

desde la
REGION

N.º 55 - Abril de 2014



Derecho
a la ciudad
y al *territorio*
Una reflexión **urgente**

Editorial

1

desde la

REGION

N.º 55 - Abril de 2014

El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir

María Lorena Zárate

4

La dignidad en la vivienda
Mónica Elizabeth Mejía Escalante

20

Entre asfixiar y abrir los brazos. El caso de la Crackolandia brasileña
Taniele Rui

26

32

La ciudad y los planes de ordenamiento territorial

Luis Fernando González Escobar

40

Sí es posible una ciudad realmente sostenible y sustentable

Entrevista a Zoraida Gaviria

48

La adaptabilidad de pobladores y asentamientos rurales en áreas de conurbación: El caso de Bogotá (Colombia)

Manuel Enrique Pérez Martínez

68

TIC y espacio digital, renovación a la mirada del derecho a la ciudad y al territorio

María Elena Giraldo Ramírez



/CorporacionRegion



@CorpRegion



www.region.org.co



corporacionregion@gmail.com

Luis Fernando **González Escobar**¹

Muchas leyes y normativas han sido elaboradas con buenas intenciones. Tienen pretensiones altruistas y están revestidas de ideas y supuestos teóricos —cuando los tienen—, que las anteceden y las fundamentan de manera adecuada. Pero el desarrollo, las aplicaciones y los resultados prácticos se van alejando de ese presupuesto inicial y, a menudo, terminan incluso siendo contrarias a lo buscado. ¿Acaso ocurre esto con la Ley 388 de 1997? Una ley que, entre otras cosas, se aprobó con la intención de que los municipios, en ejercicio de su autonomía, pudieran promover los planes de ordenamiento territorial, con el fin de lograr un “uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”, como se dice en el articulado inicial. Una ley que recogía inquietudes y debates de años anteriores, y aún desarrollos constitucionales después de 1991, entre ellos la descentralización administrativa, la función social de la propiedad, el derecho a la vivienda y los servicios públicos, la defensa del espacio público, la concurrencia de las diferentes escalas, recursos y autoridades territoriales. En fin, una ley que pretendía mejorar la calidad de vida de los habitantes, es decir, tenía unos fines socialmente establecidos.



La ciudad
*y los planes de
ordenamiento
territorial*

Ya han transcurrido diecisiete años desde la promulgación de la ley, casi quince de la aprobación del primer Plan de Ordenamiento Territorial, POT, en Medellín (Acuerdo 62 del 23 de diciembre de 1999), y, por lo tanto, más de diez años de resultados concretos en los procesos de aplicación de este instrumento de ordenamiento, con sus posteriores ajustes, para el caso Medellín, en 2006. Años suficientes para comprender un poco si lo pensado y pretendido se transformó en una base territorial ajustada a los propósitos sociales y naturales. Teniendo en cuenta, además, que estamos en un año crucial debido a la nueva revisión, donde vuelven a estar en discusión propósitos, razones y supuestos modelos a aplicar en la ciudad.

No hay que desconocer que la promulgación de la Ley 388 y el desarrollo de los primeros planes de ordenamiento territorial pusieron en discusión aspectos tan fundamentales para la habitabilidad urbana como reconocer la importancia de los espacios públicos, establecer mecanismos de regulación de los derechos y deberes urbanísticos, distribución de cargas y beneficios, el sustento jurídico y técnico de la gestión del suelo, la participación de la sociedad en las decisiones en torno al territorio, o la de tener una visión de ciudad, esto es, un norte orientador para el futuro urbano deseado. Esto creó una ruptura con el pasado inmediato. Se puede hablar de que en la primera década del siglo XXI se erigieron las ciudades de los POT en Colombia y, aunque sus resultados prácticos son evidentes, no fueron tan relevantes como las expectativas planteadas ni en la dirección pretendida. Por eso se puede decir que sus resultados son ambiguos.

Las transformaciones urbanas de los últimos años son innegables. El espacio público ocupa un lugar descollante en esa nueva concepción urbanística, como también una nueva generación de edificaciones e intervenciones públicas que lideraron diversas administraciones bajo el supuesto de cualificar la ciudad y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones

Se puede hablar de que en la primera década del siglo XXI se erigieron las ciudades de los POT en Colombia y, aunque sus resultados prácticos son evidentes, no fueron tan relevantes como las expectativas planteadas ni en la dirección pretendida.

más vulnerables y con peores indicadores en la calidad de vida. Otro tanto ocurrió con la movilidad urbana que, mediante sistemas masivos de transporte, entró a ser considerada como un hecho determinante y fue motivo de apropiación de millonarios recursos para intervenciones que replicaron modelos inicialmente exitosos como Transmilenio de Bogotá o Metrocable de

Medellín, en ciudades intermedias del país como Bucaramanga, Pereira, Cali, Barranquilla o Cartagena. Pero esa transformación ha servido en muchos casos más para hacer mercadeo urbano que para la transformación social. Es evidente que la injusticia socioespacial no se ha superado, por lo que siguen siendo ciudades espacialmente segregadas y desiguales en términos económicos, al punto de que Medellín es la ciudad más inequitativa de Colombia y una de las mayores del mundo. Esas grandes intervenciones no repercuten en romper las barreras y el territorio no genera mayor equidad. Por el contrario, lo que es evidente es que el modelo de ciudad y de

ordenamiento territorial cada vez es un instrumento al servicio del mercado y del pretendido desarrollo económico, beneficiando en primera instancia al gremio de la construcción y al sector inmobiliario.

No puede pasar desapercibido que, de acuerdo con los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, el comportamiento de la construcción en 2013 fue determinante para el crecimiento del Producto Interno Bruto, PIB, en Colombia: “El conjunto de la economía creció 5,1% anual, impulsado por la construcción de edificaciones (24,8% anual) y de obras civiles (18,6% anual)” (Henao Cardona, 2014, p. 12). Esta ha sido una pretensión introducida desde los tiempos del economista Lauchlin Currie: convertir la construcción en unos de los sectores líderes de la economía. Algo que sin duda se ha conseguido y por lo que los instrumentos de planificación territorial han sido puestos cada vez más a su servicio, desdibujando sus propios puntos de partida, entre otros, romper con la vieja tradición especulativa de los propietarios del suelo, como bien lo señalaron los investigadores Juan Carlos del Castillo y José Salazar Ferro (2001): “la propiedad inmobiliaria urbana tiende a adquirir derechos y beneficios urbanísticos sin contraprestación en materia de obligaciones para con la ciudad, vinculando de manera intrínseca y natural los derechos urbanísticos a la propiedad del suelo. De allí la relativa libertad con que han actuado los agentes privados (y, dentro del mismo esquema, los agentes públicos)”. Pero aquello que se creía superado por las herramientas de la Ley 388, lo que ha sufrido es un travestismo planificador territorial, en tanto los instrumentos públicos son utilizados para beneficiar a los privados, dándole visos de



legalidad y bajo los argumentos esgrimidos desde los tiempos de Currie: generación de empleo —en su mayor porcentaje mal calificado y peor pagado—, desarrollo económico y superación del déficit habitacional; esta santa triada *camacolera*² se repite una y otra vez como mantra para pedir excepciones, beneficios y aportes públicos para habilitar suelo dónde desarrollar proyectos inmobiliarios.

De ahí que en las políticas públicas en torno a lo urbano y la vivienda, y en los POT, se vean reflejadas cada vez más las demandas de un gremio con gran poder político en el gobierno central y en los gobiernos locales. No en vano, la puerta giratoria entre el sector público y el privado se ha mantenido desde la década del 70. Ya para 1978 un estudio de la Universidad de Los Andes demostraba el enorme poderío económico y político de los gremios de la construcción, los propietarios y los rentistas del suelo urbano y el sector financiero, y, como consecuencia de esto, la superimposición de personas que vinculaban estos gremios con las entidades gubernamentales³, lo que traía como consecuencia la imposibilidad del gobierno “de forjar políticas públicas que se encaminen hacia la solución de los grandes problemas sociales de los centros

urbanos del país. Al contrario, el juego entre los diversos intereses gremiales del sector privado imposibilita la planificación racional del crecimiento y desarrollo urbano y conduce a la formulación de políticas que redunden en beneficio exclusivo de ese sector” (Murillo y Ungar, 1978, p. 350). Un panorama que más de treinta años después no parece haberse superado, sino acentuado, en la medida en que las políticas desregulatorias y la expansión del mercado aspectos fundamentales como la vivienda, han permitido que los privados controlen, determinen y, a su vez, sean los que se beneficien de esas políticas. De esta manera, los gremios ponen a los individuos en los cargos determinantes, salen de sus propias entrañas, o luego de ocupar el cargo público son acogidos para el desarrollo de sus planes privados. Es evidente que estamos ante una “democracia de gremios” cuya capacidad de lobby o determinación es cada vez mayor.

De manera contradictoria, la Constitución de 1991, en su artículo 51, definió la vivienda digna como un derecho fundamental, pero el mismo año, el gobierno de turno creó por ley el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, mediante la cual se sustraía de seguir ejecutando proyectos de vivienda, se dedicaba a formular las políticas, a coordinar el sistema y a ofrecer subsidios, mientras que la ejecución se le entregaba al mercado inmobiliario. Con lo cual, desde hace dos décadas, el mercado inmobiliario y el sector financiero son los beneficiarios de todas las políticas en torno a la vivienda, tanto para la Vivienda de Interés Social, VIS, la Vivienda de Interés Prioritario, VIP, la Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores, VIPA, o los subsidios a las tasas de interés.

Aparte de la formulación desde las instancias oficiales centrales de los famosos macroproyectos, que pasan por encima de la autonomía administrativa municipal, con la pretensión de generar desde lo público proyec-

“La administración local sigue postrada ante el poder de los urbanizadores privados, y les permite que continúen apropiándose de la plusvalía que resulta de las dinámicas de aglomeración urbana”

tos en beneficio de las poblaciones vulnerables y atender el déficit cuantitativo habitacional, en realidad se están desarrollando negocios inmobiliarios de gran rentabilidad que, incluso, han llamado la atención no solo de las empresas constructoras nacionales sino de multilatinas que ya han comprado empresas locales para participar de este gran mercado, como se ha visto en el último

año a propósito de los programas VIS, VIP, VIPA y el de viviendas gratuitas del actual gobierno. Estos grandes proyectos inmobiliarios implican considerables inversiones públicas en infraestructuras que, como en otros proyectos, lo que están haciendo es trasladar las plusvalías generadas a los privados; esto, como bien lo han denunciado otros autores, es una falencia de la Ley 388 y de la incapacidad de las administraciones por reglamentarla. La “administración local sigue postrada ante el poder de los urbanizadores privados, y les permite que continúen apropiándose de la plusvalía que

resulta de las dinámicas de aglomeración urbana” (Jaramillo, Moncayo y Óscar, 2011, p. 14). Acaso, ¿no es esto lo que ocurrirá en un proyecto tan aclamado como la primera etapa del Paseo Urbano del Río?

Obviamente, para cumplir con dicho cometido, los gremios han contado con otros beneficios derivados de cambios estructurados desde mediados de la década de los 90; por ejemplo, desde 1995 el Estado le trasladó a los particulares, mediante las Curadurías Urbanas, la facultad de expedir las licencias de construcción con el fin de agilizar los trámites que antes correspondían a las oficinas de planeación. La corrupción, la lentitud y la ineficiencia de estas, fueron las razones esgrimidas para trasladar esa función pública a actores privados, en una figura singular y atípica como es el curador urbano. La pretensión era agilizar los trámites para que el sector de la construcción no tuviera tropiezos, como efectivamente ha ocurrido. Pero no solo fue la agilidad lo que se derivó, sino la misma laxitud normativa, en gran medida lastrada por el hecho de que los curadores definen sus ingresos para él y su equipo en la cantidad de metros construidos; de ahí que los vacíos normativos o la falta de claridad en el POT se decanten en favor del constructor y no en beneficio de la ciudad, con los nefastos efectos que se han vivido.

Si aquello señalado con antelación ocurre dentro del gobierno central, todavía es más evidente cuando se trata de definir las políticas de ordenamiento territorial a escala local, en lo cual el pretendido pacto social por el territorio que se supone es el proceso para la formulación de un POT no lo es realmente. Cada vez es más claro que el Consejo Territorial de Planeación cumple la función nominal de dar cabida a la llamada “participación ciudadana” necesaria dentro del Sistema Municipal de Planeación, pero su carácter consultivo, pese al enorme esfuerzo de convocatoria y a la relativa participación, apenas alcanza para la elaboración y la entrega de un documento que el Concejo Municipal simplemente obviará o cambiará frente a los intereses y las presiones de los gremios interesados a los concejales, como se ha evidenciado en los procesos anteriores. ¿En dónde queda la planeación participativa? Obviamente que por ninguna parte está, se le tiene miedo o se le considera una metodología inadecuada para los tiempos de los procesos de formulación y en contravía a las determinantes estatales y privadas. En consecuencia, la participación es un hecho nominal.

Para el caso de Medellín, probablemente también para otras ciudades colombianas, el modelo de ciudad planteado desde el primer POT ha beneficiado directamente al mercado inmobiliario y ha perjudicado a la ciudad. Entre 1999 y 2006 fue el modelo de crecimiento hacia adentro; desde el 2006 hasta el presente, siguiendo los “lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano” (Conpes 2205, 2004), se asumió la renovación y la redensificación como fundamento para crear ciudades más compactas, como lo definió el documento Conpes 3305 en agosto



El modelo de ciudad planteado desde el primer POT ha beneficiado directamente al mercado inmobiliario y ha perjudicado a la ciudad.

de 2004. Si en el primer caso el crecimiento hacia adentro se pensaba sobre sectores consolidados, que tenían infraestructura subutilizada y buena accesibilidad, en el segundo caso se extendió a toda al área urbana, aun sobre sectores periféricos con altas restricciones topográficas, geológicas, de infraestructura en general y de accesibilidad en particular. Lo grave es que el modelo de crecimiento hacia adentro fue acompañado, para el caso del centro de Medellín, con excepciones a los constructores en el caso de las obligaciones urbanísticas, con lo cual no solo se sobredensificaron ciertos sectores, las infraestructuras se quedaron cortas, aumentó el déficit de

Si ya era grave la mercantilización de un derecho como la vivienda, todavía lo es que todos aquellos aspectos que se consideran fundamentales para la calidad de vida y las condiciones de habitabilidad de los seres humanos también lo sean.

espacio público y, de paso, las demoliciones para construir las nuevas torres afectaron gravemente el patrimonio contextual urbano. Por su parte, con el proceso de expansión densificada urbana se ha obviado de manera temeraria la vulnerabilidad y el riesgo, con los consecuentes sobrecostos para minimizar los efectos o los enormes costos económicos, sociales y ambientales que han implicado los desastres y las problemáticas ocurridas, tanto en sectores de estratos altos como de vivienda social. El pretendido equilibrio entre el sistema natural y el artificial, la misma sostenibilidad que se buscaba con la implementación de los POT, es más una quimera que una realidad, en tanto la urbanización y la sobredensificación avanzan mediante la verticalización arquitectónica por las laderas de las montañas de todo el Valle del Aburrá.

Es necesario resaltar que si en el centro de la ciudad las obligaciones urbanísticas fueron obviadas por normativa, en otras partes de la ciudad fueron conculcadas por los mismos urbanizadores; y muchas de las que fueron pagadas, se hicieron por debajo de lo establecido por las normas, aparte del desgreño administrativo municipal que no sabe cuánto deben los urbanizadores ni dónde están los dineros del fondo que se supone se debía tener. Según un informe de la Contraloría de Medellín en 2008, estaban extraviados 17.500 millones de pesos y, pese a que el año de 2007 se reglamentaron “los ámbitos de Reparto y Gestión de las Obligaciones Urbanísticas”, entre ese año y finales del año 2013 el extravío de los pagos por obligaciones urbanísticas se señalaba que estaba por el orden de los veintiséis mil millones de pesos. Aparte de que no se sabe dónde están los recursos, las obligaciones se han convertido en dinero y no se han trasladado al territorio en la debida forma como para hablar de una disminución de los déficits de espacios públicos y verdes de la ciudad, cuyos estándares están muy por debajo de los indicadores internacionales, entonces, ¿cómo hablar de mejoras a la calidad de vida, de las condiciones de habitabilidad



y del equilibrio territorial? La ciudad entró en lo que Michael Sandel señala como la expansión del mercado hacia esferas de la vida que no le pertenecen, pues los árboles, las zonas verdes, el aire y, en general, el espacio público, también fueron reducidos a mercancías tasables y comprables.

Si ya era grave la mercantilización de un derecho como la vivienda, todavía lo es que todos aquellos aspectos que se consideran fundamentales para la calidad de vida y las condiciones de habitabilidad de los seres humanos también lo sean. Que los mismos instrumentos normativos planteados en términos de lograr el bienestar poblacional, en defender el patrimonio ambiental y cultural, con su altruismo y las fundamentaciones que lo soportan, terminen reducidos en una instrumentalización al servicio de los indicadores macroeconómicos y a las enormes ganancias del sector privado, hace necesario seguir el pedido de Sandel de replantear el papel que los mercados deben desempeñar en nuestra sociedad. “Necesitamos un debate público acerca de lo que pueda significar mantener a los mercados en su sitio. Ya para ese debate necesitamos reflexionar sobre los límites morales del mercado” (Sandel, 2013, p. 15). Máxime cuando en la actualidad de nuevo está en discusión la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y los gremios tiene su agenda marcada con nuevos ataques al patrimonio, a los espacios urbanos y a la maximización de las rentas del suelo urbano.

Bibliografía:

- Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 2205. (2004, agosto). Bogotá.
- Del Castillo, J. C. y Salazar, J. (2001). La planeación urbanística en Colombia. En: Brand, P. *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado colombiano*. Bogotá: TM Editores-Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.
- Henoa Cardona, Luis Felipe. (2014, 13 de enero). Obras que construyen la paz. *El Espectador*, p. 12.
- Jaramillo, S., Moncayo C., V., y Alfonso, O. (2011). *Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Murillo C., G. y Ungar B., E. (1978). *Política, vivienda popular y el proceso de toma de decisiones en Colombia. Análisis de la coyuntura actual y viabilidad de las soluciones propuestas*. Bogotá: Departamento de Ciencias Políticas Universidad de los Andes.
- Sandel, M. (2013). *Lo que el dinero no puede comprar. Los límites morales del mercado*. Bogotá: Random House Mondadori S. A.

Notas

- ¹ Profesor Asociado adscrito a la Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín).
- ² En referencia a la Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol.
- ³ “La superimposición se da, en su forma más simple, en los casos en que una entidad se encuentra relacionada con otra por intermedio de un individuo particular que tiene vínculos con ambas. La superimposición es, entonces, la relación que se establece entre dos o más entidades por medio de un individuo en particular” (Murillo y Ungar, 1978, p. 327).