiamos y mantenemos una identidad que se reafirma día a día en su propia maduración o se celebra a sí misma en su decadencia.

Los sistemas de alteridad

La conservación y la alteración del patrimonio se derivan, ambas, de los cambios poblacionales, culturales, sociales, económicos y físicos de esta pieza de ciudad que es el Centro Histórico. Cambios que pueden favorecer la una o la otra.

En una conservación como gestión del cambio, conocer el cambio es importante: qué actores, qué variables, qué procesos pueden llevar los cambios en una dirección más favorable a la conservación y a la revitalización; cuáles, en cambio, nos llevarían a escenarios con resultados desfavorables a dichos objetivos.

Para ello, se puede partir de las siguientes premisas:

- Es posible identificar grupos de actores, socio-económicamente diferenciados (habitante tradicional, comercio local, universidad,

La conservación y la alteración del patrimonio se derivan, ambas, de los cambios poblacionales, culturales, sociales, económicos y físicos de esta pieza de ciudad que es el Centro Histórico.

1 Biólogo. Especialista en Gestión Ambiental Urbana. Director Técnico de la Fundación Guayacanal, ONG dedicada a la investigación y la consultoría en los campos de la ecología urbana, la planificación territorial y la restauración de ecosistemas.

El enfoque de ecología urbana es claramente antropocéntrico: son las personas las que crean y dan sentido a las ciudades.

productor cultural, propietario no residente, etc.).

- Es posible caracterizar el modo típico como cada actor entiende, apropia, modifica y conserva el territorio (involucrando el patrimonio). Este modo de actuar y afectar es su sistema de alteridad.
- Se pueden identificar las variables (físicas, sociales, económicas) que favorecen o restringen la aparición, la permanencia, la expansión o la salida de cada actor y de los procesos y cambios que éste genera.
- Es posible plantear estrategias de intervención integral (físico-socio-económica) que incidan en dichas variables y, de este modo, fomentar o restringir determinados actores, procesos, cambios, de acuerdo con los objetivos de revitalización.
- Es posible hacer acuerdos de conservación que se integren a las prácticas mismas de los actores. Prácticas que permanezcan con la cultura local y que se perpetúen en la evolución de dicha cultura, fortaleciendo, no sólo la permanencia del patrimonio, sino su vigencia.

Enfoque de ciudad ecosistema

La perspectiva ecológica de la gestión urbana se basa en sistemas de alteridad, entendidos como *los modos en que grupos socio-económicamente diferenciados perciben, apropian, ocupan, usan y transforman el*

espacio, creando territorialidades específicas.

El enfoque ecológico de la ciudad o “ciudad ecosistema” aborda la ciudad como un ecosistema creado. En éste, distintos grupos socio-económicos ocupan espacios físicos y nichos funcionales, se adaptan a determinados ambientes, al tiempo que los transforman adecuándolos, y desarrollan relaciones entre grupos que pueden ser modeladas en términos de relaciones ecológicas tales como competencia, facilitación, exclusión, simbiosis, sucesión, etc.

Ello sugiere que el proceso de creación y transformación del territorio urbano puede ser analizado en términos ecológicos, con el fin de generar posibilidades de comprensión y predicción adicionales a las aportadas por otras disciplinas.

Estas posibilidades se basan en el reconocimiento de los distintos grupos socio-económicos que ocupan y transforman el territorio como “especies ecológicas” diferenciadas: los sistemas de alteridad, en la medida en que representan modos consistentes y bien distintos de apropiar el espacio y sus recursos, transformando el entorno.

Entre los sistemas de alteridad identificados preliminarmente para el Centro Histórico, se cuentan:

- Residente de estrato alto
- Residente popular
- Propietario no residente
- Comercio local
- Comercio mayor
- Universidades
- Estudios y centros de producción cultural (no asociado a eventos)
- Espectáculos y centros de producción cultural (asociada a eventos)
- Desarrolladores urbanos

Como agentes territoriales que inciden en el territorio sin ocuparlo permanentemente, se identifican,

además:

- Visitantes
- Entidades Públicas
- Inversionistas en desarrollo urbano

En el contexto del Plan de Revitalización, este enfoque lleva a concentrarse en identificar los principales grupos de actores que ocupan el área de estudio, las condiciones (físico-socio-económicas) que requieren y las que ellos generan y modifican, es decir, el enfoque de ecología urbana es claramente antropocéntrico: son las personas las que crean y dan sentido a las ciudades.

A partir de ahí, se pueden interpretar las transformaciones del Centro Histórico como cambios ecológicos, en términos de:

1. Ocupación del espacio por unos u otros: cuáles se reducen, se expanden, desaparecen o son reemplazados por cuáles, en función de las condiciones que cada uno requiere, es decir, de su adaptación específica y en función, además, de las relaciones entre ellos.
2. Cambios ontogénicos de cada sistema de alteridad, según se establece, crece, se reproduce y se transforma o desaparece.
3. Cambios evolutivos de cada sistema de alteridad, según se transforma en respuesta a las circunstancias y dinámicas históricas de su entorno urbano y global.
4. Cambios en las condiciones del territorio (físico-socio-económicas) debidos a la acción de los mismos sistemas de alteridad (adecuación) o de actores no localizados allí (intervención).

Palimpsesto urbano y sistemas de integración

Sería ingenuo pensar que la ciudad o alguna de sus piezas, se producen todos los días por la acción y la

interacción de unos ciertos grupos, como sobre un lienzo nuevo. Toda esta acción ecológica sucede en medio de un acumulado de estructuras, funciones y significados que crea y restringe probabilidades: un tablero de juego, cambiante, pero lo hay.

En la práctica, cada estructura física del territorio tiene un importante contenido simbólico que media el efecto que ésta tiene sobre las decisiones de localización de los sistemas de alteridad. En reciprocidad, toda estructura simbólica tiene una base física en la forma urbana.

Estas estructuras le dan forma al territorio; determinan qué espacios pueden ser ocupados y cómo circulan personas, bienes e información a través de ellos. Condicionan los flujos y el intercambio a través del territorio y con territorios vecinos. Todo lo que resulta relevante para un cierto sistema de alteridad, se distribuye a través del espacio siguiendo la estructura de uno o más sistemas de integración: movilidad, mercado, servicios, tejido social, identidad, etc.

A medida que los sistemas de alteridad se desarrollan, construyen, modifican y degradan distintas estructuras físicas y simbólicas del territorio e influyen en el comportamiento espacial de otros grupos y en el funcionamiento total de cada porción de ciudad. Por ende, los sistemas de integración son

estructuras que condicionan el establecimiento y el desarrollo de los distintos sistemas de alteridad y las relaciones entre ellos, al tiempo que son creadas y transformadas por ellos mismos. Es como un tablero cuyas formas representan reglas, que los jugadores siguen, al tiempo que crean y modifican tablero y reglas.

Estas superestructuras urbanas no son, sin embargo, el resultado racional de un proyecto; ni siquiera la suma caótica de varios. La ciudad, incluidos sus aspectos ambientales, es, entre otras cosas, el producto de la acumulación histórica-errática-parcial y la articulación caótica de sucesivos cambios exógenos, fortuitos o intencionales, los cuales se reflejan tanto en el medio físico como en los procesos sociales y económicos. Un acumulado-entramado que no es menos denso en el Centro Histórico que en otras piezas de ciudad.

Esta superposición de rasgos y estructuras, conservados, alterados o cancelados parcial o totalmente, es lo que ha sido llamado el “palimpsesto urbano”, por analogía con los antiguos pergaminos que se rascaban para escribir un texto sobre otro o se escribían uno entre las líneas o en las márgenes de otro.

El Plan de Revitalización implica una evaluación de dicha acumulación o palimpsesto urbano, desde una óptica

racional, basada en la conveniencia de sus estructuras y sus dinámicas para:

1. El cumplimiento eficiente y armónico de las distintas funciones económicas y sociales que esta pieza urbana soporta, está empezando a asumir o puede planificarse y lograrse que cumpla.
2. La conservación de los valores patrimoniales materiales e inmateriales que la identifican ante las normas, las instituciones y la ciudadanía.

Prospectiva y escenarios

La perspectiva anterior conecta con un ejercicio de prospectiva que considera los distintos escenarios de transformación probables a partir del estado-dinámica actuales:

- Una conservación museográfica, donde se imponen unas restricciones e intervenciones dirigidas exclusivamente al patrimonio y donde el efecto sobre los distintos actores queda en segundo plano: quién se queda, quién llega, quién se va, quién frecuenta.
- Descomposición paulatina por pérdida de dinámica poblacional, abandono gradual y acumulación de funciones socio-económicas marginales.
- Renovación caótica, por la suma desarticulada de decisiones particulares y cambios de uso.
- Gentrificación, con la entrada de una población profesional joven, con mayor o menor desplazamiento de la población tradicional y los valores asociados a la misma.
- Boutiquización, con la restauración y preservación del patrimonio físico por medio de nuevos usos de alta renta, a costa de un cambio más o menos drástico de su contenido humano en memoria, identidad, arraigo, prácticas, funciones, etc.
- O el escenario deseado: una conservación integral que preserva la forma y el contenido, al tiempo



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones

que revitaliza la función del Centro en y para la ciudad.

Estos escenarios no se consideran como historias alternativas que son posibles predecir en detalle y diferenciar unas de otras. Se trata, más bien, de escenarios hipotéticos en cada uno de los cuales se pueden resumir temores, expectativas y valores para identificar qué actores, qué cambios y qué intervenciones acercarían la dinámica actual a una de dichas situaciones o, incluso, a una combinación de dos o más de ellas.

En cualquier caso, es necesario reconocer el patrón actual de cambio y sus transformaciones probables o tendenciales en respuesta a intervenciones del Plan, a dinámicas del centro expandido, de la ciudad total o del entorno nacional-global. Y es necesario evaluar a cuál de los escenarios probables se parece y se acerca dicha transformación.

El siguiente diagrama multicriterio resume una propuesta-ilustración de contenido de estos cuatro conjuntos. El diagrama aplica una escala simple, diferenciando (en colores) la interacción como positiva o negativa en los cuadrantes 2, 3 y 4 (Gráficas 1 y 2).

Por medio de dichas variables, sería posible evaluar la proximidad entre dos trayectorias cualesquiera, a nivel de actores, causas y efectos. Esto permitiría reconocer en qué consiste la afinidad entre, por ejemplo, un escenario de renovación caótica y uno de descomposición; entre una gentrificación y una boutiquización. O en qué se diferenciaría una museización de una revitalización según la entiende y pretende el Plan (Gráfica 3).

Intervención, resiliencia, prospectiva

La ciudad sólo puede ser transformada teniendo en cuenta y modulando el patrón intrínseco que cada una de sus piezas expresa como resultado de su contenido de estructuras, actores,

Gráfica 1



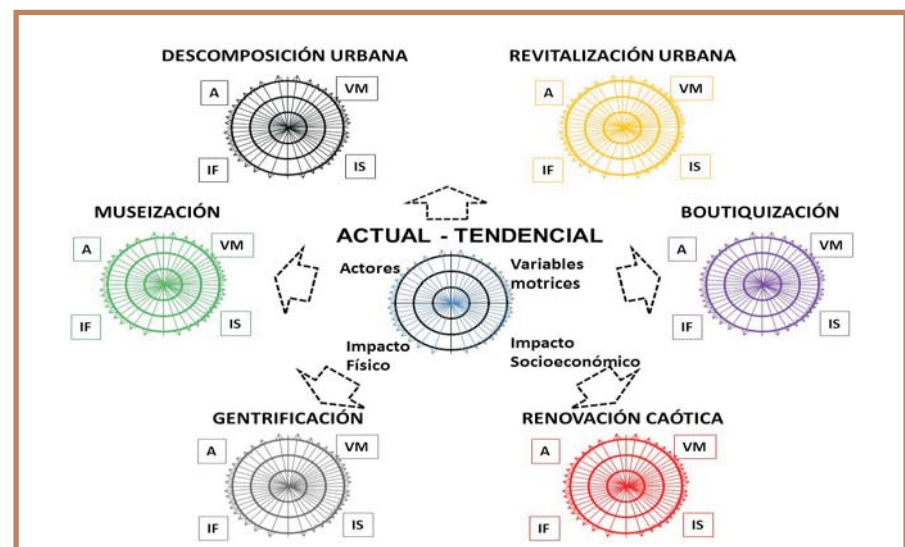
Fuente: elaboración del autor

Gráfica 2



Fuente: elaboración del autor

Gráfica 3



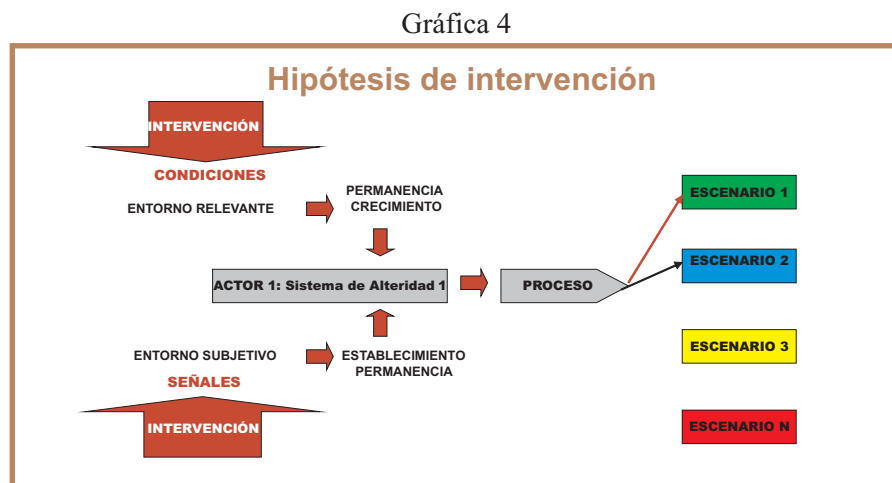
Fuente: elaboración del autor

saberes, relaciones, prácticas y dinámicas. Las decisiones del urbanismo representan intervenciones en dicho patrón intrínseco. Las posibilidades de modificarlo desde fuera disminuyen, al tiempo que los costos aumentan, en la medida en que se pretenda alejar al sistema de su patrón intrínseco de desarrollo. Esta es una propiedad conocida en Ecología como resiliencia o estabilidad de trayectoria. En su Teoría General de Sistemas, Bertalanffy lo reconocía como el principio de equifinalidad: un sistema abierto, complejo y autoconstructivo seguirá su propia trayectoria y no variará su estado final, sin importar cómo sea intervenido, a no ser que se le destruya.

Desde la teoría del caos y de los sistemas autopoieticos (autoconstructivos) se reconoce que la resistencia de un sistema a la intervención (cambio inducido desde fuera) puede ser vencida mediante dos dinámicas básicas: violencia y catálisis. Mientras que su resiliencia, esto es, la tendencia a volver a una determinada configuración o trayectoria de desarrollo, luego de una intervención o impacto, puede ser vencida mediante devastación, revolución o infestación.

Considerando las diferencias de eficiencia y legitimidad entre distintas alternativas de intervención, la cuestión se puede plantear en términos de *cómo no violentar pero sí catalizar un determinado cambio en la trayectoria del sistema, revolucionando su dinámica para que mantenga la trayectoria dentro de cierto rango deseable.*

En consecuencia, el planteamiento metodológico es: *es necesario entender cómo funciona ecológicamente el Centro Histórico, hacia dónde apuntan las transformaciones, qué grado de resiliencia tiene dicho patrón y de qué depende. Con base en*



Fuente: elaboración del autor

una mediana comprensión de lo anterior, es posible plantear estrategias e intervenciones que amortigüen, desvíen, alteren o refuercen distintos rasgos de la transformación total, para aproximarla, no a un estado, sino a una dinámica, a una determinada sucesión de cambios, una historia, que sean sistémicamente viables y socialmente legítimos, sobre la base de intervenciones transparentes y costo-efectivas.

Dichas intervenciones pueden incidir de distintas maneras en la dinámica ecológica y la consecuente transformación del Centro Histórico:

- Generando cambios en el entorno relevante de los sistemas de alteridad, es decir, en el conjunto de variables que inciden en el desarrollo de los distintos grupos de actores y en las relaciones ecológicas-espaciales entre ellos. Al modificar la ecesis y la sucesión de los sistemas, se cambia la trayectoria de transformación urbana.
- Generando señales en el entorno subjetivo de los sistemas de alteridad, es decir, acciones que son percibidas e interpretadas por determinados actores clave, en los

términos de su propia representación del territorio, asociando a dicha percepción unas determinadas decisiones de ocupación y manejo del espacio. Al incidir en tales decisiones, se cambia la trayectoria de transformación urbana.

- Generando directamente transformaciones urbanas a través de intervenciones físicas. Aunque necesarias en ciertos casos, la eficacia de este tipo de intervenciones siempre estará condicionada por la forma como los grupos claves (distintos modos de vida o sistemas de alteridad) las perciben y apropian, recreando su significado y función.

En síntesis, el enfoque ecológico de la gestión urbana plantea que ni la ciudad ni ninguna de sus piezas, pueden ser abordadas como papel en blanco. Es necesario reconocer sus propias dinámicas y ubicar estratégicamente los puntos en los que incidiendo sobre un mínimo de causas, se logra generar un control de la orientación sobre el máximo de los cambios. Sin olvidar que el cambio es viable y mantenible en la medida en que no se aleja del que ya está ocurriendo.

La dimensión ambiental frente al fenómeno de expansión urbana en la Sabana de Bogotá

La ciudad de Bogotá se encuentra ad portas de convertirse en una megalópolis con unos niveles insostenibles en lo ambiental, social y urbano. Es necesario analizar estos problemas para empezar a dibujar un escenario que incorpore la dimensión socio-ambiental dentro de los procesos de crecimiento y expansión urbana y que permita en un marco plural y participativo conocer la visión de las comunidades que por el marginamiento y la exclusión social han sido invisibles en la conformación de la región metropolitana de Bogotá en este último medio siglo.

Los municipios que conforman la Región Capital constituyen un escenario municipal y rural con una dinámica muy significativa. Las relaciones entre los municipios vecinos con la gran ciudad de Bogotá son cada vez más complejas, dada la expansión urbana de la ciudad, pero también por el crecimiento que han experimentado éstos.

Fenómenos como la migración de las industrias de Bogotá a los municipios de la Sabana de Bogotá, la explotación del agua subterránea en forma acelerada, la extracción minera y el crecimiento urbano desordenado, generan una presión significativa sobre los recursos naturales del territorio, lo cual implica una preocupación por la sostenibilidad ambiental regional en un horizonte de tiempo acorde con la dinámica regional. Sumado a lo anterior, desde una perspectiva social, se evidencian fenómenos como el desplazamiento social, la informalidad, pobreza y marginalidad, que ameritan una revisión para evidenciar la relación entre la dinámica de cambio del territorio y la sociedad que la caracteriza, especialmente porque

estos fenómenos deben estar incorporados en una planificación regional seria y responsable, mirando al futuro y evitando que los aspectos negativos salgan de las manos de los alcaldes y se configuren fenómenos incontrolables.

Este artículo presenta una reflexión sobre la situación ambiental y territorial como resultado de un proyecto de investigación realizado en 16 municipios de la Sabana de Bogotá.

La estructura urbana: el crecimiento urbano en la última década

La Región Metropolitana de Bogotá ha experimentado un crecimiento físico y demográfico muy dinámico desde el comienzo de la década de 1980, lo cual ha determinado de una manera directa la aparición de los fenómenos sociales y hechos ambientales extremadamente complejos. La conformación de Bogotá como una ciudad importante en el contexto nacional desde mediados del siglo pasado, se traduce en una mayor demanda de vivienda, servicios públicos, infraestructura vial,

servicios comunitarios y de empleo, entre otros.

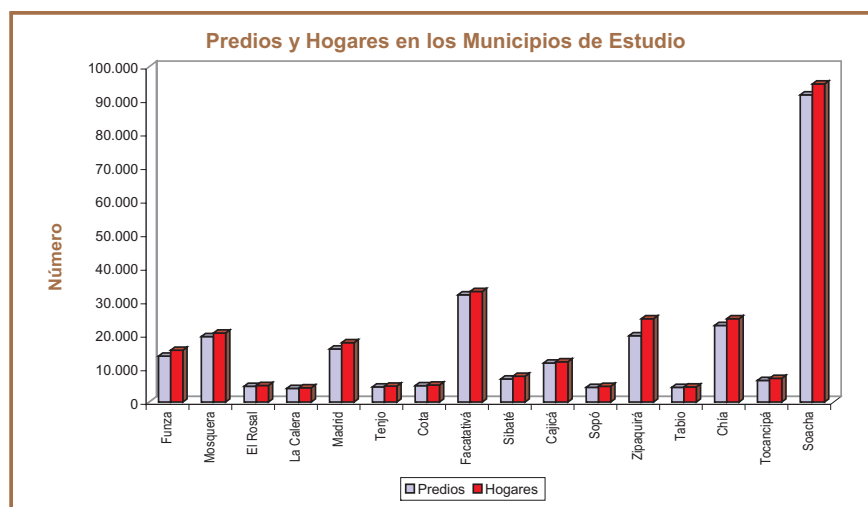
Según las estadísticas de la Gobernación de Cundinamarca, el municipio de Soacha, representa el más grande por número de predios, triplicando al municipio de Facatativá. Excluyendo Soacha, los municipios que mayor presencia de predios tienen son: Mosquera, Funza, Madrid, Facatativá, Chía y Zipaquirá. En contraste, los demás municipios tienen cifras bajas, lo que explica un crecimiento equilibrado, pero es interesante el caso de Cota, Cajicá y La Calera, donde en la última década se percibe una dinámica espacial muy importante que seguramente configurará otra tendencia para el próximo censo que se realizará en Colombia en el año 2017 (Gráfica 1).

Jair Preciado Beltrán



Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
Facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales
Profesor-Investigador.
E-mail: jpreciadob@udistrital.edu.co

Gráfica 1



Fuente: Gobernación de Cundinamarca 2010

Por otro lado, los municipios cercanos a Bogotá como el caso de Zipaquirá, Facatativá, Chía y Soacha, son un verdadero ejemplo de la expansión urbana así como de la presión social que demanda bienes y servicios, especialmente en el caso de la infraestructura de saneamiento básico. Igualmente, el caso de municipios como Funza, Mosquera y Madrid evidencian una acelerada construcción de vivienda en un sector que se está expandiendo a un ritmo rápido aprovechando en parte la cercanía a Bogotá y sobrepasando la frontera ecológica que demarca el río Bogotá. Paradójicamente estos son municipios que presentan una importante relación de dependencia con la gran ciudad, en aspectos tales como: la provisión de agua potable y electricidad, así como otros servicios que dependen administrativa y físicamente de la capital del país.

En la construcción espontánea del área regional, contribuyeron entre otros factores, el "boom" en la construcción



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones

de viviendas y establecimientos comerciales, desde mediados de la década de 1970; la agroindustria en la Sabana de Bogotá, especialmente con el cultivo de flores; la migración de las industrias de Bogotá a los municipios vecinos Funza, Mosquera y Soacha; y el proceso de conurbación en municipios como Chía, Soacha y recientemente Funza.

El territorio de la Sabana de Bogotá fue el dispensario agrícola de Bogotá y en general de la región. Hasta mediados de la década de los 80 se cultivaban: maíz, cebada, trigo, papa, arveja, entre otros. La distribución predial de la Sabana estuvo en manos de familias tradicionales y de un poder local que se remonta a las haciendas sabaneras del siglo XIX. Esto cambiaría hacia la década de los 90 cuando el fenómeno urbano presenta un crecimiento incontrolado, especialmente como resultado del proceso de apertura económica y la consolidación del modelo económico neoliberal, que en el caso de Colombia, se inició en el año 1990, con el gobierno del doctor César Gaviria Trujillo. Se destaca en el tema urbano, el fenómeno de la conurbación que se ha hecho evidente en los municipios de Soacha, Funza, Cajicá y Chía.

En estos municipios, el crecimiento urbano en las últimas dos décadas ha avanzado más rápido que otros municipios de la región, especialmente en el caso de Soacha, dados los complejos problemas sociales que derivaron en una mayor presión por la ocupación del suelo para resolver el problema de vivienda a bajo costo. En contraste, municipios como Cajicá, Chía, donde viven los sectores sociales con mayor poder adquisitivo, el fenómeno de expansión urbana está estrechamente relacionado con la especulación inmobiliaria.

De acuerdo con el Ministerio del Medio Ambiente, el Departamento de Cundinamarca reportó un total de 371.079 predios para el año 2005, y se proyecta un déficit de viviendas para el año 2020 de 973.498. En el caso de la región de la Sabana de Bogotá tiene un total de 57.000 predios con un déficit de 207.000. (Ministerio del Medio Ambiente, 2009).

En los municipios que forman parte de este estudio, se evidencia un descenso significativo en el déficit de vivienda de acuerdo con cifras oficiales de la Gobernación de Cundinamarca, en contraste, se

La Región Metropolitana de Bogotá ha experimentado un crecimiento físico y demográfico muy dinámico desde el comienzo de la década de los 80, lo cual ha determinado de una manera directa la aparición de los fenómenos sociales y hechos ambientales extremadamente complejos.

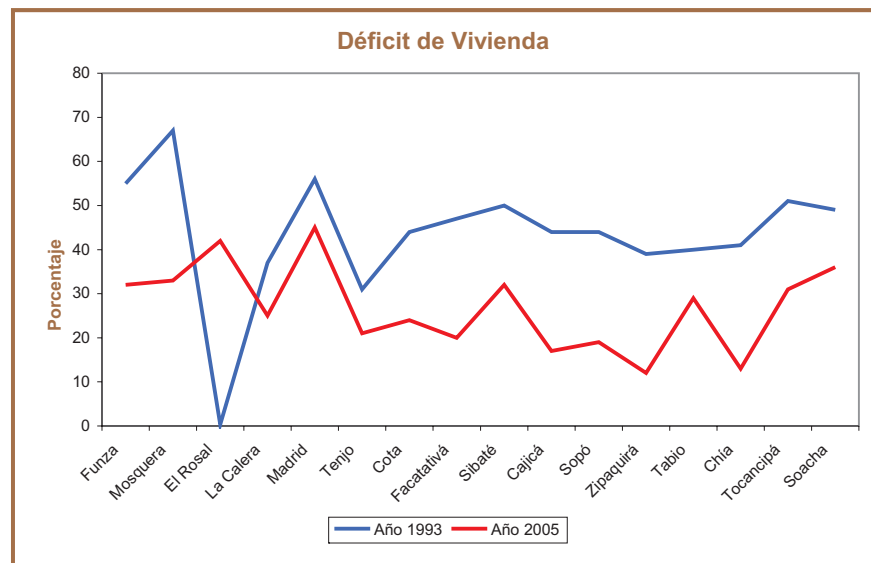
evidencia un aumento en la producción de viviendas en los municipios de Mosquera, Funza, Madrid, Chía, Facatativá, Cajicá y Zipaquirá. Sin embargo, es importante reconocer que hay un desconocimiento por parte de los municipios, en la planificación de las áreas de expansión urbana que los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) definieron en la última década (Gráfica 2).

Los municipios colombianos tienen una herramienta tanto para la planificación como para la expansión urbana. Concretamente los POT municipales establecen que el mecanismo para aprobar la expansión urbana debe ser por medio de planes parciales. Estos planes, en muchos casos, se aprueban de acuerdo a la dinámica de la especulación inmobiliaria, más que obedeciendo a las proyecciones de la planificación urbana. Se destacan los municipios de Tabio y Tenjo en la Sabana Occidente y Sopó en la Sabana Norte como fuertes opositores a la expansión descontrolada.

En contraste, municipios como Madrid, Funza, Mosquera y Zipaquirá tienden a la producción acelerada de vivienda, desde Vivienda de Interés Social (VIS) hasta proyectos urbanos del tipo condominio cerrado, que es adquirido en muchos casos por compradores de Bogotá para utilizarlos como segunda residencia. Los proyectos de VIS muestran los mismos problemas que vienen presentando los proyectos de ese tipo de vivienda en Bogotá, como son la baja calidad de materiales y los diseños mínimos para albergar la población usuaria.

Por último, Facatativá, tal vez por la mayor distancia de la Capital, es quien se encuentra construyendo planes de VIS con mejor calidad. La verdad es que el control estatal en el proceso de construcción de VIS muestra una debilidad significativa. En gran medida, esto obedece a una estrategia

Gráfica 2



Fuente: Gobernación de Cundinamarca 2010

del anterior gobierno de Colombia cuando se fusionaron los Ministerios de Medio Ambiente con el de Vivienda y Desarrollo, lo que dio lugar a que los temas se diluyeran y se estancara el control a la calidad de áreas mínimas. El actual presidente de Colombia revirtió esta medida y los Ministerios han vuelto a su independencia, lo que permitirá una mejora en la gestión institucional¹.

La problemática ambiental en la región

La Sabana de Bogotá corresponde a un territorio formado por acción geológica sedimentaria y especialmente por la acción climática en la cuenca del río Bogotá y durante millones de años formaron un relieve plano y suavemente ondulado, con unos suelos ricos en material orgánico (Van der Hammen, 1999). Desde mediados del siglo XIX, la Sabana de Bogotá fue sometida a un proceso sistemático para secar sus humedales. Este territorio fue muy rico en recursos

hídrico superficiales, pero los hacendados de ayer y hoy continúan ejerciendo una presión enorme sobre sus recursos, en un territorio que tiene aproximadamente unos 4.251 km².

Se puede distinguir un conjunto de problemas ambientales en el territorio, que hace necesario un replanteamiento de la planificación para las próximas décadas. En primer lugar, es necesario reconocer que la estructura ecológica regional se encuentra en un estado de deterioro muy fuerte. El estado de los pocos humedales que sobreviven, como el

En la construcción espontánea del área regional contribuyeron entre otros factores, el "boom" en la construcción de viviendas y establecimientos comerciales, desde mediados de la década de los 70.

¹ Palabras del Presidente Dr. Juan Manuel Santos en el Congreso Colombiano de la Construcción. Septiembre 11 de 2011. Disponible en: <http://camacol.co/noticias/palabras-del-presidente-juan-manuel-santos-en-el-congreso-colombiano-de-la-construccion>

La verdad es que el control estatal en el proceso de construcción de vivienda de interés social muestra una debilidad significativa.

caso de la Laguna La Herrera, ubicada entre los municipios de Mosquera y Madrid, es realmente lamentable. La calidad de las aguas superficiales de los principales ríos como, por ejemplo, Subachoque, Frío, Chicú, por nombrar sólo algunos, es realmente crítica. En cuanto a las aguas subterráneas, se evidencia un sobre uso del recurso hídrico, que entre otras cosas demandan sectores como la floricultura y algunos municipios para el abastecimiento de sus acueductos municipales; sin embargo no es clara una estrategia para la recarga de acuíferos y lo preocupante en términos del desarrollo municipal, es la evidente dependencia en términos de los servicios públicos con la ciudad de Bogotá. (Preciado, 2012).

En segundo lugar, un problema que viene afectando la sostenibilidad ambiental de la región ha sido el desarrollo de actividades sin una debida planificación de los recursos naturales, como es el caso de la minería. Existen explotaciones mineras en algunos municipios que se adelantan en condiciones artesanales y donde no se vislumbran planes de manejo ambiental o mecanismos de mitigación en una actividad sumamente agresiva con el medio ambiente. Es importante recordar que la Ley 99 de 1993 (Artículo 61) declaró el territorio de la Sabana de Bogotá como un espacio de interés ecológico nacional, sin embargo, sucesivas reformas jurídicas han venido menoscabando la conservación de un territorio estratégico para

facilitar la expansión de la minería sin un adecuado control.

En tercer lugar, como resultado de la expansión urbana, se vienen presentando graves problemas por la producción de residuos sólidos y líquidos que no están siendo manejados adecuadamente. La gran mayoría de los municipios realizan la disposición de los residuos sólidos en el relleno sanitario de Nuevo Mondoñedo, pero no existe, salvo pocas excepciones, programas de reciclaje que disminuyan el volumen y permitan una cultura del aprovechamiento de este tipo de residuos. Peor situación es la que presentan los residuos líquidos, que en muchos casos no tienen un adecuado tratamiento y sus vertimientos se hacen a ríos y afluentes, agravando la situación de la contaminación hídrica en la región. Si a esto se le suma la expansión del sector industrial en la última década, el panorama ambiental es preocupante, porque tanto las nuevas viviendas como el sector industrial en expansión generan una presión evidente sobre los recursos naturales del territorio sabanero, sin tener en cuenta mecanismos de tratamiento y manejo de residuos sólidos y líquidos.

Perspectivas desde la planificación del territorio

La situación de la vivienda muestra una gran desigualdad, tal es el caso de

Se destaca en el tema urbano el fenómeno de la conurbación que se ha hecho evidente en los municipios de Soacha, Funza, Cajicá y Chía.

municipios como Funza, Mosquera, Madrid y Facatativá, donde se viene generando un fenómeno de construcción de vivienda sumamente acelerado. Es claro que la tendencia de producción de vivienda en un gran número de municipios de la Sabana de Bogotá se enfoca a una vivienda dirigida a una población que puede adquirir dicho bien, particularmente en condominios cerrados y vivienda campestre, que dicho sea de paso viene estimulando la segunda residencia como fenómeno particular. Es claro que la producción de vivienda para sectores más populares no está en el interés de alcaldes municipales y constructores, lo cual evidencia una segregación socioespacial sumamente importante. (Capel, 2002; Spronk, 2010).

Tradicionalmente, en la planificación territorial se ha visualizado el desarrollo de municipios y regiones con una perspectiva urbana o de producción de territorio, sin embargo, desde hace dos décadas se ha venido llamando la atención sobre la necesidad de replantear estos enfoques puramente urbanos, y mirar la dimensión ambiental como el elemento clave para replantear las tareas de planificar el territorio. Esto es así, porque las evidencias demuestran una realidad cruda y es que los problemas ambientales son regionales. Solo para citar un caso, la contaminación de la cuenca alta del río Bogotá afectará directamente la calidad del agua y los recursos naturales de los municipios que se encuentran aguas abajo del río.

Igualmente, otro aspecto que es necesario sumar al debate actual, es la necesidad de construir la región, que tiene unas implicaciones en el ámbito económico, político, administrativo y especialmente ambiental. Es justamente en este último componente donde radica el elemento clave para entender la necesidad de repensar en una “Región Metropolitana de Bogotá”.

Indudablemente la contaminación hídrica no reconoce fronteras municipales o administrativas, la contaminación atmosférica perjudica territorios que no son generadores de estos desajustes, la pérdida de humedales afecta y afectará con mayor fuerza en las próximas décadas el territorio, la pérdida de agua subterránea afectará indudablemente los municipios sabaneros en los próximos años y así se puede seguir enumerando una lista de problemas que son críticos porque hasta ahora se han visto como elementos aislados o de competencia de un determinado municipio y de la ciudad de Bogotá (Preciado, 2011).

La experiencia que dejaron los inviernos de los años 2010 y 2011

Desde mediados del siglo XIX, la Sabana de Bogotá fue sometida a un proceso sistemático para secar sus humedales.

sobre el territorio de la Sabana de Bogotá, evidencia la debilidad con que el Estado ha asumido el tema de la planificación ambiental del territorio.

Es indudable que fenómenos como el cambio climático y el calentamiento global afectan las ciudades y regiones en el mundo de forma más permanente y continua, esto quiere decir que los ciclos naturales empiezan a presentar una irregularidad para la que no estábamos preparados. Es entonces necesario pensar si la Sabana de Bogotá debe ser objeto de una urbanización descontrolada, sin planificación y obediendo a las leyes del mercado, o si es mejor pensar en un escenario ambiental-regional planificado, que garantice la conservación de la base natural en concordancia con un desarrollo de los municipios, garantizando la sostenibilidad ambiental y social de la región.

Bibliografía

CAPEL, Horacio. Redes, chabolas y rascacielos. Las transformaciones físicas y la planificación en las áreas metropolitanas. En: Seminario Internacional sobre «El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina», organizado por el Institut d'Estudis Territorials de la Universitat Pompeu Fabra y celebrado en Barcelona los días 4 al 6 de junio de 2002.

GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA. Estadísticas de Cundinamarca 2010. Panamericana Formas e Impresos S.A. Bogotá. 2011.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO. Crisis en la vivienda social: retos y alternativas. En: Avances y retos para reactivar la construcción de la vivienda Perspectiva Regional- Bogotá-Sabana. Foro. Agosto 19 de 2009. Disponible en: http://www.bogotacomovamos.org/datos/AA_88_Ministerio_Ambiente.pdf.

VAN DER HAMMEN, Thomas. La preservación del ecosistema sabanero una necesidad inaplazable. En: Hacia la metropolización de la Sabana de Bogotá. Bogotá. Corporación Autónoma de Cundinamarca CAR. 1999.

PRECIADO BELTRÁN, Jair. Prospectiva de expansión ambiental de Bogotá. En: “Ajustes ambientales al Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital”. Bogotá. Secretaría Distrital de Ambiente. 2012.

“Seminario internacional Bogotá y Cundinamarca: avances y perspectivas en la integración regional”. Bogotá. Corporación Autónoma de Cundinamarca CAR- Facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Junio 24 y 25 de 2009. Memorias. 2011.

SPRONK, Susan. “De lo público a lo privado y ...¿de vuelta? El desarrollo histórico del problema del agua en el Tercer Mundo”. En: Modelos de Gestión del Agua en Los Andes. PIEB-IFEA. Lima. 2009.



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones

Hábitat y desarrollo urbano: Bogotá Humana Ya

Fabio Giraldo Isaza



Consultor, Director Ejecutivo HAVITEC

“Dime cómo habitas y me aproximaré a tratar de saber probabilísticamente cómo vives en forma individual y colectiva”. Un caminante de la ciudad.

Marco para la discusión

Para incursionar en el tema propuesto se debe aceptar la amplitud conceptual a la que alude la idea de hábitat y las varias discusiones que se suscitan sobre el desarrollo humano. Una forma posible de acercar ambas temáticas es enlazar el hábitat al desarrollo, sin omitir la discusión muy candente en la actualidad entre, al menos, ambientalistas y economistas, pero buscando el puente entre ambas visiones del mundo; solo así se puede comprender la dificultad de abordar la acción humana sin separarla del entorno biológico natural en el que ella se desenvuelve; para ello, se debe aproximar la discusión a través de entender el desarrollo humano biológico como una unidad constituida por partes irreductibles e inseparables: una cosa es pensar en términos biológicos y sus desarrollos y otra muy distinta es hacerlo en términos humanos, pero lo biológico y lo humano forman una unidad inseparable.

Lo anterior nos lleva a preguntar: ¿se puede continuar el desarrollo humano sostenido en un crecimiento indefinido de la producción, sin sacrificar los ecosistemas terrestres? Pregunta esta, muy cercana a varias de las inquietudes del Plan de Desarrollo de Bogotá: “la cuenca alta del río Bogotá ha sido maltratada, y el Distrito ha avanzado a espaldas del río, secando sus humedales y desconociéndolos como fuente de vida. Concebimos el río como un tubo, como estorbo, como una cloaca y no reconocemos su carácter de sistema complejo que incluye sus humedales, áreas de descarga, páramos

generadores y bosques protectores”¹; efectivamente, el crecimiento de la ciudad ha sido depredador del ambiente, de la sabana y de las montañas que la rodean afectando las fuentes de agua y la producción de alimentos; a estos complejos retos, como a la inequitativa distribución del ingreso y a las desigualdades socio-espaciales prevalecientes en la urbe le apunta “Bogotá Humana Ya”.

La discusión sobre el Plan de Desarrollo de Bogotá, teniendo en cuenta algunos de los componentes que él introduce, es posible hacerla apoyándonos en una conceptualización sobre el hábitat que vengo proponiendo de tiempo atrás², al definir el hábitat humano de la vida contemporánea, como el que tiene lugar en la interacción del desarrollo humano biológico en un territorio, gestionado políticamente a nivel nacional y local en un contexto global, -lo local - inmerso en relaciones de tensión individuales y colectivas, privadas y públicas; teóricamente dichas relaciones se pueden representar a través del mercado y el Estado capitalistas, instituciones centrales del mundo en que habitamos a partir de la emergencia compleja de dicha forma social.

La relación entre hábitat y desarrollo humano la abordamos desde una visión compleja, que para los asuntos de la ciudad denomino en otro lugar, complejidad³ restringida; trabajándola

adecuadamente, permite abordar varias de las inquietudes contenidas en la propuesta de la Contraloría Distrital para el informe especial de su revista “Bogotá Económica: hábitat y desarrollo urbano”. Empero, hay riesgos y dificultades, muchos de ellos son precisamente en los que ha caído la actual administración de la ciudad, por articular problemáticamente las discusiones meramente académicas y teóricas con las más complejas, las propias de la discusión política, que en la ciudad, en su instancia esencial, dan cuenta de las relaciones de poder en el territorio y la ciudad.

Dichas relaciones se caracterizan no solamente por los vacíos propios del ejercicio del gobierno y del poder, sino por los acuerdos de cada una de las fracciones en que se expresan las diferentes fuerzas políticas, económicas y sociales en la ciudad; el poder es un complejo proceso tejido a la manera de una urdimbre instrumental y simbólica, donde tiene vida la democracia, el mercado y la ley; sus intrincadas y enmarañadas relaciones jurídicas, económicas, etc., dificultan la construcción de un Estado social, impidiendo que los derechos pasen de la retórica jurídica a la realidad y así permitir, en últimas, el goce efectivo de los mismos. El poder es una instancia intangible e inmanente, una institución imaginaria; en su forma más visible, debe ser articulado y coordinado a través de la creación de un pacto social para así dar vida y contenido a las políticas en la Nación y a otro nivel, en la ciudad.

1 Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana documento para consulta ciudadana febrero 29 de 2012.

2 Se puede consultar: Fabio Giraldo Director- “Urbanización para el desarrollo humano” ONU HÁBITAT, Bogotá, 2009. Igualmente útil para la discusión sobre vivienda y territorio, “Hábitat y el desafío de las microfinanzas” ONU-HÁBITAT, Bogotá, 2008.

3 Ministerio de Desarrollo Económico. Ciudades y Ciudadanía la política urbana del salto social- Bogotá 1995.

La ciudad es un lugar propicio para la actividad política y académica con las diferentes prácticas y teorías que existen sobre la misma; es prácticamente imposible no encontrar un saber académico que de alguna manera no se ocupe de la ciudad. Así, por ejemplo, como hay un saber económico, hay uno jurídico, uno político, uno histórico, uno muy problemáticamente fundado sobre lo arquitectónico, urbanístico y por supuesto de la ciudad se ocupan biólogos, cantantes, grafiteros, proxenetas, sacerdotes, poetas, militares, periodistas y lo más importante, los habitantes de la ciudad.

Habitantes y ciudad forman una unidad que se expresa en el hábitat a través del lugar que ocupan los individuos en términos económicos y sociales en la división del trabajo; estos se representan políticamente a través de partidos, organizaciones populares, gremios y demás instituciones de la sociedad civil, incluidas las diversas actividades humanas que utilizan las técnicas de la comunicación y de la información. Estas últimas, como viene siendo ampliamente documentado y divulgado en la actualidad, al ser ampliamente utilizadas en las redes informáticas, son responsables de los recientes levantamientos en varias ciudades del continente y del mundo. Son si se quiere, la expresión más contundente de lo esencial de la ciudad, su dimensión política y por tanto su capacidad transformadora; aquella que surge de la nada y por tanto no se puede captar en tiempo real con los instrumentos convencionales del análisis positivo. Es puro presente, acción y acto que teniendo lugar en el tiempo, fluye y se esfuma.

Persona e individuo: lo jurídico y lo económico

Alejándonos de las complejidades propias de la temática comprendida en la discusión del hábitat y el desarrollo biológico humano, pero con el fin de

ilustrar la forma de ser del hábitat en un territorio concreto, podemos ayudarnos del siguiente ejemplo, producto de la ficción del autor de estas líneas, para poner en acción una escena cotidiana de la vida en un lugar de la ciudad de Bogotá.

Imaginemos una zorra tirada por un caballo caminando raudamente por una de las principales avenidas de la ciudad colisionando violentamente con un Mercedes Benz modelo 2013, donde un chofer con dos guardaespaldas transporta a Rodrigo Jaramillo ex gerente de INTERBOLSA. Este va en compañía de un PhD de la Universidad de Harvard, discutiendo sobre la banca de inversión que traerán a la Capital de la República para la ejecución de varios proyectos de inversión de la gran pirámide creada con la ayuda de la legislación que ellos mismos habían ayudado a elaborar, en asocio con la permisividad de funcionarios públicos especialistas en pasarelas; se pasaban de la firma comisionista a los altos cargos del gobierno con la misma tranquilidad con la que nuestro zorrero se desplazaba feliz por las calles de la ciudad: el transistor en su oído, le impedía oír los ruidos de la ciudad; le machacaba a todo volumen el triunfo de la selección Colombia y las posibilidades de clasificar para el próximo mundial.

La zona del accidente, no solamente comprometió formas de vida tan dispares como la del honorable zorrero y la del no muy ético banquero de inversión, sino que perturbó las vidas de un motociclista, un moderno empresario de la movilidad, conductor de un taxi pagado en abultadas cuotas a una de las filiales de INTERBOLSA y a sus pasajeros, un profesor jubilado de la Universidad Nacional, en compañía de un magistrado de las altas cortes. El profesor, aligerando la marcha del taxista, pensaba que le iban a cerrar el banco para ganarse el descuento que la Alcaldía le ofrecía ese día por el pago anticipado del impuesto predial y de valorización, y

así contribuir con los proyectos ejecutados por la administración de la ciudad a través del grupo de la familia Nule.

Nuestro profesor, abogado de profesión, con estudios de posgrado en Urbanismo, no atinaba en calcular si con la mesada del mes siguiente podría pagar las cuotas de un generoso crédito otorgado por un familiar cercano para honrar, no solamente sus obligaciones tributarias, sino para pagar el anticipo que el eminente jurista le venía exigiendo para hacerse cargo de las querellas ante COLPENSIONES, entidad renuente a reconocer su pensión de jubilación después de treinta años de labores docentes ininterrumpidas.

El colapso entre la zorra, el Mercedes, la moto y el taxi, con los demás comprometidos en el accidente, pone en escena varios *Anthropos* de la ciudad y permite formarnos una idea de su ingreso y el lugar que ocupan en la distribución de la renta y la forma del gasto de la mayoría de los involucrados en el accidente, sin dejar de mencionar de forma muy especial al asesor jurídico del profesor. Según él, uno de los más prestigiosos constitucionalistas del país, el fallo de la Corte que limitó las excesivas mesadas pensionales de los ex magistrados, era una escandalosa violación de los derechos adquiridos; comentaba aterrado al oído a nuestro profesor: “este país está jodido, aquí no hay justicia; como sabe cualquiera que haya estudiado leyes y la Constitución colombiana, los derechos adquiridos son la columna vertebral del Estado Social de Derecho”.

Vaya tesis. Pero hay que saber de lo que se trata cuando hablamos jurídicamente con un ex magistrado seriamente comprometido con su pensión de jubilación. Igual sensación nos podemos llevar, si imaginamos al conjunto de personas accidentadas respondiendo en un juzgado por los daños civiles y las

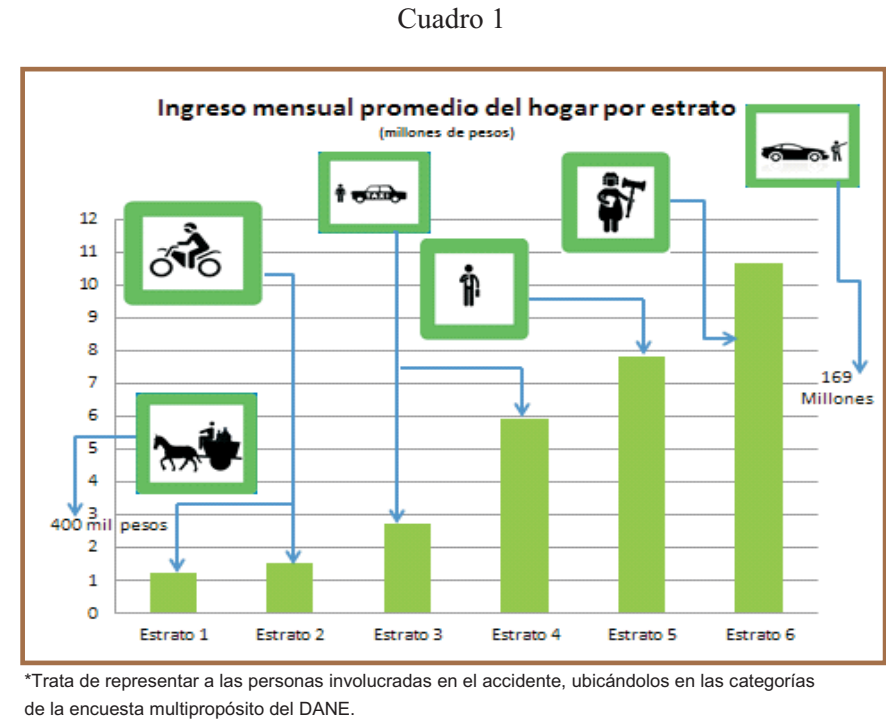
posibles implicaciones penales del accidente. Debemos retener: en derecho se responde personalmente y si bien es posible llevar estadísticas de las infracciones, esto no elude como ocurre con la teoría económica, el análisis del individuo singular.

La anterior situación, no muy alejada de nuestra vida real, se puede describir con la ayuda de los Cuadros estadísticos 1 y 2.

Ahora bien, si quisiéramos representar la información anterior en términos estadísticos, tendríamos que utilizar algunas de las fuentes disponibles sobre la ciudad sin perder de vista que pasamos de la persona, objeto central del Estado Social de Derecho, a la categoría de individuo abstracto o sustancia indeterminada histórica y socialmente, con la cual realizamos convencionalmente un tratamiento estadístico en términos sociales. La conversión de los fenómenos personales en sociales es la clave de la discusión entre ciencias naturales y ciencias sociales y por ello se encuentra en el corazón de la evolución de los sistemas políticos y sus disputas ideológicas.

La división de saberes para el análisis social con el uso de la matemática y la estadística, ha pasado desde las discusiones filosóficas de Blaise Pascal (1623-1662), quien intentó la demostración estadística de la existencia de Dios, pasando por los economistas clásicos, en especial Ricardo y Marx, hasta llegar a uno de los más grandes sociólogos Émile Durkheim (1858-1917) quien con su brillante fórmula, según la cual, hay que tratar “los hechos sociales como cosas”, abrió el camino al uso indiscriminado de la estadística y las matemáticas para el análisis de los asuntos sociales. La conversión de fenómenos personales en sociales revolucionó los sistemas ético y políticos en los que habita el ser humano con sus disputas ideológicas.

La elaboración citada de Durkheim creada en 1894, base del método sociológico, inscribe las ciencias



Cuadro 2

Tabla de ingresos y gastos de los personajes del relato

Pesos						
Estrato	Ciudadano	Ingreso mensual	Gasto en Alimentación	* Gasto en Salud	* Gasto en Educación	* Gasto en Vivienda
1	Indigente	-	-	-	-	-
1	Zorrero	400.000	350.000			
1	Mensajero (Moto)	1.000.000	400.000			
2	Vendedor (Moto)	1.250.000	460.000			
3	Taxista en arriendo	1.700.000	500.000			
4	Guardaespaldas	3.000.000	540.000			
5	Profesor	9.000.000	600.000			
6	Señora de Jaramillo	14.900.000	700.000			
6	Magistrado	21.000.000	1.000.000			
6	P.H.D.	54.000.000	1.300.000			
6	Rodrigo Jaramillo	169.000.000	3.000.000			

Fuente: cifras y personajes producto de la ficción. Para un acercamiento estadístico ver:
Encuesta de calidad de vida DANE (realizada anualmente)
Encuesta de ingresos y gastos DANE (Realizada aproximadamente cada 13 años)
Encuesta multipropósito para Bogotá DANE-SDP (2011)
*El lector interesado puede llenar los datos del cuadro con los gastos en salud, educación y vivienda, distinguiendo entre varias opciones; así por ejemplo, en salud teniendo presente quién accede al SISBEN o a una EPS a través de los regímenes subsidiado y contributivo; en vivienda a un VIP, una VIS o una vivienda por la vía plena del mercado.

sociales en una perspectiva de objetivación, característica de las ciencias de la naturaleza. Este procedimiento introduce una ambigüedad como la que hemos presentado en nuestra narración del accidente callejero y la realidad que describe la estadística: “... esta fórmula es ambigua. Puede leerse de dos maneras: como una afirmación de realidad o como un presupuesto metodológico, “los hechos sociales son cosas”, o “hay que tratar los hechos sociales como si fueran cosas”. En la segunda lectura, las palabras

importantes son tratar y como sí. Implican una actitud instrumentalista, que deja entre paréntesis la cuestión de la realidad de dichas cosas. Lo esencial entonces es el tratamiento y las convenciones sobre él para hacer “como si”⁴

De la mano de la construcción intelectual de Durkheim, es posible hacer pasar, como hace la economía convencional, hechos sociales a cosas a través de la estadística y la

4 Alain Desrosières, “la política de los grandes números” Melusina, Barcelona 2004 pg. 16

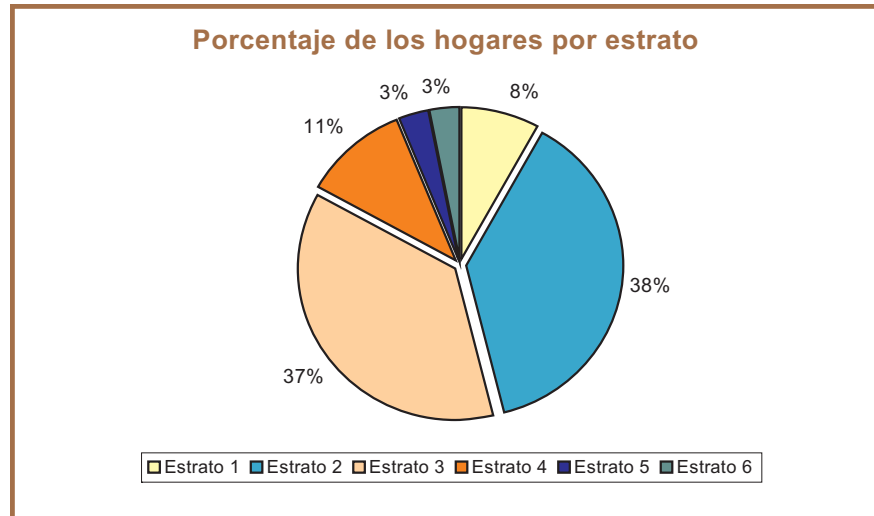
matemática, mostrando los resultados de nuestro accidente, vestidos con el traje del nuevo emperador: la ciencia positiva que con sus usos sofisticados de estadística, muchas veces, si no se precisan los alcances y limitaciones de las metodologías utilizadas, ocultan más de lo que revelan. Empero, una buena formación matemática y estadística de nuestra población, ayuda a elevar el nivel del debate público. La estadística de los hogares de la ciudad por estrato es la que se muestra en la Gráfica 1.

La discusión anterior nos lleva a uno de los temas centrales del uso de los instrumentos técnico-científicos para la aplicación y elaboración de políticas sociales, base de la discusión sobre hábitat y desarrollo urbano. Para ello, hay que tener claro los alcances y las limitaciones de los mismos. La diferencia entre el goce efectivo de los derechos a nivel de la aplicación de las leyes provenientes del derecho y su uso a nivel personal, de los usos estadísticos matemáticos, utilizados ampliamente en el análisis económico: una cosa es pensar en términos jurídico-administrativos y otra muy distinta es hacerlo en términos económicos. En la realidad social efectiva, no es posible la concreción de uno y otro si no se articulan adecuadamente para, a pesar de sus diferencias, tratar de utilizarlos, haciendo uso eficaz de los mismos.

Bogotá Humana

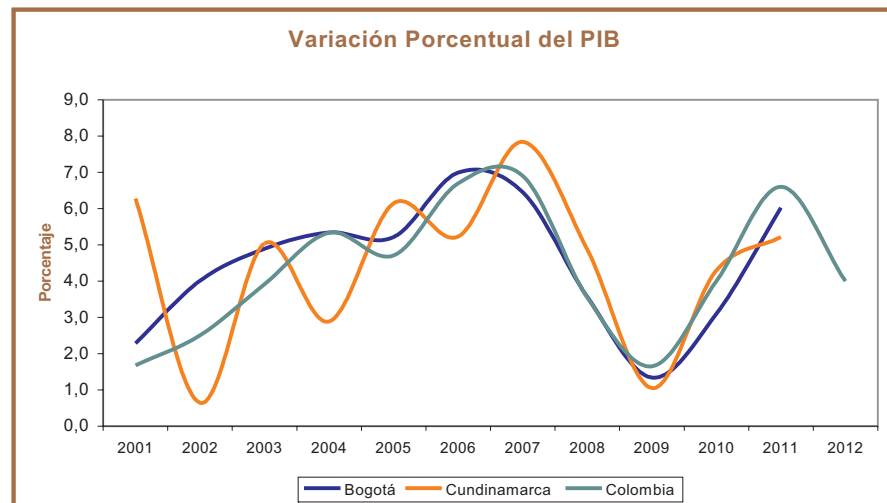
La anterior discusión es de utilidad para la evaluación del gobierno de la ciudad. Para ello es bueno retener el marco propuesto: la ciudad es la gente y es la gente la que hace a la ciudad; la ciudad es lo más específico de la sociedad, pero ella no es la sociedad; es una parte que no se puede confundir con el todo y no resulta así por la aritmética sino por una convención social, esto es, por un acuerdo político, un arreglo específico sobre el poder: el hábitat humano biológico es la forma en que el ser humano habita en relaciones de poder en un espacio y tiempo determinados.

Gráfica 1



Fuente: DANE-SDP. Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011

Gráfica 2



Fuente: DANE Cuentas Nacionales y Departamentales

En término económicos, una forma abstracta para acercar dicha problemática, es acudir al producto interno bruto a nivel nacional y local, estableciendo, como es habitual, los principales condicionamientos macroeconómicos de la contabilidad nacional. En la Gráfica 2 se pueden ver las relaciones entre el PIB nacional y local a través del período comprendido entre los años 2000-2011.

La gráfica nos muestra la fuerte relación entre el PIB nacional y el de Bogotá, pero también un comportamiento más atípico y casi obvio entre la ciudad y su entorno inmediato, el

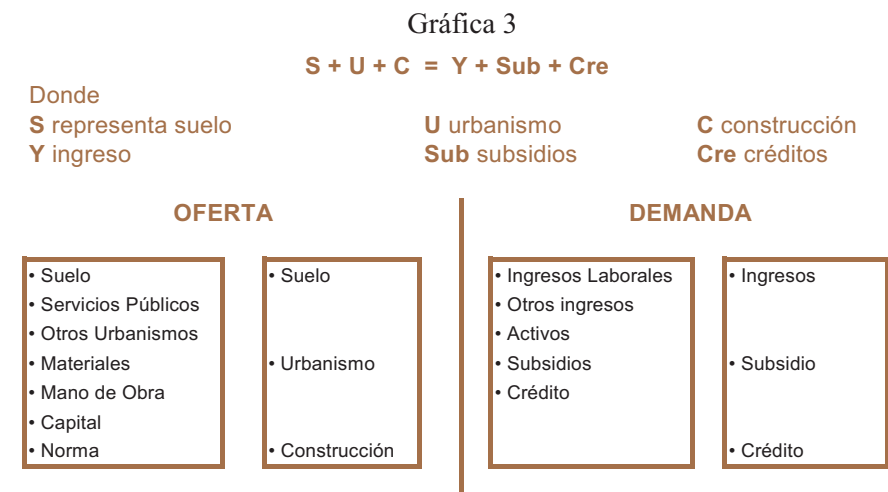
Departamento de Cundinamarca. Esto ocurre en términos gruesos a nivel económico, pero a nivel jurídico nos encontramos con uno de los problemas centrales del desarreglo institucional de Bogotá y el país: un desordenamiento territorial a nivel político, producto de la forma como se reparten las diferentes instancias del poder, el territorio en términos de geografía económica.

La Ley 1545 de 2011, mejor conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, no resuelve los grandes problemas territoriales del

país: la captura del territorio por parte del narcotráfico y la pugna de los intereses entre, por ejemplo, las empresas multinacionales, el Estado nacional, los Estados territoriales y la sociedad civil, fuente de conflictos territoriales de todo orden. Es una ley para resolver pequeños problemas entre clientelas pero no para abocar los grandes problemas del territorio; como lo señala Édgar Revéiz, son territorios fragmentados, cooptados y excluyentes: “nuestro Estado está cooptado por grandes lobbies y grupos legales e ilegales. La fuerza unificadora es la corrupción, su “pegante” simbólico ad hoc principal”⁵

La creación de la región administrativa y de planificación de Bogotá-Cundinamarca, es un avance positivo; desarrolla lo estipulado en el artículo 325 de la Constitución, permitiendo mayor integración para la elaboración de proyectos, tales como movilidad interurbana, tren de cercanías y de mitigación de riesgos medioambientales; empero, se queda muy corta, en ampliar la autodeterminación territorial, esto es, dar mayor libertad en la definición y el control de los intereses territoriales por parte de los habitantes.

La aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación entre las diferentes instancias estatales, no establece un marco expedito que garantice la efectividad de los diferentes procesos territoriales; no define un esquema institucional acorde con la arquitectura constitucional de un Estado Social de Derecho, siendo este uno de los grandes problemas de las políticas de hábitat diseñadas en el Plan de Desarrollo de Bogotá; en él, en muchos de sus capítulos, se omiten las dificultades legales para la ejecución de varios proyectos en que se encuentra interesada la ciudad. Es una falla, atribuible en buena parte a la



Fuente: UN-Hábitat/Colombia

autoridad local; la elaboración de todo plan de desarrollo debe tener claras las restricciones normativas, no sólo las que impone la Constitución, sino las leyes que la desarrollan y la complementan.

Un plan urbano se debe realizar en concordancia con el plan nacional de desarrollo, para el caso colombiano, con el plan Prosperidad Para Todos - 2010-2014- buscando las sinergias para potenciar la utilización eficiente de los recursos.

Debe igualmente, partir de una lectura atenta del Plan de Ordenamiento Territorial vigente, auscultando sus potencialidades y dificultades, para así diseñar las transformaciones necesarias para el cabal funcionamiento del plan urbano. Estas lecturas se hicieron pretermitiendo las limitaciones legales y no previendo los mecanismos de coordinación político-administrativos a nivel territorial, por ello el plan tiene muchas dificultades para utilizar los recursos de la Nación y lo más importante, hacerlo en un marco de concertación enfocada hacia la ejecución de proyectos.

Por lo anterior, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana se diseñó con un proyecto de ciudad enmarcado en un espacio muy conflictivo; su modelo, no solamente tiene problemas políticos para su ejecución, sino que

adolece de una lectura realista para la aplicación de los instrumentos técnico-científicos utilizados en su elaboración. Estos problemas son muy visibles en los temas de hábitat y desarrollo urbano. Para hacer su discusión, utilizaremos planteamientos que hemos venido haciendo de tiempo atrás⁶ apoyándonos en la ecuación y Gráfica 3, donde identificamos algunos de los principales componentes de la oferta y la demanda de la ciudad y mostramos los elementos de la cadena de producción y consumo de los diferentes mercados, sin omitir que no operan aislados unos de otros y así ver las consecuencias sobre la competitividad, la productividad y la rentabilidad de las empresas.

El plan de Bogotá se propone estimular la generación de las rentas asociadas al manejo del suelo y el urbanismo, creando los mecanismos para que dichas rentas sean compartidas entre los privados y la ciudad: “las plusvalías generadas no pueden quedarse exclusivamente en manos del sector privado. La ciudad, que hace posible la generación de estos excedentes, debe participar en ellos; las aglomeraciones crean condiciones propicias para que las personas vivan mejor y para que las

⁵ Édgar Revéiz “El Estado estrategia para el ordenamiento territorial” Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Bogotá 2013

⁶ Fabio Giraldo Director-, Urbanización para el Desarrollo Humano políticas para un mundo de ciudades-, ONU-Hábitat Bogotá Julio de 2009.

empresas sean más productivas y competitivas.”⁷

En apariencia todos estaríamos de acuerdo. El Estado Social de Derecho y la Ley de Desarrollo Territorial que lo concreta y profundiza -Ley 388 de 1997- así lo establece. El problema se encuentra en cómo se interpreta la ley y cómo ésta se viabiliza en su práctica efectiva. El problema de la tierra urbanizada y su preparación para la construcción de viviendas y equipamientos, no es un problema teórico, sino en general, como todo lo que ocurre con el urbanismo, un problema práctico-político. La utilización de esquemas teóricos son simples guías para la acción, si se quiere son modelos para aplicar a la realidad pero no son la realidad. La teoría es útil, pero no para hacerla prevalecer sobre la realidad, es una simple referencia de lo que queremos hacer. Hacerlo es un problema de gerencia pública.

El Plan de Desarrollo de Bogotá, apoyándose en las teorías de Vickrey, piensa las dinámicas sociales y productivas de la ciudad a través de la aglomeración en términos económicos, pero los diseñadores del plan extienden problemáticamente las condiciones económicas a las condiciones de la vida de las personas, entrando en la falacia y confusión entre derecho y economía señalada anteriormente; claro está, dependiendo de la forma en que se gestione la construcción del territorio urbano será factible capitalizar para las personas y las empresas el producto de la actividad urbana.

Pero de sol señalado, no se sigue, que la principal riqueza de la ciudad sea el suelo y las potencialidades del urbanismo, el cual no se puede ver con independencia de las condiciones macroeconómicas del país y de las posibilidades de generación de valor agregado a través de las políticas económicas que se implementen: la economía es un sistema complejo que

involucra diversos elementos, los mercados, que se relacionan entre sí siguiendo determinadas pautas y en los que actúan diversos agentes; en ellos actúan igualmente factores externos, por ejemplo los precios internacionales; e internos, como la Constitución y las leyes.

Lo anterior se puede discutir rápidamente utilizando los conceptos centrales del mundo globalizado a través de la distinción entre productividad y competitividad, conceptos, producto de convenciones sociales y no de cálculos aritméticos. La capacidad para competir es central, ella influye en el PIB, en el comportamiento sectorial, en el consumo y la inversión. Por lo tanto, el empleo y el nivel de vida en la ciudad no se pueden lograr sin competitividad, que es en esencia un asunto de la empresa privada, mientras al gobierno le importa la productividad, no sólo local sino nacional; sólo si hay productividad es posible que las empresas sean competitivas, y si lo son, en la ciudad o en el país se genera riqueza, empleo e ingresos: competitividad y productividad son a nivel de la política pública el aspecto práctico de la discusión política entre mercado y Estado, lo privado y lo público: sin empresas que sean exitosas en la competitividad, no hay empleo, pero éste sin un entorno y un hábitat que lo haga posible no se puede alcanzar. Estado y mercado como productividad y competitividad, son la clave para buscar los círculos virtuosos de la prosperidad y la aglomeración.

Muchos de los problemas del hábitat y el desarrollo urbano, incluida la búsqueda de los recursos para su financiación, no se pueden ver al margen de haber tomado un criterio teórico, el teorema George, Hotelling, Vickrey (GHV), como si fuera un problema práctico-político, olvidando la máxima epistemológica de los asuntos teóricos y prácticos: si la teoría no coincide con la realidad, hay que cambiar la teoría, no la realidad.

Puede sonar un tanto exagerado, pero para el Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana el teorema GHV le indica que “la ciudad genera la renta que necesita para pagar sus servicios. En otras palabras, la dinámica urbana crea los excedentes necesarios para financiar los servicios de la ciudad. Hasta ahora, la mayoría de las rentas han quedado en manos de los particulares”⁸. La tributación, especialmente la que viene haciendo la administración en materia de valorización y predial ha omitido problemáticamente las condiciones de vida de la población: Rodrigo Jaramillo tiene la misma tasa del predial que el profesor universitario, pero la mayoría de sus ingresos se encuentran en un paraíso fiscal no sometido a la retención en la fuente; antes de ser pillado en sus pilatunas, se iba a vivir al Municipio de La Calera donde como se sabe, el pago del predial es parecido a al que paga uno de sus guardaespaldas.

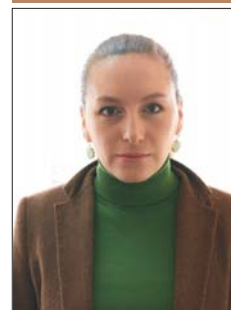
El plan de desarrollo económico y social y de obras públicas de Bogotá Distrito Capital 2012-2016 Bogotá Humana, es una apuesta conceptual y teórica del mayor interés. En el núcleo denso, apunta a tratar de respondernos la pregunta que nos hacíamos al inicio: ¿Se puede continuar el desarrollo humano sostenido en un crecimiento indefinido de la producción sin sacrificar los ecosistemas terrestres? Creemos que es posible, pero a través de un pacto social con el conjunto de los habitantes de la ciudad incluidos sus motores económicos: la empresa y los empresarios. Sólo así, el desarrollo humano se despliega creando un nuevo poder, imposible sin profundizar la democracia en los niveles económicos y políticos de la ciudad. Para ello, todo lo que hace el alcalde no es malo. Lo más sustantivo, su lucha contra la corrupción, puede absolverlo de sus problemas de comunicación y de gerencia pública.

7 Plan de desarrollo opcit pg 23 y 24

8 Plan de Desarrollo opcit pg. 45

Bogotá, de ciudad de ensueño a ciudad de todos: las ventajas y riesgos de densificar

Alejandra Vega Correa



Funcionaria Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

Bogotá cuenta con más de ocho millones de habitantes, concentra casi el 16% de la población colombiana y su Producto Interno Bruto es el 26,3% del PIB total del país.¹ Esto la hace la ciudad más importante de Colombia y evidencia los retos que existen en su desarrollo.

Durante la última década, Bogotá ha experimentado un acelerado crecimiento demográfico y físico, al igual que otras ciudades latinoamericanas. La migración hacia los centros urbanos, el desplazamiento interno y la disminución en la tasa de mortalidad han producido un aumento en su población,² esto ha propiciado de manera simultánea, una ampliación de

la frontera urbana y una presión sobre el suelo urbanizable. Ambas situaciones representan los caminos que se pueden tomar ante el crecimiento poblacional: o ampliar las fronteras y contar con ciudades dormitorio de baja densidad, donde las personas viven mientras trabajan en Bogotá o, densificar y aumentar la cantidad de personas que viven por metro cuadrado. La segunda alternativa supone un número mayor de ventajas, aunque también de posibles riesgos que se exponen a continuación.

El crecimiento de Bogotá se ha caracterizado por el desorden y la falta de planeación. La Capital se ha extendido a través de barrios periféricos e ilegales donde las personas más pobres han tenido que vivir alejadas de los sitios de trabajo, con problemas de acceso y falta de equipamientos, situación que ha fortalecido la segregación y ha aumentado las presiones sobre la administración central por la infraestructura que demandan estas zonas.

Así mismo, la ciudad tiene un déficit de 300.000 viviendas según señaló el Secretario de Hábitat del Distrito,³ déficit que afecta principalmente a las familias con menos recursos. Esta situación demanda una solución pronta que enfoque los esfuerzos distritales en esta dirección y permita así que un mayor número de personas cuenten con una vivienda que satisfaga sus necesidades.

De esta forma, surge la posibilidad de que los proyectos desarrollados en aras de mitigar el déficit favorezcan la

densificación y permitan obtener así las ventajas de este modelo que serán numeradas a continuación. Así mismo, estos proyectos deben ir de la mano con la construcción de equipamientos y los medios de transporte necesarios, “es falso el mito de que lo importante es que tengan casa, no importante donde”.⁴ La vivienda debe estar ubicada en zonas que permitan a las personas ejercer todos los derechos otorgados a través de la Constitución, deben ser cercanas a las zonas de trabajo, a colegios, universidades, centros de abastecimiento de comida, entre otros.

La primera ventaja de las ciudades densas, es que son más sostenibles económicamente hablando, pues la concentración hace que demanden menos recursos de la administración central. Requieren menos equipamientos, vías y, en general, infraestructura. A diferencia de aquellas de baja densidad, cuyos costos “sólo pueden ser soportados por economías inmensamente poderosas capaces de costear la red de autopistas e infraestructuras necesarias”.⁵

La vivienda debe estar ubicada en zonas que permitan a las personas ejercer todos los derechos otorgados a través de la Constitución, deben ser cercanos a las zonas de trabajo, colegios, universidades, centros de abastecimiento de comida, entre otros.

¹ Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes. Ciudad Región, presente y futuro de Bogotá. En: Revista Contacto. (2012) [Consultado 19 de junio del 2013]. En: <https://revistacontacto.uniandes.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=103&lang=es>

² PRECIADO BELTRÁN, Jair. Bogotá- Región: Crecimiento urbano en la consolidación del territorio metropolitano. [Consultado el 19 de junio de 2013]. En: <http://200.69.103.48/comunidad/dependencias/facultades_medioambiente/Documentos/Eventos/SeminarioInternacional/PonenciasCentrales/BOGOTA%20REGION%20CRECIMIENTO%20URBANO.pdf>

³ Advierten sobre déficit de vivienda en Bogotá. En: Revista SEMANA. 17 de julio (2009). [Consultado el 20 de junio de 2013]. En: <<http://www.semana.com/nacion/desarrollourban/articulo/advierten-sobre-deficitviviendabogota/105256-3>>

⁴ SABATINI, FRANCISCO y BRAIN, ISABEL. La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. EURE (Santiago) [online]. 2008, vol.34, n.103 [citado 2013-06-24], pp. 5-26. En: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612008000300001&lng=es&nrn=iso>

⁵ SALAZAR, JOSÉ. ¿Expansión o densificación? reflexiones en torno al caso Bogotá. Revista Bitácora Urbano Territorial- Universidad Nacional de Colombia [online]. núm. 5, 2001, pp. 21-35, 2001 [consultado el 18 de junio de 2013] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/748/74800505.pdf>>

La segunda ventaja, es que también son más sostenibles ambientalmente, por un lado, como se sostuvo anteriormente, necesitan menos infraestructura: vías, equipamientos, etc., pero además, impulsan a que las personas hagan más viajes a pie y en transporte público que en carro, en consecuencia las emisiones de CO₂ son menores, y se reduce el consumo energético de recursos no renovables como el petróleo. Variables importantes en un mundo que se dio cuenta que tiene que comenzar a cuidar sus recursos. Un caso exitoso es Manhattan, en Nueva York, donde el 75% de sus habitantes optaron por no tener carro a pesar de poder hacerlo y prefieren hacer los viajes a pie ya que viven cerca a sus trabajos.⁶



Foto tomada de: <http://www.bogota.gov.co/>

Comentario de foto: Parques metropolitanos como el Simón Bolívar son espacios públicos y democráticos de encuentro ciudadano, que embellecen la ciudad y facilitan un espacio de naturaleza en medio de Bogotá.

De la misma forma, como las personas hacen más viajes a pie los gobiernos se ven impulsados a desarrollar corredores y lugares de encuentro urbano, es decir, parques, plazas, ciclo-rutas, entre otros. Las ciudades no se desarrollan exclusivamente alrededor de grandes vías, lo que hace de éstas lugares con más sentido de comunidad y pertenencia.

En la misma dirección, la densificación facilita el flujo de ideas y de innovación entre las personas, pues “las grandes ciudades hacen más con menos”⁷ La integración de las comunidades posibilita la creación y mantenimiento de tecnologías e innovaciones. Carencia y desventaja característica de países latino-americanos que han tenido históricamente un rezago en este tipo de avances en relación con países desarrollados.

6Facultad de Ingeniería Universidad de los Andes. La densificación es la clave de las ciudades sostenibles En: Revista Contacto. (2012) [Consultado 19 de junio del 2013]. En: <https://revistacontacto.uniandes.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=113&Itemid=106&lang=es>

7BENAVIDES, JUAN. La aglomeración, ventaja paradójica de Bogotá. Revista Contacto [online]. Edición 5 [consultado el 19 de junio de 2013]. En: <https://revistacontacto.uniandes.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=134&Itemid=126&lang=es>

Otra de las ventajas, es que las altas densidades evitan las periferias residenciales lo que favorece la integración social⁸ y disminuye la percepción de desigualdad.

De esta forma, lo expuesto deja ver las ventajas de lograr densificar a Bogotá, pero es importante tener en cuenta posibles riesgos que de presentarse podrían afectar la viabilidad del proyecto.

Los proyectos de vivienda pública que se construyeron en Estados Unidos son ejemplos ilustrativos a la hora de explicar las consecuencias que una densificación no planeada podría representar. Durante los años 30, altas edificaciones, con un gran número de torres fueron presentadas como una solución para quienes el mercado no ofrecía posibilidades de vivienda costeables. Se construyeron en ciudades como Boston, Nueva York, San Luís, entre otras; sin embargo, la concentración de población discriminada y una serie de fallas en el diseño produjeron que estos se guetificaran y se convirtieran en

8SAPER; GERMÁN. La Fragua-Un Proyecto Experimental de Autoconstrucción Dirigida. [consultado el 20 de junio de 2013]. En: <http://www.germansamper.com/index.php?option=com_content&view=article&id=230&Itemid=142>

fuentes de vandalismo,⁹ por lo que un gran número tuvo que ser demolido y aquellos que siguen en pie continúan representando un reto para las administraciones sobre cómo controlar los problemas sociales que se presentan en su interior.

En consecuencia, para que la densificación pueda ser adelantada con éxito es necesario tener en cuenta ciertos factores que permitan adelantar e implementar los proyectos necesarios y no incurrir así, en un desperdicio de recursos.

Una primera necesidad a la hora de densificar es el transporte público eficiente. Ya que un mayor número de personas están concentradas en menos espacio es evidente que no todas podrán usar sus vehículos privados para moverse de un lugar a otro sin que esto ocasione una congestión en las vías existentes. Por esto, medios de transporte público que permitan a las personas ir a sus trabajos y volver con rapidez y comodidad y así mantener a la ciudad integrada son indispensables. Si se

9BRATT, RACHEL G. What Happened to Public Housing? [consultado el 19 de junio de 2013]. En: <http://www.der.org/resources/study-guides/down-the-project-study-guide.pdf>

quiere que la densificación sea sostenible a largo plazo el primer factor a considerar en Bogotá es este, pues los medios con los que contamos hasta ahora no son suficientemente eficientes ni cómodos, lo que provoca que las personas prefieran usar sus vehículos privados como medio de transporte diario y demandar más vías para sostener un modelo de baja densidad.

Así mismo, a la hora de construir proyectos de vivienda prioritaria o de interés social, alternativas como la construcción de proyectos de vivienda de alta densidad a baja altura planteada por el arquitecto Germán Samper¹⁰ se deben tener en cuenta, ya que como él mismo señala, los edificios altos de apartamentos para vivienda de interés social pueden representar un riesgo, “pues en apartamentos no hay el recurso de mejorar ingresos dentro de la vivienda salvo excepciones y habrá usuarios que no puedan cumplir con sus obligaciones hipotecarias y deban entregar su bien al prestador. Ya Colombia en la última crisis paso por este calvario.”¹¹

Un último factor es el fortalecimiento institucional, señala Sam Sullivan¹² que: “densificar es una decisión política de profundas implicaciones, que requiere una burocracia talentosa, independiente y calificada para que pueda permanecer en los cargos y que exige negociar entre los sectores público y privado. Como la decisión



Foto tomada de: <http://en.wikipedia.org/>
Comentario de foto: Proyecto de vivienda pública llamado Pruitt-Igoe, construido al norte de San Luis, Missouri, se finalizó de construir en 1955 y se terminó de demoler en 1976. El proyecto consistía en 33 edificios, de once pisos cada uno, lo que componía 2.870 apartamentos. Sin embargo, la inseguridad, el tráfico de drogas, las pandillas y el abandono en que se encontraban los edificios impulsaron la decisión de demolerlos.



Foto tomada de: www.germansamper.com
Comentario de Foto: el barrio la Fragua en Bogotá se comenzó a construir en 1985 y fue un proyecto novedoso del arquitecto Germán Samper Gnecco, de alta densidad con baja altura, autoconstrucción dirigida y con posibilidades de ser productiva.

necesita tiempo para desarrollarse debe tomarse ya.”¹³ De esta forma, es necesario que antes de emprender el proyecto de densificación la ciudad posea la institucionalidad suficiente para llevarlo a cabo con éxito, porque la falta de instituciones puede deslegitimarlo durante la implementación y Bogotá terminaría convirtiéndose así en una ciudad donde la gente trabaja pero no vive.

Por tanto, es importante pensar qué propuestas se pueden hacer que sean viables, que vayan de la mano con las características de la población

bogotana, con sus ingresos y la estabilidad de estos, con las composiciones familiares, con los valores, con la geografía, entre otros factores que se deben tener en cuenta a la hora de planear a largo plazo una ciudad como Bogotá ante un panorama de aumento de la población.

Es necesario que la ciudad antes de emprender el proyecto de densificación posea la institucionalidad suficiente para llevarlo a cabo con éxito.

10 Es un arquitecto colombiano reconocido por obras como: la Biblioteca Luis Ángel Arango, el Edificio Avianca, el Museo del Oro, el Centro Coltejer, entre otros.

11 SAPER; GERMÁN. Hacer ciudad en la ciudad más allá de los Macroyectos. Foro del Archivo de Bogotá noviembre 18 de 2011. [consultado el 24 de junio de 2013]. En: <http://www.scabogota.org/images/stories/blogs/comisiondehabitathacer_ciudad_en_la_ciudad_german_samper1_nov18_2011.pdf>

12 Ex-alcalde de Vancouver quien impulsó la iniciativa “Ecodensity” como una forma de reducir las huellas ambientales por el crecimiento de la población y ayudó a la densificación y transformación de la ciudad de Vancouver.

13 Facultad de Ingeniería Universidad de los Andes. La densificación es la clave de las ciudades sostenibles En: Revista Contacto. (2012) [Consultado 19 de junio del 2013]. En: <<https://revistacontacto.uniandes.edu.co/>>

¿Burbuja inmobiliaria o vivienda inalcanzable?



Funcionaria Dirección de Servicios Públicos

Durante el último quinquenio el índice de Precios de la Vivienda Nueva (IPVN) en Colombia ha tenido un crecimiento muy superior al del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Durante ese lapso la vivienda nueva se ha incrementado en 65,56%, en tanto que el IPC sólo lo ha hecho en 21,54% (ver Gráfica 1). Si es que los salarios de las personas lograron incrementarse de acuerdo con este último índice, se puede intuir que cada vez se hace más difícil acceder, por lo menos a la mayor parte de los colombianos, a una vivienda propia.

Al hacer un análisis de las causas que han generado las llamadas burbujas inmobiliarias¹, se debe tener en cuenta que si bien durante los últimos años el precio de la vivienda en Colombia ha presentado significativo crecimiento, no se cree que dicha situación sea el preámbulo de un acontecimiento de tal magnitud, más bien, corresponde a una serie de hechos aislados que distan mucho de alcanzar esta denominación, y menos pueden generar una crisis en el sector financiero y en la economía del país, tal como sucedió con la crisis de la finca raíz y la construcción que padeció nuestro país entre 1995 y 1999.

El doloroso episodio acontecido en el país durante el último quinquenio del siglo pasado, similar al que afectó a países como Suecia, Japón, varios estados de Estados Unidos, Tailandia, España, entre otros, ha estado precedido por causas similares, tales como: oferta de tierra y finca raíz fija en el corto plazo, lo que conlleva a un aumento acumulado de la demanda; excesivo incremento del crédito hacia

el sector; liberalización del sector financiero; aumento en las tasas de interés, entre otros, factores que no se presentan actualmente, por lo menos de forma estructural.

En el caso de la oferta, Bogotá ha sufrido una drástica caída, según lo señalan diferentes voces del sector, produciendo su desplazamiento hacia ciudades intermedias cercanas a la Capital de la República como Soacha, Madrid, Cajicá, Chía, Villavicencio, entre otras, donde se encuentran menos restricciones y existe un gran potencial a desarrollar.

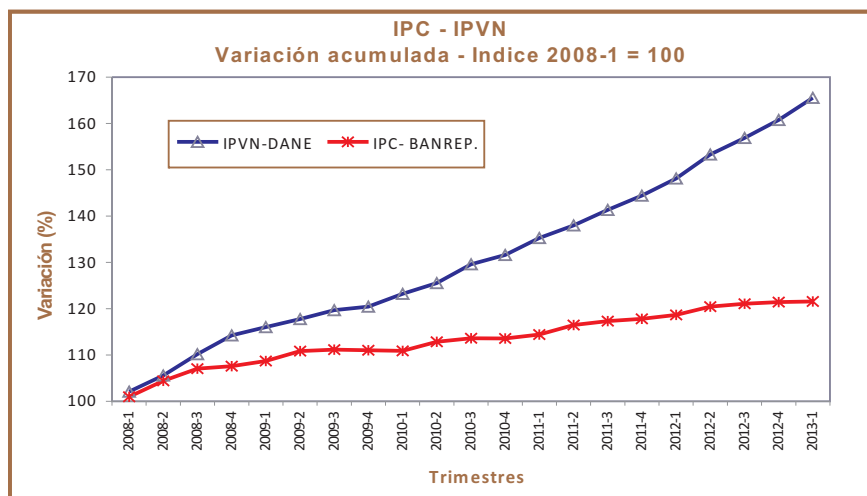
De igual forma, se debe tener en cuenta que en Colombia existe un déficit de vivienda aproximado del 36.2%², donde Bogotá concurre con el 19.2%, ocupando el octavo lugar entre las principales ciudades del país, déficit reflejado específicamente en el hacinamiento no mitigable presentado por las familias que ocupan habitaciones con 4 o más personas, fenómeno que se agudiza en la Capital con la llegada de pobladores víctimas de una problemática social que

incluye: madres cabeza de hogar, familias en situación de desplazamiento por violencia, familias inmigrantes del interior del país, personas en situación de discapacidad y trabajadores no cualificados.

Entre los principales factores que inciden en el déficit habitacional se encuentran la escasez y costos del suelo urbanizable, así como los de la construcción de la vivienda y financiación. Es así, que la Vivienda de Interés Social en los municipios de Colombia está por el orden de los \$700.000/m², mientras en Bogotá no baja de \$1.500.000 y los pocos proyectos ofrecidos se encuentran en los sitios más apartados de la ciudad, que además no se consiguen con facilidad. Algunos de los propietarios de la poca tierra urbanizable en Bogotá se dan el lujo de venderla entre 2 y 10 millones de pesos por m², costos que finalmente repercuten en el m² de la construcción y afectan a

² Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional CENAC- Boletín Estadístico Contexto Sectorial-Abril 2012.

Gráfica 1



Fuente: DANE y Banco de la República

¹ Una burbuja inmobiliaria en finca raíz se presenta cuando los bienes raíces registran un incremento injustificado, es decir, sin que exista una razón lógica, fenómeno que generalmente obedece a factores especulativos. Este fenómeno se produce básicamente por el deseo de las personas por adquirir bienes para luego venderlos a un mayor precio, aprovechando precisamente esa burbuja o gran crecimiento de precios.

las familias interesadas en comprar vivienda.

Debido a la escasez de suelos urbanizables, en el período 2004-2011 los precios de los terrenos en Bogotá subieron más de un 30%³ y como componente directo en los costos incide en el precio final de las viviendas.

En cuanto a las tasas de interés, en evidente cómo durante los últimos años el nivel de las tasas activas como pasivas se ha reducido significativamente, lo que ha incentivado la demanda de vivienda, lo cual ha recibido un impulso adicional con las medidas adoptadas recientemente por el Gobierno Nacional en el sentido de financiar la compra de 50.000 viviendas cuyo valor se encuentre entre \$79.500.000 y \$197.500.000, para lo cual los beneficiarios sólo pagarán una tasa del 7,0% durante los primeros siete años del crédito.

También se debe tener en cuenta que en Colombia el cumplimiento de los deudores de crédito hipotecario es bastante bueno. El índice de calidad de cartera hipotecaria, según reportes de la Superintendencia Financiera, actualmente está alrededor de 2,6%, es decir, por cada \$100 de crédito la mora es de \$2,6 nivel inferior al registrado a finales de 2007, cuando se encontraba en más del doble.

Tal como se acaba de presentar, las causas generadoras de las llamadas burbujas hipotecarias, no sólo en Colombia sino a nivel mundial, no se presentan como factores coyunturales que permitan intuir sobre un fenómeno de tal magnitud, sólo se presentan hechos aislados que difícilmente conllevarían a tal situación.

Sin embargo, el dinamismo que registran los precios de la vivienda en Colombia ha generado algunas opiniones sobre una eventual burbuja en el sector, tal como la que emite el Banco de la República en un reciente

En Colombia existe un déficit de vivienda aproximado del 36.2%, donde Bogotá concurre con el 19.2%.

informe⁴ publicado después de la que hizo el DANE sobre el incremento del índice de precios de la vivienda nueva que presentó el año pasado un 11.33% y para Bogotá del 12.78%. De igual forma, el presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) habló de un incremento “artificial (de los precios), que se ubica cerca de un 30% real por encima de su media histórica”.

Contrario a los argumentos expuestos, diversas voces salieron a desmentir la posible presencia del fenómeno, entre las que se encuentran: la de la presidenta de la Cámara Colombiana de Construcción (Camacol), quien tras conocer los datos del Dane expuso que la finca raíz en el territorio nacional es viable y son dirigidos por la oferta y la demanda y el gerente de información catastral del Distrito Capital, agregó que el incremento “hace parte de los índices normales y no es inusual”, es decir, que los sectores que están directamente implicados en el área de la construcción rechazan la idea de una burbuja inmobiliaria.

La realidad indica que al norte de la ciudad de Bogotá, el valor del m² está en los \$7 millones y los apartamentos más exclusivos valen el doble que un apartamento en Miami.

Pese a la crisis económica que presentó el país entre 1998 y 2000, el Presidente del Banco BBVA, hace énfasis en que las modificaciones legales introducidas durante esos

períodos de crisis “han permitido que el sistema financiero no se aparte de la ecuación de lo que está pasando en el crecimiento”, y señaló que hay “una serie de cautelas alrededor del mercado hipotecario que hacen bastante difícil o improbable que se replique el mismo proceso” que en España o Estados Unidos.

El aumento del metro cuadrado en la construcción de viviendas se debe a la falta de suelo suficiente para construir y disminuir con el déficit que presenta la ciudad actualmente, una de las alternativas para alcanzar el objetivo de vivienda es la demolición de casas para construir edificios resolviendo la escasez de suelo. Este incierto suceso da paso al concepto de vivienda en altura la cual sería la solución a tal problemática garantizando una redensificación y satisfacción a la comunidad, sin embargo el POT plantea la posibilidad de colocar a cargo de los constructores el pago redes y/o recursos adicionales para permitir la construcción de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), recursos que finalmente afectarán al comprador y no a los gobernantes de turno, ni mucho menos a los constructores.

Con el fin de aumentar la oferta de tierra, es necesario tomar medidas de fondo, como congelar los precios de la tierra, reinvertir en el cambio y aumento de redes de acueducto y alcantarillado, apoyar la venta de servicios públicos a los municipios vecinos o generar la posibilidad de altura en gran parte de la ciudad.

Sin la realización de una planificación a largo plazo y la combinación de estrategias para aumentar la oferta de tierra económica, será imposible detener este fenómeno de sobre costos o burbuja inmobiliaria, para las familias que desean comprar vivienda y posiblemente un gran número de las mismas sacrificarán su bienestar, para pagar por 15 años una de las viviendas más costosas de Latinoamérica.

3 Datos Secretaría Distrital de Hábitat-SDH 2007

4 Sin embargo, en recientes entrevistas, el Banco de la República desmintió la existencia de una burbuja o aumento ficticio de los precios de la vivienda en el país. El Director de Estabilidad Financiera de la entidad aclaró que el incremento no ha sido generalizado en el país, sino que se concentra en ciudades como Bogotá, donde ha sido “dramático” mientras que en Cali y Medellín se mantienen estables.

Fernando Aguirre Gómez / Patricia Pinto Camelo / María Gladys Valero Vivas

P^olíticas Públicas y control fiscal

Los problemas de la valorización, reflejo de administraciones ineficientes

La facturación de la valorización por beneficio local, correspondiente a la Fase II, que se empezó a cobrar a los bogotanos a comienzos de 2013 por cerca de \$850.000 millones, generó fuerte malestar entre la ciudadanía, no sólo por lo gravosa que resultó, sino también por el rezago que presenta la ejecución de las obras, por lo cual se terminó cobrando la Fase II, cuando las obras de la Fase I, que los capitalinos habían pagado entre el 2007 y el 2008, no se habían ejecutado ni siquiera en el 40%. El significativo rezago en la ejecución del plan de obras agudiza aún más los problemas de movilidad en la ciudad, con la consiguiente pérdida de productividad y competitividad.

La contribución de valorización por beneficio local que se estableció por medio del Acuerdo Distrital 180 de 2005 autorizó el cobro de \$2.103.118 millones a los bogotanos. Los recursos así generados permitirían financiar 137 obras en diferentes zonas de la ciudad, entre las que se encontraban:

45 vías, 26 intercepciones viales, 31 peatonales, 19 andenes y 16 parques.

Las obras a realizar se concentraron en cuatro grupos y para el recaudo de los recursos que financiarían el plan de obras se establecieron cuatro fases, tal como se puede observar en el Cuadro 1.

En el mes de diciembre de 2007 se inició el cobro de la primera fase de la valorización a 1.511.000 predios, recursos con los cuales se deberían iniciar las obras en el año 2008, sin embargo, tal como lo presentó la Contraloría de Bogotá D.C.¹ sólo hasta finales de 2009 se firmó el 70% de los contratos correspondientes al Grupo 1, situación que empezó a generar un gran retraso en la ejecución de las obras de este primer grupo.

Por medio del Acuerdo 398 de 2009 se modificó el plan del Grupo 1, se excluyeron unas obras y se incluyeron

¹ Contraloría de Bogotá, Sector Movilidad, Informe de Auditoría Regular, PAD 1012, adelantado ante el Instituto de Desarrollo Urbano.



Funcionarios Dirección de Servicios Públicos

otras, con lo cual de \$550.852 millones se pasó a \$527.777 millones. Además, considerando el atraso que presentaba el cronograma de ejecución, se amplió el plazo para su construcción en máximo dos años, a partir de la expedición del acto administrativo que ordenaría asignar el monto distribuable.

Un año después, por medio del Acuerdo 445 de 2010, se realizaron otras modificaciones al Acuerdo 180 de 2005, entre las que sobresalen:

- a) Los valores a junio de 2005 ya no se ajustarán de acuerdo al IPC sino según la variación promedio del valor del metro cuadrado de terreno. Si se tiene en cuenta que la variación del último indicador es mayor que la del primero, a la hora de asignar el monto distribuable de las fases que aún no se habían cobrado, su valor sería mucho mayor, por lo tanto la cuantía a pagar por la ciudadanía también se incrementaría.

Cuadro 1
Grupos de Obras y Fases de Asignación

Millones de pesos de junio de 2005					
	Obras Cantidad	Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV
		2006-2008	2009-2011	2012-2014	2015
Grupo 1	45	Estudios y diseños, compra de predios, construcción e interventoría \$ 485.975			
Grupo 2	46	Estudios y diseños, compra de predios \$ 147.688	Construcción e interventoría \$ 264.875		
Grupo 3	21		Estudios y diseños, compra de predios \$ 354.732	Construcción e interventoría \$ 220.322	
Grupo 4	25			Estudios y diseños compra de predios \$ 409.494	Construcción e interventoría \$ 220.032
Total	137	\$ 633.663	\$ 619.607	\$ 629.816	\$ 220.032
		\$ 2.103.118			

Fuente: Acuerdo 180 de 2005

El plan de obras que se pretendía financiar vía valorización por beneficio local (recaudo extraordinario y anticipado) fue muy ambicioso.

- B) Se estableció que la contribución correspondiente a la Fases II, III y IV se asignaría en los años 2012, 2014 y 2016, esto teniendo en cuenta el atraso que presentaba la ejecución del plan.

El monto distribuible proyectado para ejecutar las obras del Grupo 1 era de \$527.777 millones, pero debido a los problemas y atrasos surgidos, tales como la falta y/o cambios en los diseños, demora en la compra de predios, traslado de redes de diferentes servicios públicos, entre otros, fue necesario recurrir a la suspensión de algunos proyectos, así como a la adición y prórroga de otros, con lo cual el valor las obras del grupo, a finales de 2012, se incrementó en más de \$55.000 millones, sobrecosto que seguramente será mucho mayor cuando éstas obras se terminen.

El Acuerdo 180 de 2005, tal como se presenta en el Cuadro 1, establecía que durante la Fase I se adelantaría la construcción de obras del Grupo 1 y como parte del Grupo 2 se realizarían los estudios, diseños y la compra de 965 predios requeridos para así poder iniciar las obras del Grupo 2 correspondientes a la Fase II. Sin embargo, a finales del primer trimestre de 2013 no sólo algunos proyectos no contaban con diseños definitivos, sino que aún estaba pendiente la adquisición de alrededor del 83% de los predios, falencias del proceso que se referencian en el Pronunciamiento que realizó la Contraloría de Bogotá en marzo de 2013².

Además del atraso de más de cuatro años y medio que se presenta desde finales de 2008 (año en que se tenía programado terminar la Fase I, Grupo 1 y parte del Grupo 2), se debe tener en cuenta que ha transcurrido el 75% de los 10 años proyectados para ejecutar el plan de obras, pero su avance no

El rezago en las obras no sólo mantiene a la ciudad en un caos vehicular, sino que, cada vez más, la conduce a la pérdida de sus niveles de productividad.

llega al 40%, rezago que permite deducir que, de seguir a ese ritmo, el plan de obras requeriría cerca de diez años más para terminarlo, hecho que agudiza aún más el problema de movilidad en la Capital de la República y en sus entradas, debido a que las vías se encuentran colapsadas, produciendo trancones que además del malestar que generan en la ciudadanía, reducen la productividad y competitividad de la ciudad.

Las obras de la Fase II se pretendían financiar con la facturación que se les pasó a los bogotanos a comienzos de 2013 por cerca de \$850.000 millones, lo cual generó malestar no sólo por lo gravosa que resultó, sino también por el rezago que presentan las obras que la ciudadanía pagó años atrás, tal como se reseñó anteriormente,

situación que obligó a la Administración Distrital a solicitar de forma reiterada al Concejo de Bogotá la realización de ajustes al plan de obras y a su financiación.

Finalmente, a mediados de junio de 2013 el Cabildo de la Capital aprobó una serie de modificaciones al proyecto de valorización propuesto por la Administración Distrital, con lo cual el monto distribuible por valor de \$2,1 billones que se pretendía cobrar (\$850.000 millones de la Fase II en el 2013) a 1.721.000 predios, pasó a \$381.000 millones a cobrar aproximadamente a 560.000 predios, reducción que fue posible debido a la exclusión del plan de más de 20 obras.

Si bien la reducción del monto a recaudar permite disminuir significativamente la cantidad de predios que tienen que pagar la valorización y de forma similar reducir la factura de quienes continúan como sujetos activos de tal cobro, también es cierto que las obras que se excluyeron del plan, más otras más que se agregaron en el nuevo plan, se deben realizar vía cupo de endeudamiento. En tal sentido, la reducción de la valorización lo que hace es diferir el cobro de gran parte del plan de obras vía endeudamiento, trasladando así su efecto a través del tiempo, donde en general la ciudadanía tendrá que entrar a financiarlo.



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones

² Contraloría de Bogotá D.C. Pronunciamiento de marzo de 2013, enviado al Alcalde Mayor de la Ciudad sobre “Las falencias que presenta el cobro de la valorización por beneficio local en la ciudad”.

Las modificaciones así aprobadas no son del agrado de buena parte de la ciudadanía, porque además excluye del pago de valorización a gran cantidad de predios que directamente se beneficiarán de las obras, pero se le sigue cobrando a otros que se encuentran por fuera su alcance, todo lo cual va en contravía de la normatividad, tal como se analiza más adelante.

Bajo el supuesto que se hubiera continuado con el plan de obras, tal como se diseñó inicialmente, considerando los atrasos en su ejecución, así como su posible terminación diez años más tarde de lo previsto, la facturación que se le hubiera tenido que pasar a los bogotanos (estimando que la Fase III se actualizaría en diciembre de 2016 y se cobraría en 2017, y la Fase IV en diciembre de 2019 y se cobraría en 2020) sería la que se presenta en el Cuadro 2, esto sin tener en cuenta los sobrecostos en los que se ha incurrido y los que se generarían hasta su terminación.

Todo lo anterior permite concluir que el plan de obras que se pretendía financiar vía valorización por beneficio local fue demasiado ambicioso, por la gran cantidad de obras que se pretendía adelantar durante un plazo tan amplio y en diferentes zonas de la ciudad. El plan así programado ha sido difícil de ejecutar debido a que se realizó bajo

Ha transcurrido el 75% de los 10 años proyectados inicialmente para ejecutar la totalidad del plan de obras, pero su avance no alcanza el 40%.

una inadecuada planeación, lo que se puede observar en los continuos cambios de diseños, la carencia de planos, licencias y la dificultad para adquirir los predios donde se deben construir las obras, lo cual no sólo dilató la ejecución de la primera fase y de todas las obras del plan, sino también porque generó sobrecostos.

La contribución por valorización que se estableció en Bogotá por medio del Acuerdo 180 de 2005, los subsidios, guientes acuerdos modificatorios, así como la reciente aprobación de la reducción del plan de obras, además de las deficiencias en planeación y ejecución expuestas, genera fuertes cuestionamientos tanto de orden legal como técnico, tal como se puede observar en diversidad de críticas que se han realizado al proceso de

valorización en Bogotá, en especial la que hace el experto consultor en el tema Óscar Borrero³.

El Acuerdo 180 de 2005 es ilegal, arguye Borrero, “Porque la legislación colombiana, desde el artículo 317 de la Constitución hasta los decretos 1604 de 1966 y el decreto 1394 de 1970, dice muy claramente que en el país se puede hacer ese cobro en función del beneficio que genere la obra a la propiedad inmueble y no en función del beneficio al ciudadano ... además, añadió en uno de sus artículos que Bogotá entiende por beneficio no solo la valorización de los mismos sino las mejoras en movilidad, calidad de vida, condiciones sociales y bienestar de los ciudadano. ... algunas ciudades, entre ellas Bogotá, cuadraron el cobro a machete, para que les diera el monto para financiar cada obra. Como se construían obras grandes en zonas donde no daba la capacidad de pago, los técnicos le metían más gente (ampliaban las zonas de influencia). Así, poco a poco, un cobro por valorización local se volvió un cobro local-general”.

En otro de sus estudios Borrero señala⁴: “La experiencia de Colombia con la contribución de valorización en los últimos 70 años demuestra que es un instrumento viable para financiar el desarrollo urbano, capaz de recaudar ingresos significativos, ... Entre las lecciones que se aprenden de esa experiencia, la más importante es el vínculo claro entre la provisión de beneficios públicos y la voluntad de los propietarios a pagar la contribución. El éxito depende de la legitimidad del

Cuadro 2

Valorización - Monto Distribuible

Millones de pesos

A diciembre de:	2007 Fase I	2013 Fase II	2017 Fase III	2020 Fase IV
Grupo 1	538.779			
Grupo 2	163.735	357.943		
Grupo 3		479.370	333.408	
Grupo 4			619.678	363.844
Total	702.514	837.313	953.086	363.844

Fuente: Acuerdo 180 de 2005 y valores de junio de 2005 actualizados con el IPC.

3 El Espectador: “La valorización en Bogotá se calculó a machete y es ilegal”. Publicación del 9 de mayo de 2013. Entrevista realizada a Óscar Borrero.

4 “Evaluación de la contribución de valorización en Colombia”. Abril de 2011. Estudio donde se escogió a Bogotá y Manizales como ciudades típicas a evaluar el cobro de valorización.

proyecto y de la capacidad institucional y estándares éticos de la agencia que administra la contribución. A fin de generar confianza entre los ciudadanos, el éxito también se vincula con garantizar la capacidad de pago del tributo, la aplicación de un modelo equitativo de distribución, la publicidad del beneficio económico del proyecto, y la participación de los ciudadanos durante la fase de implementación”.

Bajo este contexto, como las obras que se realizan por medio de valorización por beneficio local valorizan las propiedades que se encuentran en su área de influencia (les genera una plusvalía), los propietarios así beneficiados deben trasladar parcialmente dicho beneficio al Estado a través del pago de valorización, en cambio, los que se encuentran por fuera del área de influencia de las obras no deben tributar por este concepto. En tal sentido, dicho tributo debe pagarlo quien directamente se beneficie y el Estado no debe utilizar criterios subjetivos para gravar a unos y a otros no, porque de esta manera se iría en contravía de la Constitución y la ley.

En síntesis, el problema de la implementación de la valorización en Bogotá se genera en la gestión de administraciones que excedieron su competencia al convertir el beneficio de la propiedad inmueble en un beneficio al ciudadano, a la improvisación en la planeación de las obras y su respectivo financiamiento, así como a las fallas en su ejecución, lo cual no sólo transgrede la Constitución y la ley sino que genera una serie de sobre costos que finalmente se cargan a los contribuyentes, todo ello producto de la ineficiencia de la administración pública, lo cual ha generado la pérdida de confianza de la ciudadanía en ésta, pero aún algo más grave, la reducción de la productividad y competitividad de la ciudad.

Otro aspecto a tener en cuenta, no sólo con la valorización sino también con

El Acuerdo 180 de 2005 convirtió el beneficio de la propiedad del inmueble en un beneficio al ciudadano.

toda clase de impuestos y contribuciones que el Distrito debe recaudar, es que a pesar de tener múltiples mecanismos para financiar sus actividades no se ha encontrado la fórmula perfecta para evitar situaciones como la elusión y la evasión, desde luego, por problemas en el sector público con el auspicio del sector privado. Ese matrimonio público-privado ha desencadenado la dilapidación de grandes recursos

destinados a obras de infraestructura que no han llegado a feliz término, y que muy seguramente terminarán siendo pagados nuevamente por la ciudadanía en general.

Por otra parte, en Bogotá se ha tenido la concepción que los predios tienen valor dependiendo de su ubicación y de todos es conocido que el cobro de la valorización y del impuesto predial se asocia con el estrato socio-económico, lo cual de cierta manera genera desbalance entre los contribuyentes porque en los estratos 1, 2 y 3 existen predios destinados a actividades comerciales e industriales cuyas tarifas impositivas para el Distrito son más blandas que para los demás estratos. Dicho de otra manera, este tipo de contribuciones debería tener en cuenta un componente relacionado con la capacidad del predio para generar recursos para su propietario.



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones

Una visión sobre el incumplimiento a nivel del Distrito Capital de la Ley 1537 de 2012, respecto a la Vivienda de Interés Prioritario



Directora Sector Hábitat y Ambiente

Las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016 “Bogotá Humana”, en cuanto a la construcción de Viviendas de Interés Prioritario (VIP) y consecución de suelo, están en riesgo de incumplimiento.

La meta de 70.000 VIP programadas en el Plan presenta grandes dificultades para su cumplimiento. Como meta para el cuatrienio se estableció la habilitación del ciento por ciento del suelo para la construcción de 30.000 VIP del programa Vivienda y Hábitat Humanos y 40.000 VIP del programa de atención a víctimas, para un total de 70.0000 VIP.

El Distrito Capital para cumplir con la meta propuesta debe gestionar 188 hectáreas de suelo útil, distribuidas por entidades y vigencias 2012-2016, conforme lo ilustra el Cuadro 1.

Se observa que, si bien es cierto, se logró cumplir la meta de las hectáreas asignadas para la vigencia del 2012, las mismas tan sólo equivalen al 10.20% de un total de 188 hectáreas programadas para el cuatrienio. El avance demuestra escasa ejecución, lo cual resulta preocupante teniendo en cuenta la extensa tramitología que debe

surtirse para la entrega de las VIP, tiempo que en promedio es de aproximadamente 3 años en el mejor de los escenarios o más, como es el caso de los proyectos El Porvenir y Operación Estratégica Nuevo Usme adelantados por Metrovivienda, que llevan entre 7 y 9 años respectivamente.

Para cumplir con las 70.000 VIP programadas para el cuatrienio de la Administración, se deberían entregar anualmente 17.500 viviendas por parte del Distrito Capital; meta que resulta ser ambiciosa, dada la escasez de suelo, aunado a lo cual, como es de conocimiento, proyectos como la Operación Estratégica Nuevo Usme y Campo Verde están suspendidos. El primero hasta tanto se pronuncie el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre la realindereación del Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, declarada por el Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del entonces Inderena, aprobado mediante la Resolución Ejecutiva 076 de 1977, expedida por el Ministerio de Agricultura; y el segundo proyecto, en razón a que la Administración ha decidido no continuar con el desarrollo del mismo, debido a las amenazas de inundación que presenta.

Ahora bien, en cuanto al cumplimiento de las metas de gestión del

suelo, se tiene que con corte a 30 de abril de 2013, su avance es del 0% por parte de las entidades responsables del Distrito Capital. Si el avance de las metas en materia de gestión del suelo es del 0%, esto significa que Bogotá está en alto riesgo de no contar con la construcción de las viviendas programadas, cuyo número es de 70.000, todo como resultado de la falta de planeación e ineficiencia en la gestión administrativa por parte de las entidades responsables como la Secretaría Distrital del Hábitat, Caja de Vivienda Popular, Metrovivienda y Empresa de Renovación Urbana (ERU). Como consecuencia, la población afectada serán las familias de escasos recursos económicos, como también la población asentada en zonas de alto riesgo por remoción en masa. El Distrito Capital viene siendo condenado severamente por los jueces de la República en razón a las reiteradas omisiones, con lo que innegablemente se afectan los recursos públicos de la ciudad¹.

Se estableció el incumplimiento del Convenio No. 043 del 16 de noviembre de 2012, suscrito por el Distrito Capital con el Gobierno Nacional (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), como se muestra a continuación:

Con ocasión de las facultades otorgadas al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), se suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil No.

1 Acción Popular No. 2008-00587. Juzgado Veinte Administrativo del Circuito de Bogotá Sección Segunda. 12 de Mayo de 2010.

Cuadro 1

Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016
Metas en Hectáreas por Entidad

Entidades	Metas (ha.)	Programación por Vigencia				
		2012	2013	2014	2015	2016
Sec. Distrital del Hábitat - SDHT	20	2	4	5	6	3
Emp. Renovación Urbana - ERU	38	1	3,8	3,8	14,9	14,5
Metrovivienda	110	11,5	40,5	36	22	0
Caja de Vivienda Popular	20	4,27	5,23	5,25	5,25	0
Total	188	18,77	53,53	50,05	48,15	17,5

Fuente: Información Secretaría Distrital del Hábitat- SDHT

302 del 6 de julio de 2012 con la Fiduciaria Bogotá S.A.

La operación fiduciaria contempla tres esquemas de ejecución del Programa: I. Adquisición de Viviendas de Interés Prioritario que se desarrollen en proyectos privados. II. Selección de constructores para el diseño y/o construcción de proyectos en lotes aportados por las entidades territoriales, y III. Adquisición de viviendas ejecutadas, promovidas o gestionadas por entidades públicas.

Conforme a lo anterior, el Distrito Capital aportó para el esquema II, cuatro lotes para adelantar los Proyectos Urbanísticos: el Pulpo, las Margaritas, Villa Karen e Idipron; así

mismo, para darle aplicabilidad al esquema III, con fecha 16 de noviembre de 2012, el Fonvivienda suscribió con la Secretaría Distrital del Hábitat, Metrovivienda y la Caja de Vivienda Popular (CVP), el Convenio Interadministrativo No. 043 de 2012, el que tiene por objeto: “Aunar esfuerzos para entregar, en forma gratuita, hasta dos mil seiscientos sesenta y cuatro (2.664) viviendas de interés prioritario ubicada en el área urbana, a título de subsidio en especie a la población más vulnerable del Distrito Capital, a través de la cooperación para la adquisición de las viviendas de interés prioritario, en proyectos ejecutados bajo la gestión, coordinación y responsabilidad de Metrovivienda y la Caja de Vivienda Popular.”.

Fue así como para cumplir con el compromiso estipulado en el precitado convenio, la construcción de las 2.664 unidades de Vivienda de Interés Prioritario se asignaron así: 1.921 unidades a la CVP y 743 a Metrovivienda. Igualmente, es preciso mencionar que el Gobierno Nacional mediante la Resolución 604 del 25 de julio de 2012, distribuyó el número de cupos de los recursos, correspondiéndole a Bogotá 8.110 VIP.

En razón de lo anterior, la Secretaría Distrital del Hábitat presentó la programación de los proyectos de vivienda VIP, en cumplimiento de la Ley 1537 de 2012. El avance se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Avance de los Proyectos del Programa de Vivienda Gratuita, Ley 1537 de 2012 en Bogotá D.C.

Esquema	No. Viviendas	Localización	Estado	Fecha	Fuente
Esquema 1. Adquisición de VIP en proyectos privados					
Metro 136	350	Cra 4 No 136-21 Sur Usme	Adjudicado Ingenal S.A.	18-12-2012	Fidubogotá (*) Convocatoria No 32
Subtotal Esquema 1	350				
Esquema 2. Selección de constructores para el diseño y/o construcción de proyectos aportados por entidades distritales					
El Pulpo	93	Av 13 No 52 - 60 Puente Aranda	Adjudicado Territorio S.A.S.	26-02-2013	Fidubogotá (*) Convocatoria No 80
Las Margaritas	1.280	Av Cra 86 No 43 - 55 Sur Kennedy	Adjudicado Triada S.A.S.	26-02-2013	Fidubogotá (*) Convocatoria No 107
Villa Karen	450	Cll 54C Sur No 98 - 03 Bosa	Adjudicado Triada S.A.S.	26-02-2013	Fidubogotá (*) Convocatoria No 106
Idipron	457	Tv 4G Bis Este No 100B - 11 Sur Usme	Convocatoria Desierta	08-03-2013	Fidubogotá (*) Convocatoria No 148
Subtotal Esquema 2	2.280				
Esquema 3. Adquisición de viviendas ejecutadas, promovidas o gestionadas por entidades públicas					
Proyectos Metrovivienda					
Plaza de la Hoja	417	Cra 30 Cll 19 Puente Aranda	Concurso arquitectónico adjudicado	15-03-2013	Metrovivienda (**) SCA Bogotá (***)
San Victorino	326	Cra 14 No 9 - 20 Santa fe	Borrador de términos de la Convocatoria pública	15-03-2013	Metrovivienda (**)
Proyectos Caja de Vivienda Popular					
Convocatoria Obra 1069 VIP	1.069	Bosa 85 VIP Ciudad Bolívar 718 VIP San Cristóbal 1118 VIP	Convocatoria en proceso de licitación	01-04-2013	Fidubogotá, Caja de la Vivienda Popular (****) Convocatoria 009
Restante	852		Estructuración Convocatoria		
Subtotal Esquema 3	2.664				
Total	5.294				

Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat

* http://www.fidubogota.com/portal/page?_pageid=1753,168221264&_dad=portal&_schema=PORTAL

** http://www.metrovivienda.gov.co/portal2012/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=609&patron=01.

*** Sociedad Colombiana de Arquitectos <http://www.scabogota.org/>

****Caja de la Vivienda Popular <http://cajaviviendapopular.gov.co/es/fidubogota2013.html>

Como podemos observar, a mayo de 2013 no existía ningún avance en cuanto a la construcción de unidades de vivienda. Esto implica un serio incumplimiento del objeto del Convenio 043 de 2012, conforme lo ha manifestado el mismo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de los Oficios 722-2-50522 del 30 de mayo de 2013 y 7220-2-59626 del 25 de junio de 2013, remitidos a la Secretaría Distrital del Hábitat y a la Caja de Vivienda Popular, respectivamente, lo que en estos términos puede generar la terminación anticipada del señalado instrumento de gestión.

El retraso en el cumplimiento de las obligaciones pactadas, se evidencia así:

Caja de Vivienda Popular

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del literal D, de la cláusula quinta del aludido convenio, la Caja de Vivienda Popular se comprometió a “Presentar a FONVIVIENDA, para su aprobación y la del comité Fiduciario del FIDEICOMISO PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, los proyectos que se ejecutarán para el desarrollo del presente convenio, a más tardar dentro de los cinco (5) días

La construcción de 70.000 Viviendas de Interés Prioritario implicaría entregar anualmente 17.500 viviendas por parte del Distrito Capital.

siguientes a la firma del presente convenio. En el caso en que se requiera modificar el listado de proyectos, éste deberá ser presentado nuevamente para aprobación del Comité Fiduciario del FIDEICOMISO-PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA”.

Fue así como con fecha primero de marzo de 2013, la CVP presentó el listado de 40 proyectos al Comité Fiduciario del Fideicomiso y según Acta No. 024-13 dieron la respectiva viabilidad, con la posibilidad de construcción de 1.921 VIP.

El 25 de junio de 2013, el Director de Fonvivienda puso en conocimiento de la Directora General de la Caja de Vivienda Popular, que el supervisor del convenio en dos oportunidades le

ha solicitado a la Secretaría Distrital del Hábitat, con copia a la Caja de Vivienda Popular y a Metrovivienda, el envío de las licencias de urbanización y/o construcción de cada uno de los proyectos de las viviendas que luego serían objeto de adquisición por parte del Fonvivienda.

De acuerdo con las obligaciones contenidas en el numeral 11 de los literales C y D de la cláusula quinta del Convenio 043 de 2012, tanto la CVP como Metrovivienda debían presentar un cronograma de ejecución de los proyectos quince días después de la aprobación del listado de proyectos de que trata el numeral 3 de la citada cláusula, adjuntando copia de los folios de matrícula inmobiliaria de los predios donde se desarrollarán los proyectos y las licencias de urbanismo y/o construcción.

Es así como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recientemente manifestó a la Administración Distrital que a pesar de las obligaciones que se adquirieron en el marco del convenio por parte de la CVP, a la fecha no se ha recibido la totalidad de la información antes mencionada para dar curso a los proyectos de vivienda.

Cabe resaltar que mediante comunicación del 5 de junio de 2013, radicado número 2013EE4588, la misma CVP le manifestó al supervisor del convenio que de los 40 proyectos presentados a Fonvivienda, 13 son inviables y 9 tienen una viabilidad “media”, lo que significa que de un total de 1.921 Viviendas de Interés Prioritario a desarrollar por parte de la CVP, 830 son inviables y 764 tienen una viabilidad “media”².

Así las cosas, según la CVP los proyectos con viabilidad media son



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones

2 Tomado del oficio No. 7220-2-59626 de 25 de junio de 2013, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

los que están sujetos a los resultados de los estudios técnicos y de gestiones sociales y jurídicas para salir a procesos de convocatoria, razón por la cual no es posible adelantar los procesos de selección de los diseños y construcción de estos proyectos.

En razón a lo anteriormente expresado por la misma CVP, se tiene que del 100% de los proyectos presentados a Fonvivienda por parte de la misma, el 82.97% es inviable o tiene viabilidad media y sólo es viable el 17.02%, con potencial para el desarrollo de apenas 327 viviendas de las 1.921 ofrecidas, con el agravante que a la fecha con respecto a éstas hasta ahora se están surtiendo los procesos de convocatoria para efecto.

Situaciones como las señaladas, atentan gravemente contra la ejecución del proyecto de vivienda gratuita en Bogotá, toda vez que de acuerdo al Convenio suscrito con el Gobierno Nacional, hay plazo para la entrega de las unidades de vivienda hasta el 31 de marzo de 2014; por lo que en criterio de este Organismo de Control la única afectada será la población en condiciones de pobreza extrema.

Metrovivienda

En desarrollo del esquema III, Metrovivienda desarrollaría 417 VIP en Plaza de la Hoja y 326 en San Victorino, las cuales con base en lo pactado en la cláusula cuarta del aludido convenio, el Distrito adquirió la obligación de su construcción, para luego venderlas al Fonvivienda, quien las entregaría de manera totalmente gratuita a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie.

Así las cosas, la ciudadanía debe conocer que los beneficiarios de las mencionadas soluciones de vivienda serán seleccionados directamente por el Fonvivienda, conforme a lo previsto de manera expresa en el Decreto

Nacional 1921 de 2012, cuando los proyectos tengan el 50% de avance.

Esto significa que, en relación con proyectos como los de San Victorino y Plaza de la Hoja, el Gobierno Nacional pagará al Distrito Capital por cada una de las unidades de vivienda VIP el equivalente a 62 SMLMV, entre tanto el aporte distrital será de 8 SMLMV, representados en el valor de los inmuebles en los cuales se desarrollarían dichos proyectos, por lo que el valor total de cada unidad no podrá sobrepasar los 70 SMLMV, normativamente previstos.

En este orden de ideas, motiva a la Contraloría de Bogotá hacer uso de la función de advertencia prevista en el artículo 5° numeral 4° del Acuerdo 519 de 2012, habida cuenta que según las cifras presentadas en la prefactibilidad financiera a octubre de 2012, y basados en que para ese entonces el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, era de \$566.700, cada VIP no podría superar el valor de \$39.669.000.

Sin embargo, esta Contraloría de acuerdo con el examen realizado a los señalados proyectos VIP, y de manera específica al aporte que pretende hacer el Distrito Capital, que en los señalados casos corresponde a los terrenos sobre los cuales se desarrollarían aquellos, se tiene que aun teniendo en cuenta tan sólo el precio de los mismos registrados en los libros de contabilidad y/o el establecido por Metrovivienda y no su valor comercial, no existe duda que el valor final de cada una de las soluciones de vivienda proyectadas va inexorablemente a superar los 70 SMLMV, como seguidamente se demuestra:

- Proyecto Plaza de la Hoja

Como quedó antes expresado, el valor de cada unidad de vivienda VIP sería de \$39.669.000, correspondientes a los 70 SMLMV fijados por la norma,

Del 100% de los proyectos presentados a Fonvivienda, el 82.97% es inviable o tiene viabilidad media.

de los cuales, como bien se dijo 62 salarios cancelaría el Fonvivienda por cada una, lo que asciende a \$35.1 millones y el aporte del subsidio familiar en especie por vivienda que hará el Distrito Capital de 8 SMLMV, equivalentes a \$4.5 millones. Si se tiene en cuenta que, en el caso del proyecto Plaza de la Hoja, el valor del terreno tiene un costo de \$10.698 millones, esto significa que si allí se construirán 417 unidades de VIP, se tiene que por cada unidad de vivienda le correspondería por este concepto un valor de \$25.6 millones. Si a esta cifra se le restan los \$4.5 millones que normativamente le correspondería al Distrito, en la práctica, éste estaría aportando de más \$21.1 millones, por cada vivienda.

Sumados los reales aportes se arrojaría un valor por cada vivienda de \$60.7 millones, cifra que como vemos superaría en un 54.10%, equivalente a \$21.1 millones, el límite de los 70 SMLMV establecidos por la Ley para el caso de la Vivienda de Interés Prioritario.

Así las cosas, de desarrollarse el proyecto en las condiciones antes mencionadas, se tendría que en los términos del artículo 6° de la Ley 610 de 2000, se causaría indefectiblemente un eventual daño patrimonial al Distrito Capital en cuantía de \$8.807 millones, al superar el límite del valor del aporte en especie que entregaría el mismo y teniendo en cuenta las 417 soluciones

de viviendas que se pretenden construir en el aludido inmueble.

Corroborar lo afirmado por esta Contraloría, el mismo estudio de prefactibilidad financiera elaborado por Metrovivienda, quien no obstante haberle asignado valor \$0 al terreno, determinó que el proyecto arrojaría un valor negativo de \$1.668.0 millones. Por otra parte, cabe señalar que el proyecto de vivienda Plaza de la Hoja, actualmente se encuentra en la etapa de estudios definitivos, con desatención del cronograma de ejecución previsto.

- Proyecto San Victorino

Igual situación puede presentarse con el Proyecto de Vivienda VIP a desarrollarse en las Manzanas 3 y 10 de San Victorino, denominado Victoria Parque Comercial y Residencial, con respecto al cual se tiene que si se desarrollaran las 326 unidades de vivienda previstas en el terreno destinado para el efecto, el que según Metrovivienda tiene un valor de \$36.000 millones, se podrían afectar los intereses patrimoniales del Distrito Capital en cuantía de \$34.522 millones. Es de anotar, que el costo total de cada vivienda teniendo en cuenta el equivalente a los 62 SMLMV que el Fonvivienda paga por cada una de éstas al Distrito Capital, supera ampliamente el valor límite fijado normativamente para la Vivienda de Interés Prioritario que es de 70 SMLMV.

En consecuencia, el monto del eventual daño patrimonial podría ser mayor, si se tienen en cuenta los costos de las obras de urbanismo en el predio a aportar, aunado a lo cual, conforme lo dijo la Contraloría de Bogotá en las Advertencias Fiscales remitidas mediante los oficios radicados Nos. 2011-70676 del 30 de junio de 2011 y 2-2012-22298 del 12 de abril de 2012, no sólo se han desembolsado recursos para atender el proyecto inicial conocido como “San Victorino Centro

Internacional de Comercio Mayorista”, sino también está pendiente de conocerse las implicaciones de la decisión que en su momento tome la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con ocasión de la Acción de Grupo No. AG 2013-00161, ejercitada por Pedro Nel Duque Jiménez contra la ERU y la Fiduciaria Bogotá S.A., con pretensiones que ascienden a la suma \$79.590 millones.

En este orden de ideas, no es serio el estudio de prefactibilidad financiera elaborado por Metrovivienda, según el cual el proyecto arrojaría beneficios en cuantía de \$1.053 millones, como quiera que al terreno se le asignó un valor de \$11.881 millones y no al menos el determinado por la citada entidad de \$36.000 millones, que fue presentado por la misma Administración en la Convocatoria para el Proyecto “Victoria Parque Comercial y Residencial”, para la construcción de 326 VIP, en la que se exigía precisamente que el constructor que resultara favorecido, debía reintegrar el señalado valor del terreno. Es de señalar que en el presente caso se quiere hacer ver que el terreno apenas tiene un valor de \$11.880 millones, el que corresponde al valor en libros del mismo de \$8.800 millones, más \$3.000 millones por concepto de provisión para los procesos de expropiación y aquel no corresponde, al menos, a su costo real

aproximado que, para efectos de la convocatoria, había determinado la misma Administración, era de \$36.000 millones.

Lo cierto es que a julio de 2013, Metrovivienda no ha adjudicado la construcción de las 417 VIP y se han declarado desiertas las convocatorias realizadas; unidades de vivienda cuya entrega está prevista para el 31 de marzo de 2014.

Así las cosas, en las condiciones en que se obligó el Distrito Capital, en el marco del Convenio 043 de 2012, el valor de los terrenos como aporte del subsidio familiar en especie en los señalados casos de Plaza de la Hoja y San Victorino, no pueden tener un valor superior a los \$1.890 millones y \$1.477 millones, y como quedó dicho, los mismos alcanzan cifras cercanas a los \$8.807 millones y \$34.522 millones, respectivamente.

Luego, sumadas las cifras señaladas, se tiene que con ocasión del desarrollo de estos proyectos, el monto del eventual detrimento patrimonial que se causaría al Distrito Capital ascendería a \$43.329 millones, sin tener en cuenta los costos de urbanismo, lo desembolsado en el caso del proyecto inicial de San Victorino Centro Internacional de Comercio Mayorista y las resultas de la referida Acción de Grupo.



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones

La Vivienda en los Tiempos del Ruido



Poeta, periodista y profesor universitario.

Cuentan los cronistas, basados en la rica tradición oral, que una noche muy remota en Santafé, sus habitantes se despertaron invadidos por el pánico debido a un súbito ruido colosal que, acompañado por un demoníaco olor a azufre, parecía brotar de las más profundas entrañas de la tierra.

Tanto el sobrenatural rugido como el horripilante hedor se repitieron por unas dos o tres semanas. El trueno ensordecedor duraba treinta minutos, pero el fétido olor del diablo quedaba impregnado en casas, ropas, templos y mercados durante varios meses.

Si aquel fenómeno se debió a la erupción de un volcán al otro lado del páramo o a la caída de un meteoro, nadie lo supo jamás. Pero cuando los cronistas hablaban de las primeras épocas conocidas de nuestra patria, específicamente de la ciudad capital, se referían como a “sucesos ocurridos en los tiempos del ruido”.

¿Y cómo vivían aquellos compatriotas, nativos o foráneos, en los tiempos del ruido? ¿Cómo eran sus

casas, sus sitios de trabajo, sus templos de oración y sus lugares recreativos?

El Adelantado Gonzalo Jiménez de Quesada, uno de los poquísimos conquistadores que poseía cultura y don de gentes, descubrió en 1538 una urbe potencial en las faldas de la gran montaña oriental que luego denominó como cerros de Monserrate y Guadalupe, desde donde se podía contemplar una enorme sabana colindante con la cuenca alta del río Bogotá.

Después de someter sin mayores dificultades a la población nativa del poblacho, frente a doce pequeñas cabañas construidas con estacas y cubiertas con las ramas de sus árboles típicos donde moraban apiñados sobre sus barbacoas los “habitantes del común”, el letrado granadino declaró oficialmente fundada a Santa Fe de Bogotá el 6 de agosto de aquel año de gracia e impuso sin preámbulos la religión de sus patronos, los Reyes Católicos, a los moradores de la futura capital del Nuevo Reino de Granada y a sus descendientes, por sécula seculorum.

De los cerros bajaban decenas de arroyos, quebradas y riachuelos que iban a desembocar al río Bogotá, un torrente de aguas puras que recorría más de cuatrocientos kilómetros antes de concluir su travesía en el llamado, también por Quesada, río Grande de la Magdalena.

El territorio capitalino tenía más de ochocientos humedales, que luego, en su marcha hacia el cosmopolitismo, la desmesurada ambición de progreso fue taponando, entubando, desapareciendo, convirtiendo en botaderos de basura o aprisionando entre construcciones de cemento, para desolación e insalubridad de millones de bogotanos y para tristeza lírica e inexplicable despecho de innumerables bandadas de garzas, tinguas, libélulas, patos, gavilanes y siriríes enamorados, pues los desalmados invasores solo dejaron una docena de lagunas, junto a un puñado de pequeñísimos estanques, cañadas y pantanos.

Los cronistas daban cuenta de las casitas de bahareque que se construían utilizando caña y barro, pero también de edificaciones cónicas y rectangulares. Las primeras eran círculos hechos con palos enterrados a manera de cimientos antisísmicos, sobre los cuales se sostenía un tejido de cañas cubierto con pajas que se aseguraban sobre varas. Las segundas eran paredes paralelas con techo rectangular en dos alas. Dentro de ellas no había sillas-pues los nativos tenían por costumbre acuchillarse-, sino camas



Cundinamarca. Chía. Acuarela de Edward Mark Walhouse 1846.



Plaza mayor de Bogotá. Acuarela de Edward Mark Walhouse 1846.

hechas con cañas que luego cubrían con muchas mantas para guarecerse del frío del páramo.

Durante el período colonial las viviendas fueron haciéndose más cómodas y desde luego más acordes con el modelo imperial. Antes de edificar una iglesia, buscaban el clima fresco (junto a un arroyo o chucuita por donde brotara agua) y teniendo en cuenta que desde la torre del templo se podía dominar lo circundante. Por lo general, junto a la iglesia se construía un inmueble para la administración del gobierno, enfrente otro para la justicia y enseguida otro para el cabildo, todo ello alrededor de una plaza donde se coordinaba la defensa del poblado. Allí también se celebraban banquetes, juegos, torneos con cucañas o palos encebados, golosa (o rayuela), partidos de tejo o turmequé y fiestas bailables, con abundante consumo de chicha, que podían durar varios días con sus noches.

Conscientes de que el principal objetivo del poder es la posesión de la tierra, tanto los presidentes de la Real Audiencia (que dicho sea de paso y según concepto del ex presidente Alfonso López Michelsen, constituyó el verdadero nacimiento de nuestra república el 19 de julio de 1549) como los virreyes de la Nueva Granada, procedieron a la demarcación del área urbana de Bogotá de acuerdo con el método hispano-árabe del damero (o tablero del juego de damas), para así organizar socialmente a la población. Por un lado, sometieron a los indígenas

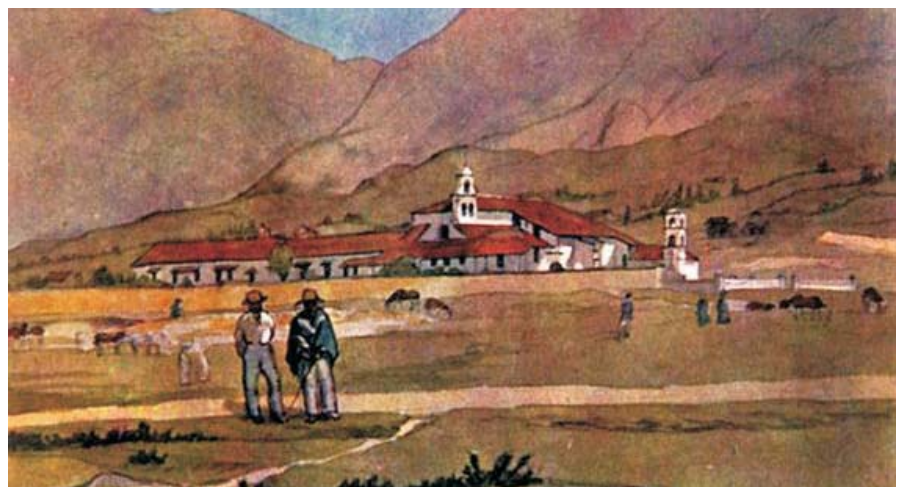
a realizar la tarea de construir las casas, las iglesias y los caminos, y por otro, distribuyeron entre los españoles y criollos privilegiados los solares, de cuatro por cada manzana, para establecer el dominio total de los habitantes de la nación.

Esas viviendas eran más confortables, tenían zaguán, patio, alcobas, garajes para los carruajes, talleres de herrería, letrinas y aposentos para los esclavos, y además, se caracterizaban por el blasonado de sus muros, sus puertas, ventanas y balcones enmarcados con columnas de piedra o de madera.

¡Qué lejos nos hallábamos de la modernidad republicana, de las elegantes casa-quintas, villas y mansiones de Chapinero, El Nogal, El Retiro, La Cabrera y Bosque Izquierdo! No podía caber en la mente alucinada de Jiménez de Quesada la

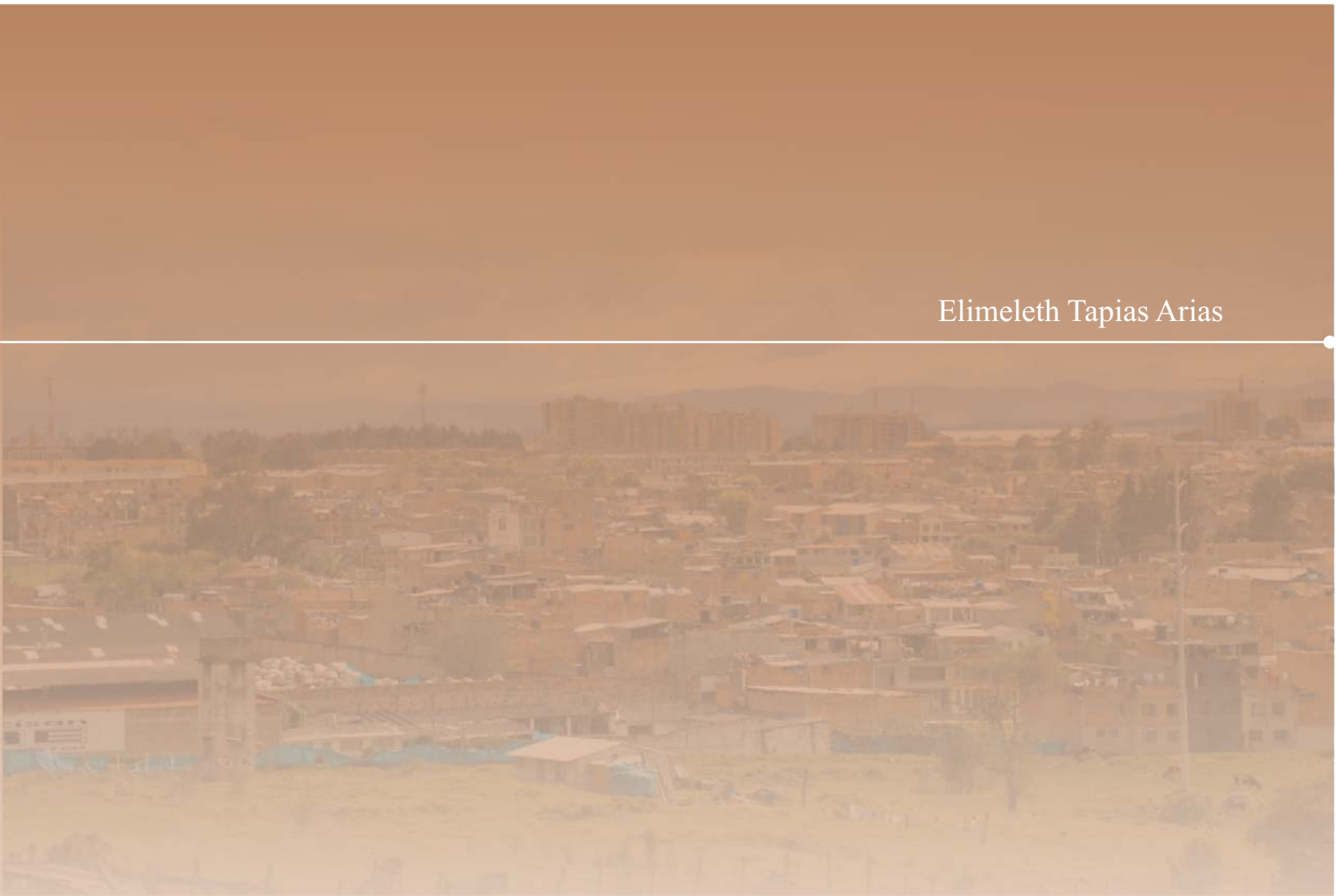
visión de una futura metrópoli con complejos urbanísticos, conjuntos multifamiliares y centros comerciales de magnitudes colosales. Cuando el granadino contempló en 1538 aquellas viviendas circulares construidas con cañas y barro, sólo se le ocurrió bautizarlas como el Valle de los Alcázares, no tanto por el recuerdo de los palacetes musulmanes de su España nostálgica como por el parecido con aquellos espacios que mediaban en la cubierta superior de los buques, desde el palo mayor hasta la popa o las toldillas. Pero nunca alcanzó a imaginar que los urbanistas tomarían ese nombre para construir uno de los primeros barrios con viviendas en serie, simétricas e interminables como las bananeras de Macondo, para que las clases medias solucionaran parte de su buen vivir.

Pasados los años y los siglos, podremos deducir que en lo que se refiere a sus políticas de vivienda, Bogotá resulta ser en algunos aspectos una ciudad progresista y paradigmática, pero en otros, un caótico hormiguero muy distante del orbe paradisíaco de los tiempos del ruido. Sin embargo la vivienda, la casa, la morada que habitamos con nuestra familia, seguirá siendo la célula desde donde proyectamos la grandeza o la miseria de Colombia.



Iglesia y Recoleta de San Diego, construida entre 1606 y 1610
Acuarela de Edward Mark Walhouse. Bogotá 1850

Elimeleth Tapias Arias



Reseña

Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo

Juan Carlos Ramírez - Rafael Isidro Parra-Peña S.

CEPAL Serie: Estudios y Perspectivas - Bogotá, abril de 2013 45p

Este documento, preparado por la oficina de la CEPAL en Bogotá, aborda una temática recurrente en el país, y no por ello de poca importancia, como es la tendencia a la urbanización; de hecho, se prevé que hacia 2020 “pocas ciudades van a concentrar la mayoría de las personas”. Esta circunstancia plantea para los autores un serio interrogante: “cómo se acomodan las economías de las personas y de las empresas, la vida metropolitana y sus institucionalidades en un conjunto de ciudades, que cuenten con los recursos y los servicios para su desarrollo”.

Para resolver el interrogante, se construyen Índices de Desarrollo Metropolitano (IDM), los cuales buscan poner al descubierto los objetivos de las políticas públicas en una escala urbana. La construcción del indicador general se efectúa a partir de la identificación y medición de una serie de factores.

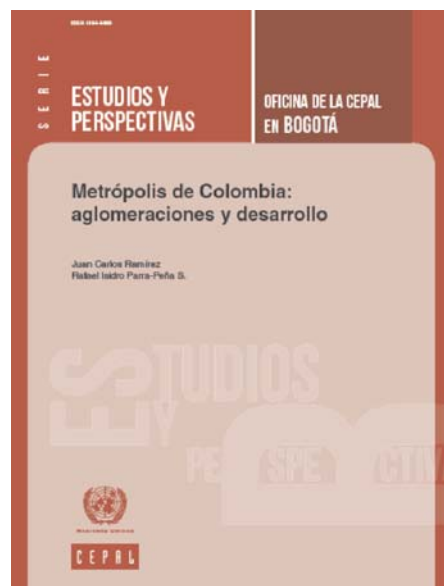
La investigación realizada se recoge fundamentalmente en dos (2) capítulos: el primero de ellos efectúa un recorrido por el proceso demográfico y de urbanización en Colombia por regiones, departamentos y municipios; en el segundo, se constituyen las áreas metropolitanas del país y se identifican los factores del desarrollo urbano, así como la cuantificación del IDM.

En lo relativo a la urbanización de la población en el país, su calidad de vida y el proceso de desarrollo urbano, el estudio señala algunos aspectos importantes: “el crecimiento de las ciudades es más veloz en los países en desarrollo”, se señala por ello que “para 2050 las ciudades del tercer mundo concentren alrededor de dos tercios (65.9%) de la población urbana mundial”. Se prevé que en Colombia, para el 2050, la población urbana será

de 54 millones de personas, en tanto que la rural será de unos 8.8 millones; por ello, se afirma que “Colombia es un país de ciudades”.

Los datos demográficos procesados en el estudio confirman lo que se ha venido expresando en otras investigaciones: la región central/oriental del país es la que presenta mayor cantidad de personas; Soacha es el municipio con más rápido crecimiento demográfico; y Bogotá, es la ciudad con “la mayor fuerza centrípeta de actividades económicas y personas”. No obstante, a pesar de reconocer que “las ciudades actúan como proveedores de bienes y servicios básicos para unos colectivos”, sólo pueden ser vistas como motor del crecimiento y desarrollo de las economías nacionales, cuando logran aumentar la productividad total de los factores de producción.

Así, según los autores, “un mayor crecimiento económico de las ciudades puede resultar de alto y positivo impacto sobre la pobreza”; sin embargo, reconocen de igual



www.eclac.org/

Elimeleth Tapias Arias



Funcionario Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

manera una relación inversa entre la pobreza y la magnitud de la actividad económica de las ciudades”; de hecho, encuentran que “Las ciudades con mayor posibilidad de generación de ingresos son las menos equitativas en su distribución”. En efecto, con base en el coeficiente de Gini metropolitano, determinan que las ciudades colombianas más desiguales en la distribución de los ingresos son Medellín (057), Montería y Bogotá (055).

En este contexto, el crecimiento de las ciudades (escenario espacial) trae como consecuencia su desborde y la absorción de municipios aledaños, lo cual define el estudio como “áreas metropolitanas”; éstas se describen como un escenario de proximidad geográfica y de reducción de distancias económicas. La dinámica metropolitana se expresa en la relación de varios factores: densidad, diversidad, bienestar social y hábitat (expresan la dimensión espacial), más la institucionalidad¹.

Para los autores, la conjunción de estos factores determina el desarrollo de las áreas metropolitanas. Bajo este marco, el estudio construye 18 áreas metropolitanas (cada una con al menos 400.000 habitantes), las cuales representan cerca del 60% de la población del país, así:

¹ La densidad se relaciona con la cantidad de asentamientos humanos; la diversidad, con la diversificación de las actividades económicas; el bienestar social y hábitat, con la vivienda y los servicios (elementos de índole social y calidad de vida); y la institucionalidad, con la forma como se gestiona la administración pública.

1. Área Metropolitana de la Sabana de Bogotá (Bogotá y 18 municipios)
2. Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Oriente (Medellín y 15 municipios)
3. Área Metropolitana de Cali (Cali y 7 municipios)
4. Área Metropolitana de Barranquilla (Barranquilla y 11 municipios)
5. Área Metropolitana de Cartagena (Cartagena y 3 municipios)
6. Área Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga y 3 municipios)
7. Área Metropolitana de Cúcuta (Cúcuta y 3 municipios)
8. Área Metropolitana de Centro Occidente (Pereira y 3 municipios)
9. Área Metropolitana de Manizales (Manizales y 4 municipios)
10. Área Metropolitana de Armenia (Armenia y 5 municipios)
11. Área Metropolitana de Santa Marta (Santa Marta y 2 municipios)
12. Área Metropolitana de Villavicencio (Villavicencio y 4 municipios)
13. Área Metropolitana de Tunja (Tunja y 10 municipios)
14. Área Metropolitana de Pasto (Pasto y 4 municipios)
15. Área Metropolitana de Montería (Montería y 4 municipios)
16. Área Metropolitana de Neiva (Neiva y 3 municipios)
17. Área Metropolitana de Valledupar (Valledupar y 4 municipios)

El crecimiento de las ciudades es más veloz en los países en desarrollo.

18. Área Metropolitana de Ibagué (Ibagué)

Para medir el desarrollo de estas áreas delimitadas, el estudio calculó el IDM, el cual se construyó a partir de cuatro índices estratégicos, los cuales recogen los factores señalados anteriormente². Se buscó medir la multiplicidad del desarrollo de una ciudad de modo temático y la maximización de la relación factor-espacio. La construcción del índice puso de manifiesto varias etapas del desarrollo de las metrópolis evaluadas: (Súper Alto, Alto, Medio Alto, Medio Bajo, Bajo e Incipiente), así:

El Área Metropolitana de Bogotá y sus municipios vecinos registra un desarrollo Súper Alto (la única con esta calificación), en tanto que Santa Marta, Valledupar y Montería, junto a sus municipios vecinos, presentaron un desarrollo incipiente. De las 18 áreas metropolitanas analizadas, sólo seis mostraron resultados homogéneos en los factores evaluados; curiosamente las tres primeras y las tres últimas de la calificación³. La mayor heterogeneidad de factores se observó en las áreas Centro Occidente (Risaralda) y Villavicencio; la primera muestra un desarrollo súper alto en Bienestar Social y Hábitat, pero con desarrollo bajo en densidad e institucionalidad.

2 Cada factor recoge variables no redundantes (en total 43 variables), las cuales se sintetizan con base en la metodología de Análisis de Componentes Principales (ACP).

3 Las tres primeras son Sabana de Bogotá, Valle de Aburrá y Oriente Medio, y Barranquilla; las tres últimas, Santa Marta, Valledupar y Montería.

Del estudio se infiere que Bogotá y sus vecinos tienen margen de mejora en el factor de institucionalidad, pues, a pesar de tener calificación Alto (91.0), es superada por el área del Valle de Aburrá y Oriente (100). Los indicadores que constituyen este factor y que pueden mejorar son: desempeño fiscal, desempeño integral y participación electoral⁴, los cuales pueden variar en el corto plazo, con un buen manejo de la administración pública.

A pesar de constituir un acierto el análisis del desarrollo de las áreas metropolitanas del país (como ejercicio académico), a partir de la interrelación espacial e institucional (Bienestar Social y Hábitat, Densidad, Diversidad e institucionalidad), se extraña una valoración del aspecto político y cultural, dentro del factor institucional, dada la incidencia limitativa que estos aspectos han tenido en la concreción del ordenamiento territorial en el país y de la consolidación de áreas metropolitanas.

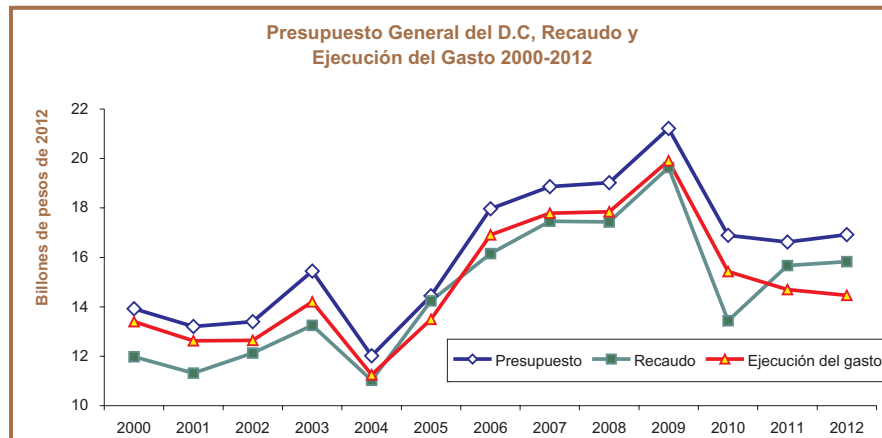
Del estudio se infiere que Bogotá y sus vecinos tienen margen de mejora en el factor de institucionalidad.

4 El desempeño fiscal comprende: capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento, respaldo de la deuda, dependencia de las transferencias (SGP), importancia de los recursos propios, magnitud de la inversión, y capacidad de ahorro. El desempeño integral mide la gestión municipal en términos de eficacia, eficiencia, gestión, y cumplimiento de requisitos legales. Participación electoral se midió como la relación entre el número de votantes y el total potencial.

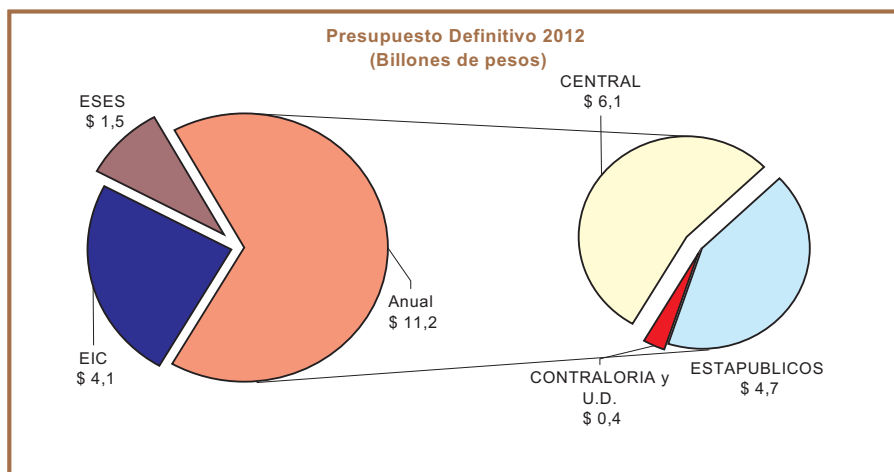
Estadísticas Fiscales

Rubén González Gamba - Funcionario Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

Bogotá ha tenido un presupuesto creciente. En el año 2004 se presenta una caída por la venta de acciones de la ETB, y luego continúa su ascenso. A partir de 2010 la Secretaría de Hacienda inicia la metodología de consolidación denominada "presupuesto neto" que consiste en no repetir las partidas presupuestales que a través de transferencias se destinan a los establecimientos públicos, la Universidad Distrital y la Contraloría de Bogotá, ejercicio que se aplica tanto en los ingresos como en el gasto.



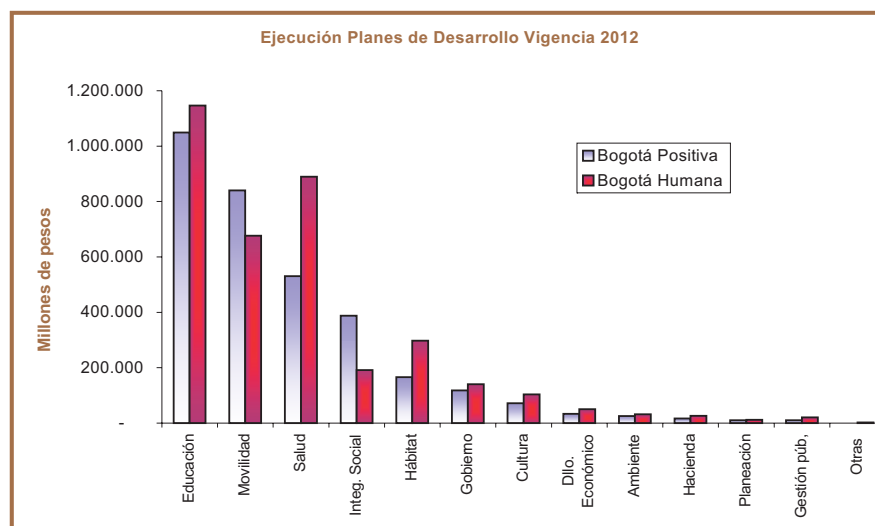
Fuente: Estadísticas fiscales con base en ejecuciones presupuestales entidades del Distrito



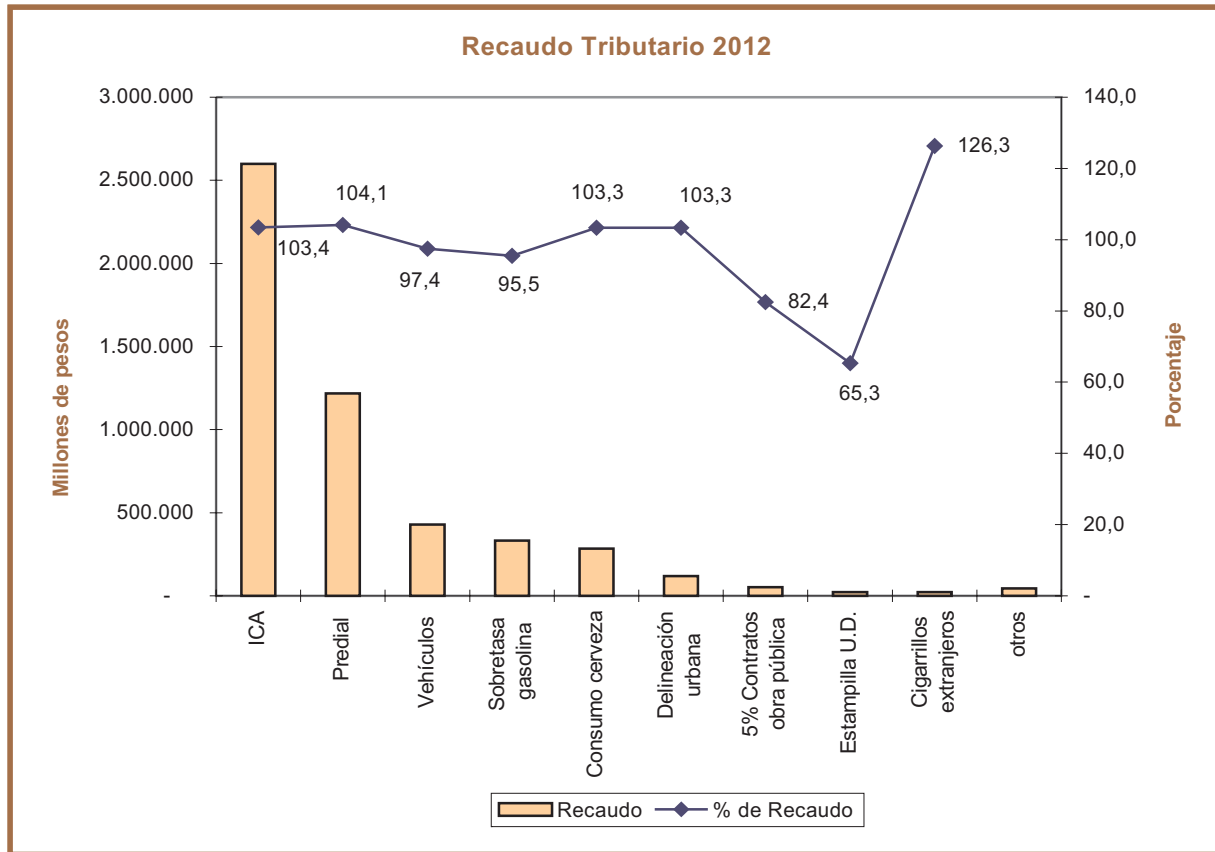
Fuente: Estadísticas fiscales con base en ejecuciones presupuestales entidades del Distrito

Conformación estructural por niveles del presupuesto de Bogotá en 2012: El presupuesto anual se compone de la Administración Central, los establecimientos públicos, la Universidad Distrital y la Contraloría de Bogotá. En las empresas están las Industriales y Comerciales- EIC y las Sociales del Estado (hospitales)-ESEs.

En 2012 se llevó a cabo la armonización presupuestal de los planes de desarrollo. En la gráfica se muestra la ejecución por sectores. En Bogotá Positiva se ejecutaron \$3,2 billones (enero-junio) y en Bogotá Humana \$3,6 billones (julio-diciembre). En los sectores de Movilidad e Integración Social fue mayor la ejecución en los primeros meses del año.

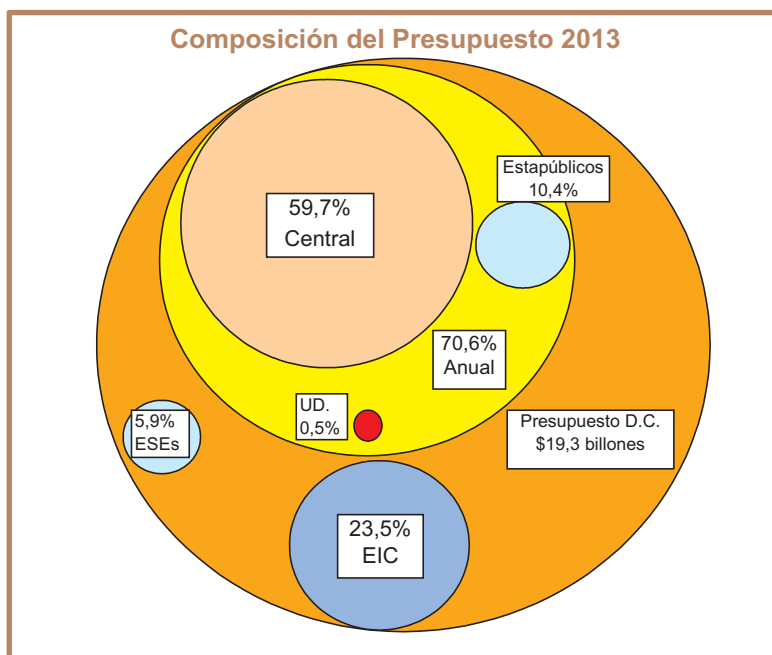


Fuente: Estadísticas fiscales con base en ejecuciones presupuestales entidades del Distrito



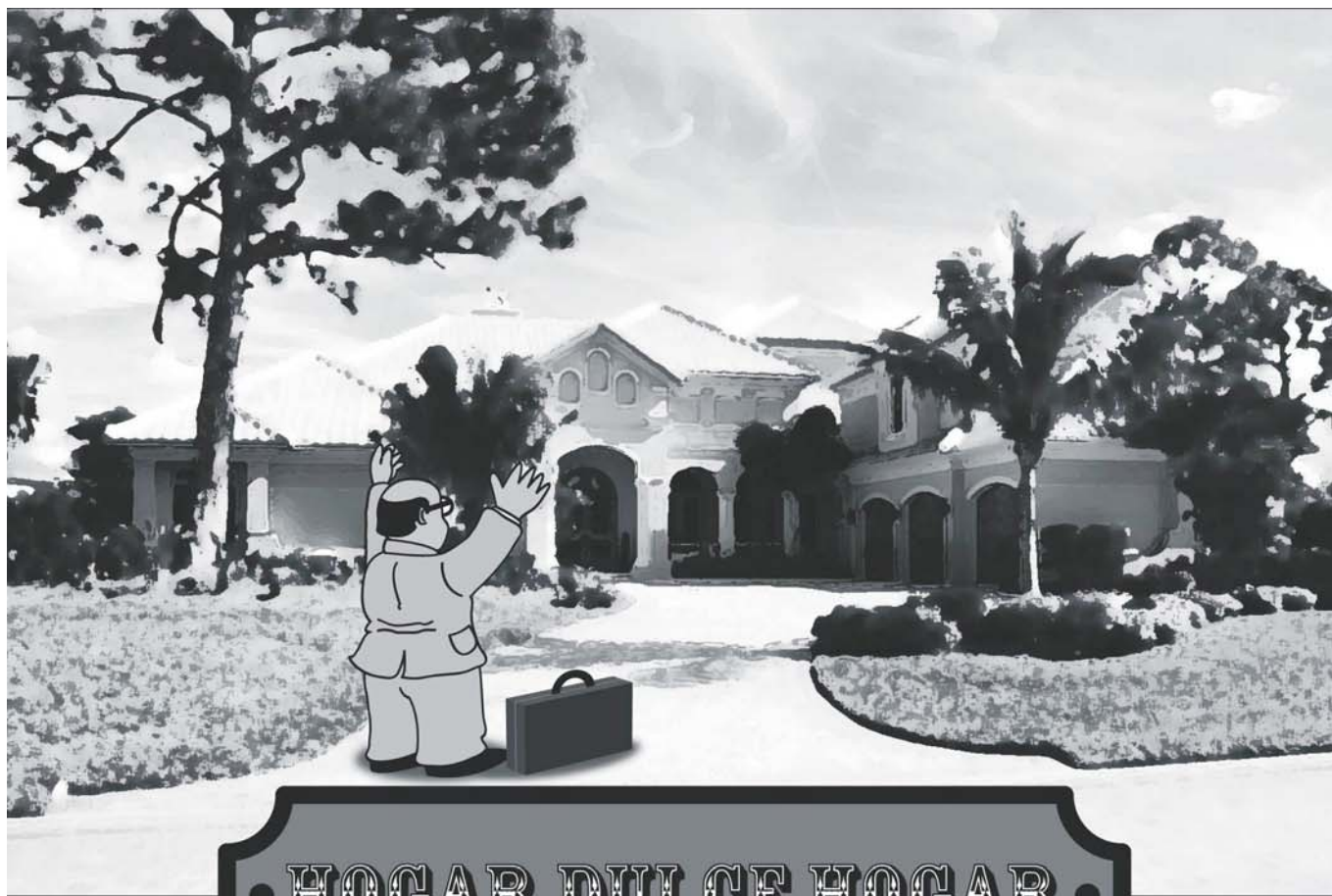
Fuente: Estadísticas fiscales con base en ejecuciones presupuestales entidades del Distrito

En 2012 se recaudaron \$5,1 billones por impuestos, en ICA se recaudaron \$2,6 billones y predial \$1,2 billones, en ambos casos se superó el presupuesto. También estuvieron por encima del presupuesto: consumo de cerveza, delineación urbana y cigarrillos extranjeros. No se cumplió con las expectativas en los impuestos relacionados con la contratación: 5% contratos de obra pública y Estampilla de la Universidad Distrital.



Fuente: Estadísticas fiscales con base en ejecuciones presupuestales entidades del Distrito

El presupuesto del D.C. para 2013 alcanza \$19,3 billones. El presupuesto Anual tiene la mayor parte con 70,6%, solamente el sector central representa el 59,7%, las Empresas Industriales y Comerciales-EIC 23,5% y los Establecimientos públicos 10,4%. Los hospitales-ESEs participan con 5,9% y la Universidad Distrital-UD 0,5%.



• HOGAR DULCE HOGAR •

