



Estado de los Recursos **Naturales y del Ambiente** **2008-2009**

*Habitat y vivienda digna:
una deuda creciente*

*Evaluación de la política nacional
de biodiversidad
(conservación y conocimiento)*





Capítulo IV

Hábitat y vivienda digna: Una deuda creciente





Capítulo IV

Hábitat y vivienda digna: Una deuda creciente¹

Los centros urbanos actuales son el reflejo de las tensiones ambientales de una creciente urbanización, acentuada en el llamado tercer mundo². Por ello, la sostenibilidad potencial urbana, que promueva una mejor calidad de vida para los ciudadanos, es el gran reto que enfrentan nuestras ciudades y municipios en el presente siglo.

Reto que sólo será posible abordar mediante procesos de ordenamiento integral que permitan la construcción de un hábitat donde se reconozcan los límites ambientales, ecológicos, sociales, económicos, políticos, tecnológicos y culturales del territorio.

Se debe buscar, por lo tanto, mejorar la calidad ambiental urbana³, con el afianzamiento de los procesos de ordenación que posibiliten la movilización de recursos y la apropiación social del territorio y partir de la creación de estructuras físicas en correspondencia con una noción humanista del hábitat. De esta manera se lograría la configuración de tramas y culturas y la satisfacción de necesidades de los habitantes bajo lógicas de responsabilidad ambiental, de tal forma que sea el hábitat el que soporte y defina la cultura, espacialice y territorialice la sociedad y posibilite el diseño del espacio geográfico.

Sin embargo, debemos reconocer que los centros urbanos del país, que albergan el 74,3%⁴ de la población, presentan grandes deficiencias en su ordenamiento y planificación, hechos que han acumulado deudas relacionadas con los espacios apropiados para el desarrollo del individuo y el núcleo familiar, la calidad de los elementos y factores

- 1 Este capítulo fue elaborado con la participación del Doctor Luis Fernando González, Profesor de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.
- 2 La urbanización se entiende como el aumento de la proporción urbana respecto del total de la población. En el 2008, la mitad de la población mundial vivía en las ciudades (3.300 millones de personas). “Entre 2000 y 2030, la población urbana de Asia aumentará desde 1.360 millones hasta 2.640 millones; la de África, desde 294 millones hasta 742 millones; y la de América Latina y el Caribe, desde 394 millones hasta 609 millones. Como resultado de esos incrementos, en 2030 los países en desarrollo tendrán el 80% de la población urbana del mundo”. Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2007. Estado de la Población Mundial. www.unfpa.org. Pág. 8.
- 3 Entendida como “Las condiciones óptimas que rigen el comportamiento del espacio habitable en términos de confort asociados a lo ecológico, biológico, económico, productivo, socio-cultural, tipológico, tecnológico y estético en sus dimensiones espaciales. De esta manera, la calidad ambiental urbana es por extensión, producto de la interacción de estas variables para la conformación de un hábitat saludable, confortable, capaz de satisfacer los requerimientos básicos de sustentabilidad de la vida humana individual y en interacción social dentro del medio urbano (Luengo, 1998)”. Citado en: Leva, Germán. 2005. Indicadores de Calidad de Vida Urbana, Teoría y metodología. Universidad Nacional de Quilmes. Hábitat Metrópolis. Buenos Aires. Pág. 16.
- 4 DANE. Censo 2005. Población conciliada.



ambientales que permiten armonizar el bienestar con el entorno y sus ecosistemas, la adaptación de tecnologías que favorezcan el ahorro energético y la adaptación al entorno ambiental, la identidad cultural de las sociedades, la gestión de los riesgos asociados con los asentamientos en áreas de alta fragilidad, la adecuada provisión de servicios públicos domiciliarios, la apropiada movilidad e integración territorial y, finalmente, con la conformación de tramas sociales que faciliten la convivencia pacífica. Refleja todo lo anterior la ausencia del concepto de hábitat como punto de partida de la política de planificación urbana y el desarrollo de proyectos de vivienda.

En este capítulo se abordará el análisis de la política pública de “Hábitat y Vivienda Digna” que se formuló a partir de la reestructuración del Ministerio de Ambiente, convirtiéndose en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ajuste que fue realizado en 2003 con el fin de agilizar el proceso de ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, bajo el supuesto de que la “unión del tema de vivienda con el ambiente radica en que un aspecto básico del manejo del medio ambiente y los recursos naturales, es proveer un hábitat adecuado para la población, particularmente la más pobre, teniendo criterios ambientales que promuevan el bienestar y la salud pública”⁵.

En respuesta a esta reestructuración, la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente asumió la responsabilidad de vigilar las acciones desarrolladas en materia de vivienda y desarrollo territorial, razón por la cual se aborda en este informe el análisis de la mencionada política referida al hábitat y la vivienda digna.

No obstante, por tratarse de un tema amplio y complejo de estudiar, en esta oportunidad se abordarán los asuntos relacionados con: i) el diagnóstico de las necesidades habitacionales del país; ii), la evolución de la política, a través de los diferentes instrumentos de ley; iii) los modelos de oferta de vivienda de interés social y prioritario; iv) los costos de una vivienda de interés social en relación con la capacidad municipal y, por último, v) la integralidad de las acciones desarrolladas en materia de hábitat y desarrollo territorial.

Aunque la calidad del aire, del agua para consumo humano⁶, la movilidad, el estado de las zonas de protección y el manejo ambiental urbano, entre otros, son parte importante de los aspectos ambientales del hábitat, no serán tratados en este capítulo. Tampoco se abordará el análisis sobre esquemas de financiación de vivienda diferente a la Vivienda de Interés Social (VIS) y Prioritaria (VIP).

Hábitat urbano y vivienda digna

La preocupación mundial sobre el hábitat se produce de forma simultánea con el tema del medio ambiente y se hizo aún más explícita en la Conferencia de Estocolmo sobre medio ambiente humano y su desarrollo de 1972. Con los años ha evolucionado y

• 5 Secretaría del Senado. 2002. Gaceta del Congreso No 481. Citado en: Dirección de Estudios Sectoriales. Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. Proceso de reestructuración institucional y administrativa para el sector Medio Ambiente 2002 – 2004. Pág. 28.

6 Lo correspondiente a calidad del agua para consumo humano ha sido previamente analizado en el Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2007 – 2008.



aumentado su acogida, de tal forma que se han realizado eventos mundiales como la Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos Hábitat I de Vancouver en 1976 y Hábitat II (Estambul 1996), así como el reconocimiento del tema en la Declaración de los Objetivos del Milenio en el 2000.

Según esta evolución paulatina, que ha tratado de dar respuesta al creciente interés por la calidad ambiental urbana, se ha reconocido que la construcción de un hábitat urbano implica abordar la complejidad de las relaciones de cada uno de los entornos que lo configuran, es decir, político, productivo, social, cultural, natural, construido o tecnológico que intervienen en su configuración y le dan sentido y significado a ese espacio colectivo antropizado, con lo cual resulta ser más que la suma de espacios individuales.

Esta trama compleja indica que la interacción de un medio físico –natural y construido- con la sociedad y su cultura, produce modificaciones que deben ser estudiadas también de manera integral y complementaria, con el fin de planear las acciones que permitan administrar, bajo un control significativo y consciente, el medio ambiente, con el fin de alcanzar la adecuada habitabilidad, sostenibilidad y equidad en los centros urbanos.

Es decir, que “el hábitat responde a una triple necesidad: la de crear un medio eficaz técnicamente, la de asegurar un marco al sistema social y la de poner en orden, a partir de allí, el universo circundante”⁷. Según lo ha expresado González (2001) “El hábitat es un espacio domesticado, un espacio de relaciones complejas, que se configura desde y a partir de una serie de entornos... en donde la vivienda, es el soporte físico dentro de la estructura urbana, que permite un afianzamiento dentro del territorio, y por tanto, inhibe el desarraigo”⁸.

Por otra parte, la habitabilidad, como meta de bienestar en el hábitat, involucra la casa, el entorno y el ambiente sociocultural y, se encuentra condicionada por los límites y las externalidades ecológicas, sociales, económicas, políticas, tecnológicas y culturales.

En este contexto, la vivienda “se define a partir de la integración de atributos concernientes a los componentes casa y entorno”⁹. Es decir, que incluye condicionantes no sólo infraestructurales sino también características funcionales y simbólicas que responden a las particularidades culturales, espaciales, históricas y temporales, condicionando los atributos que determinan la calidad habitacional y permiten dar satisfacción a las necesidades humanas. Por lo tanto, “las situaciones en que se carece de estas condiciones son manifestación de privación y, en la generalidad de los casos, también de desigualdad. En este sentido, una de las expresiones más palpables de

- 7 Milton Santos (2000). Citado en: Gómez, A.; Ibatá, Á. 2008. Bases Conceptuales para el análisis espacio, temporal del hábitat desde enfoques sistémicos y de complejidad. Pensando en Clave de Hábitat. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 66.
- 8 En: La concepción tecnológica del hábitat. Ensayos Forhum 19. – Miradas al Hábitat. Pág. 25. agora.unalmed.edu.co/docs/lfg02.PDF Consultada enero 2009.
- 9 PNUD, UN – Hábitat. 2004. Hábitat y desarrollo humano. CENAC, UN – Hábitat, PNUD. Pág. 26.



la diferenciación y la segregación de las sociedades se encuentra en la diversidad de calidades de las viviendas”¹⁰.

Se entiende, entonces, que la vivienda digna debe asociarse con la calidad de los atributos de la casa¹¹, relacionados con la estructura (estabilidad física, aireación, iluminación, seguridad), el espacio (dimensión, disponibilidad de áreas, características de ocupación), el equipamiento doméstico (lavadero, lavamanos, etc.), la infraestructura de servicios comunales (alumbrado, espacio público, equipamientos comunales), la localización (condiciones de riesgo, contaminación, cercanía a sitios de empleo, centros de salud y educación), los servicios públicos (disponibilidad, calidad, cantidad, continuidad, acceso), la seguridad jurídica de la tenencia (garantía de protección contra el desahucio), la accesibilidad y la asequibilidad (valor y capacidad de pago). También está relacionada con la calidad de los atributos del entorno, que permitan desarrollar prácticas sociales y culturales, dentro de un proceso de urbanización limitado por las características ambientales (áreas de importancia ecológica, resiliencia, fragilidad y calidad de los recursos).

Siendo así, tanto el hábitat como la vivienda digna resultan elementos estructurantes para solucionar problemas como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la violencia y la vulnerabilidad.

Sin embargo, a lo largo de los años se ha hecho evidente que los procesos económicos, demográficos y políticos en Colombia han generado condiciones que limitan la construcción de hábitat y vivienda digna, ya que se han caracterizado por el desequilibrio en la asignación y distribución de recursos y han favorecido la desestructuración y fragmentación del territorio, de tal forma que se han exacerbado las condiciones de pobreza, el crecimiento poblacional urbano, el encarecimiento del suelo urbano, la urbanización informal, el riesgo, la construcción de viviendas de baja calidad, la escasez de espacio público, la exclusión social y el deterioro ambiental.

El hábitat y la vivienda digna en la Constitución y los tratados internacionales. El compromiso del Estado

Una de las principales expectativas de desarrollo para la familia está relacionada con la adquisición de vivienda, ya que constituye un factor de mejoramiento de la calidad de vida¹². Además de ello, es considerado como un derecho y una necesidad esencial de las personas. Según el informe de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) “desde que se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, el derecho a una vivienda adecuada se ha reconocido como uno de los componentes importantes del derecho a un nivel de vida adecuado”¹³.

• 10 Ibid. Pag. 53

11 El diseño de una casa es mucho más que diseñar un espacio físico, ya que provee las condiciones que estructuran pautas de vida social, de desenvolvimiento psicológico y de formación de ciudadanos.

12 Sería bueno anotar que esta es una característica de Colombia y de otros países del Tercer Mundo. En otros países, la vivienda no representa un bien económico importante y por ello prefieren el alquiler o no constituye una prioridad tener casa propia.

13 Estambul, Turquía. 1996. <http://habitat.aq.upm.es/aghhab/aproghab.html>. Consultada mayo 2009.



La Constitución Política de Colombia establece, en los Principios Fundamentales, Artículo 1º, que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que integran y en la prevalencia del interés general”.

Por lo tanto, los entes territoriales y locales tienen responsabilidades administrativas, financieras y de orientación de sus políticas de desarrollo y para ello deberán tener en cuenta las políticas, normas y objetivos nacionales bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Además, según lo indica la Corte Constitucional “La definición del Estado como Social de Derecho trae como consecuencia indiscutible el compromiso de la organización estatal con la garantía efectiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)”¹⁴.

Por otra parte, en el artículo 51, la Constitución Política reconoce que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y forma asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”¹⁵.

Como lo aclara la Corte Constitucional en la Sentencia T – 585 de 2008, el derecho a la vivienda digna ha sido reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el artículo 11 numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en otros instrumentos internacionales¹⁶, indicando que la relación existente entre su garantía efectiva y la dignidad humana es prácticamente evidente. Es preciso recordar que el artículo 93 de la Constitución dicta que los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Colombia ratificó el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de la Ley 74 de 1996, razón por la cual está en la obligación de cumplir con él y con cada una de las Observaciones Generales que haya adoptado y adopte el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. En la Observación General N°4, este Comité expuso sus consideraciones en torno al derecho a una vivienda adecuada. Tales consideraciones se adoptaron luego de haberse realizado diversas conferencias sobre la materia y de que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000.

En el párrafo 8 de la Observación se establecen aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada relacionados con sus condiciones y la seguridad del goce de la

- 14 Sentencia T-585 de junio 12 de 2008. Corte Constitucional Sala Octava de Revisión. Magistrado ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.
- 15 Constitución Política de Colombia, 1991. Título II – De los derechos, garantías y los deberes. Capítulo 2 – De los derechos sociales, económicos y culturales.
- 16 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (el apartado iii) del Párr. e del Art. 5º), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Párr. 2 del Art. 14), Convención sobre los Derechos del Niño (Párr. 3 del Art. 27), Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (Art. 10), Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (Párr. 8 de la Sec. III), Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Párr. 1 del Art. 8º) y recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores.

vivienda. Estos aspectos han sido estudiados por la Corte Constitucional en repetidas ocasiones y en la Sentencia C-936 de 2003 expone lo siguiente:

“Con relación a las condiciones de la vivienda se refiere a que la vivienda no puede, desde un punto de vista material, equipararse a la existencia de un simple techo que impida la lluvia y el frío o calor excesivos. La vivienda debe entenderse como un lugar que ofrezca seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad. Lo anterior implica que la vivienda, para entenderse adecuada, debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud”.

Sobre la habitabilidad, en la Observación General 4° se lee:

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

En directa relación con lo anterior, la vivienda debe garantizar el acceso a una serie de bienes que aseguren su bienestar, como los servicios públicos, su seguridad, como acceso a servicios de emergencia, y su nutrición, lo que implica que los planes de vivienda correspondan a debidos planes de desarrollo urbano. Tales planes de desarrollo deben asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar donde exista acceso a elementos centrales para la vida digna de la persona y su vida en sociedad como acceso a trabajo, salud, educación y un ambiente sano. Finalmente, debe tomarse en cuenta factores culturales, de manera que la vivienda responda, sin sacrificar el acceso a los servicios tecnológicos, a los patrones culturales de diseño, construcción, etc., de viviendas.

En los literales b, f y g del párrafo 8 de su Observación General 4 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales analiza los siguientes elementos:

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por qué se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.

El segundo grupo de elementos se integran bajo el concepto de seguridad en el goce de la vivienda relacionados con: asequibilidad, seguridad jurídica de la tenencia y gastos soportables, que la Observación General 4^o, define de la siguiente forma:

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones, como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.



Todo lo anterior deja en claro y es contundente en el sentido de que el acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, sino que se debe entender como un bien familiar que requiere un espacio determinado en el cual se desarrolla y se realizan los procesos propios de la sociedad. Por tal razón, las características y las condiciones de éste, que cualifican su dignidad y benefician a cada uno de los integrantes de la familia, deben ser reguladas por el Estado.

A pesar de que, como se ha presentado, el derecho a la vivienda digna es considerado dentro de los derechos llamados de ‘segunda generación’ y que la Corte Constitucional ha admitido el carácter fundamental de aquellas garantías catalogadas como sociales, económicas y culturales¹⁷, la vivienda ha sido abordada en la política como un bien de mercado: se ha buscado la regulación del mismo (subsidio o mercado), pero no se ha reconocido como un bien social, descuidando la integralidad que involucra su definición y con ello la enunciación de atributos que garanticen la calidad que debe cumplir para responder el disfrute del derecho.

El punto de partida. Caracterización socioeconómica de la población en Colombia

El punto de partida necesariamente debe reconocer las condiciones socioeconómicas de la población, que permiten identificar las restricciones en la oferta de vivienda, los ingresos de la población y las características del entorno urbano, que se deben afrontar para el diseño de instrumentos que permitan avanzar en la consolidación de una política de hábitat y vivienda en el país.

La población en Colombia

La población urbana en Colombia ha crecido constantemente, al pasar de ser un 30% en 1938 a representar el 74% en el 2005, según se presenta en el Cuadro 4.1. Esta inversión en la estructura poblacional indudablemente requiere de acciones que permitan ordenar el territorio urbano, de tal forma que sea posible definir un modelo de ciudad que ofrezca el hábitat con las cualidades necesarias para garantizar la calidad de vida de cada uno de sus habitantes.

• 17 “Esta consecuencia deviene forzosa, al advertir la estrecha relación existente entre la dignidad humana —como valor fundante del ordenamiento constitucional colombiano y principio orientador del derecho internacional de los derechos humanos— y la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, más aún si como se señaló líneas atrás, el respeto y garantía de estos derechos constituye el carácter esencial que permite definir al Estado como social de Derecho”. Sentencia T-585 de junio 12 de 2008, op. cit. Pág. 8.



Cuadro 4.1

Comportamiento de la población en Colombia					
Año	Población Nacional	Población Urbana	Población Rural	Porcentaje población urbana	Porcentaje población rural
1938	8.606.816	2.617.825	5.988.991	30%	70%
1985	27.837.932	18.713.553	9.124.379	67%	33%
1993	33.109.840	23.514.070	9.595.770	71%	29%
2005	42.888.592	31.886.602	11.001.990	74%	26%

Fuente: Elaborado con base en los Censos 1938, 1985, 1993 y 2005. DANE.

Según el Censo elaborado por el DANE, la población urbana de Colombia en 2005 ascendía a 31.886.602 habitantes, concentrándose en las ciudades capitales y municipios de 500 mil habitantes (Ver Cuadro 4.2). Es decir, en las cuatro (4) ciudades de más de un millón de habitantes viven el 38,4% de los habitantes del país, en tanto que en las ciudades intermedias, entre 100 mil y un millón, viven el 34,4% de habitantes, concentrándose de esta forma en tan sólo 54 centros urbanos el 72,6% de la población urbana. Significa ello que en el 95% de los municipios del país (1.063) sólo habita el 27,29% de la población urbana.

Cuadro 4.2

Participación de los diferentes municipios en la población urbana del país en el 2005						
Rango de población	No. de ciudades	Población total 2005	Población urbana 2005	Proporción	Población promedio	Proporción urbana
Más de 5 millones (a)	1	6.840.116	6.824.510	21,40%	6.824.510	99,8%
Entre 1 y 5 millones (b)	3	5.483.097	5.403.500	16,95%	1.801.167	98,5%
Entre 500 mil y 1 millón (c)	3	1.996.733	1.919.108	6,02%	639.703	96,1%
Entre 100 mil y 500 mil	49	10.517.215	9.038.248	28,34%	184.454	85,9%
Entre 50 mil y 100 mil	58	3.845.898	2.673.250	8,38%	46.091	69,5%
Menos de 50 mil	1.005	14.205.533	6.027.986	18,90%	5.998	42,4%
Total	1.119	42.888.592	31.886.602	100,0%		74,3%

(a) Bogotá, D.C; (b) Medellín, Cali, Barranquilla; (c) Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga.

Fuente: DANE. Censo 2005. Elaborado: DES - CDMA.

Este comportamiento ha significado un incremento de hogares de 2,8 millones, que se ha concentrado en municipios de categorías especial, primera y segunda, según se aprecia en el Cuadro 4.3.

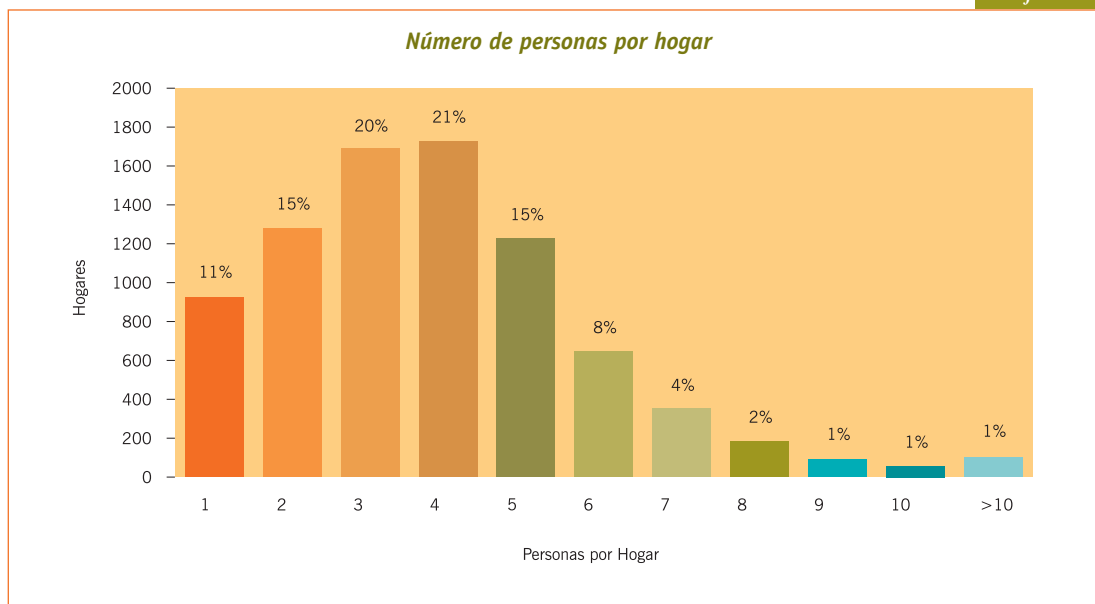
Cuadro 4.3

Crecimiento del número de hogares en los diferentes municipios del país					
Categoría	Cuenta de municipio	Total hogares cabecera 1993	Total hogares cabecera 2005	Incremento número de hogares cabecera	Proporción
E	5	2.313.659	3.460.687	1.147.028	40,5%
1	17	863.810	1.307.514	443.704	15,7%
2	16	526.869	858.881	332.012	11,7%
3	18	231.041	376.517	145.476	5,1%
4	21	194.285	301.122	106.837	3,8%
5	30	145.829	229.023	83.194	2,9%
6	1.012	1.099.354	1.672.363	573.009	20,2%
Total general	1.119	5.374.847	8.206.107	2.831.260	100,0%

Fuente: DANE. Censos 1993, 2005. Elaboración: DES – CDMA.
 Categorías Municipales según la Ley 617 de 2000, para lo cual se tiene en cuenta la capacidad de gestión administrativa y fiscal y la población e ingresos corrientes de libre destinación de cada municipio.

Según el Censo elaborado por el DANE en 2005, el número de personas promedio por hogar en las áreas urbanas era de cuatro; según se aprecia en el gráfico 4.1, el número de hogares unipersonales alcanza a ser el 11%, los hogares de más de seis personas representan el 17%, mientras que el 72% de los hogares están constituido por 2 a 5 personas.

Gráfico 4.1

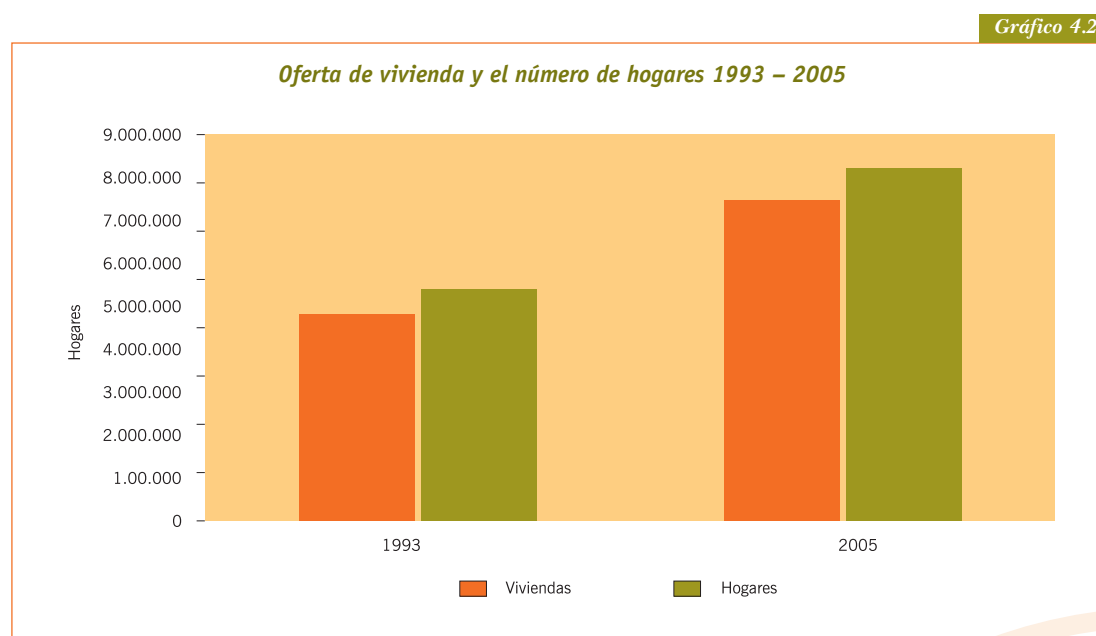


Fuente: CENSO DANE, 2005. Cálculos CDMA.

La vivienda

Según el DANE, cuando en las estadísticas se habla de vivienda se refiere al lugar estructuralmente destinado al alojamiento de una familia o grupo de personas; este debe cumplir con unas condiciones mínimas que permitan el adecuado desarrollo de las actividades que se llevan a cabo allí. El escenario que permite este correcto desenvolvimiento es un terreno apropiado con unas estructuras estables, materiales adecuados, relaciones con las condiciones ambientales, paredes y pisos apropiados, además de contar con los servicios básicos (acueducto, alcantarillado y energía eléctrica).

El crecimiento del número de viviendas evidencia un rezago sostenido entre el número de hogares que se conforman y el número de viviendas. Según el Censo de 2005, el número de viviendas urbanas era de 7.487.844, sin tener en cuenta las condiciones de hacinamiento ni las condiciones estructurales, o sea, el déficit cualitativo. Por consiguiente, el déficit cuantitativo en 2005 era de 718 mil viviendas. Ver gráfico 4.2.



Fuente: DANE Censos 1993, 2005.

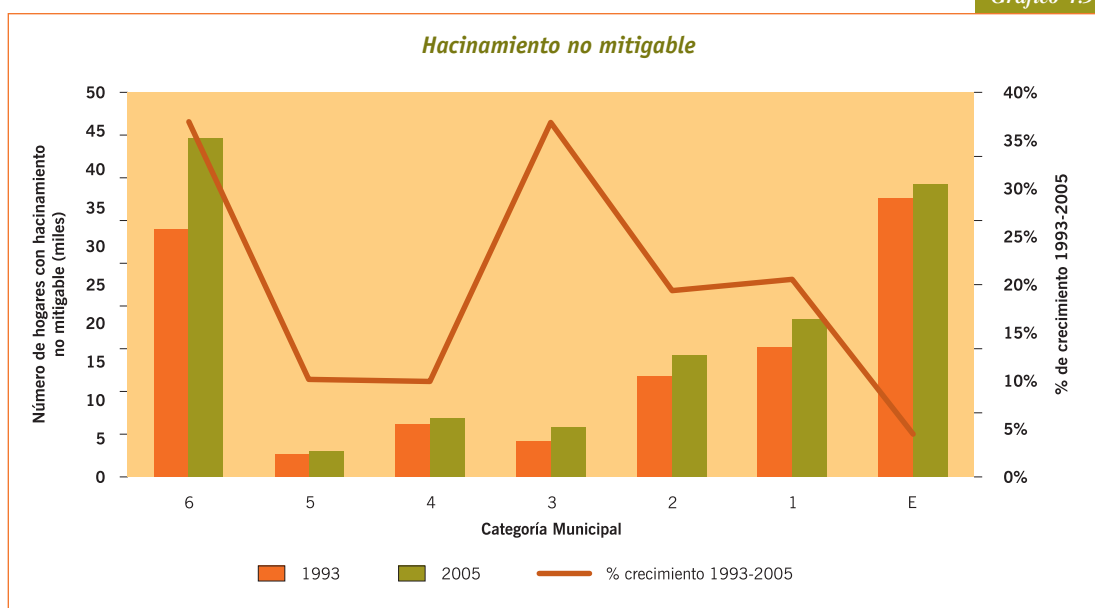
Además, debe tenerse en cuenta que, según el DANE, la formación de hogares proyectada para el periodo 2009 – 2017, será de 235.526 hogares, de los cuales 71.591 (30,4%) tendrán ingresos inferiores de 2 SMMLV, 69.211 (29,4%) contarán con ingresos entre 2 y 4 SMMLV y tan sólo 94.724 (20,2%) recibirán ingresos superiores a 4 SMMLV. Es decir, se requiere aumentar la producción anual de vivienda a 280 mil soluciones, de las cuales 194 mil deben ser Vivienda de Interés Social¹⁸.

• 18 Vélez, A. 2009. Hacia la disminución del déficit habitacional en Colombia. Pág. 22.

Durante el periodo inter-censal 1993 – 2005, las condiciones de hacinamiento no mitigable y mitigable crecieron en todas las categoría municipales, llegando a registrar incrementos del 20% en total para el hacinamiento mitigable y del 80% para el no mitigable. En 2005 se estimó que 135.301 hogares se encontraban en condiciones de hacinamiento no mitigable, en tanto que el hacinamiento mitigable se presentaba en 118.776 hogares. Ver Gráficos 4.3 y 4.4.

Este indicador puede haberse agravado por la reducción del tamaño de las viviendas, aspecto que se ha hecho aún más evidente en las viviendas de interés social, ya que en 1972 los lotes mínimos dedicados para este tipo de vivienda estaban entre 64 y 81 m²; en 1975 el ICT consideraba lotes entre 60 y 120 metros donde se construían proyectos unifamiliares de 56,15 m², en 1998 el área construida por unidad en VIS fue de 63,8 m²; en 2002 fue de 56,1 m², en 2005 de 53,6 m² y hoy el modelo que presenta el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es de 36,7 m², lo que significa una reducción en 35 años a la mitad del espacio considerado conveniente para la vivienda familiar, que resulta sorprendente¹⁹.

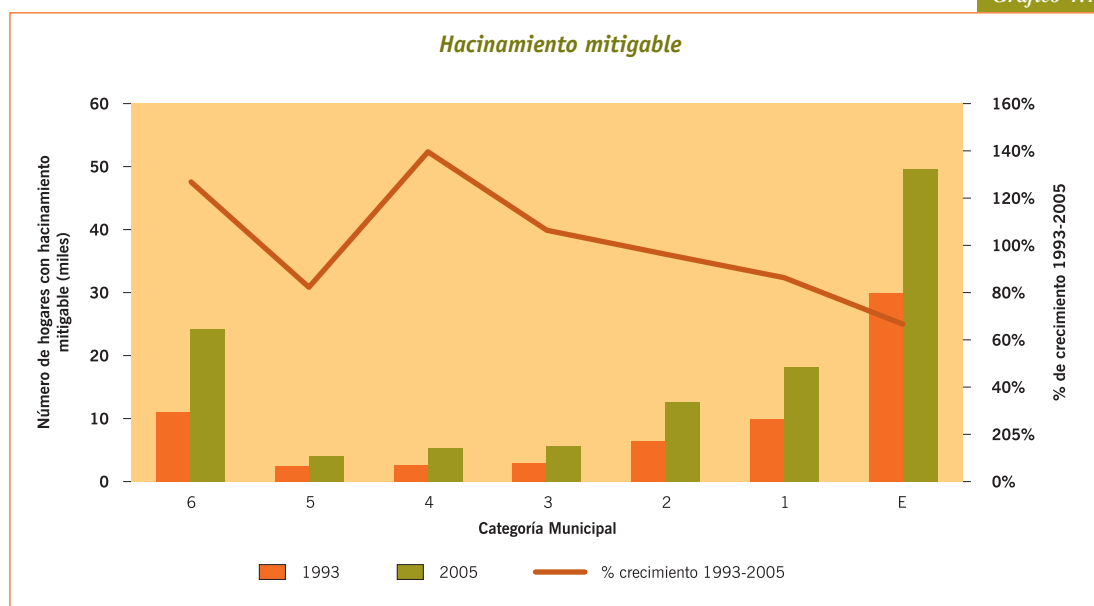
Gráfico 4.3



Fuente: DANE, Censos 1993,2005.

• 19 “En Paraguay las viviendas entregadas son unifamiliares y miden 70 metros cuadrados”. En: Simioni D; Szalachman R. 2007. Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 133. CEPAL. Santiago de Chile. Pág. 21

Gráfico 4.4



Fuente: DANE, Censos 1993,2005.

De otra parte, el déficit de vivienda, que “hace referencia a hogares que habitan en viviendas particulares que presentan carencias habitacionales tanto por déficit cuantitativo como cualitativo y por tanto requieren una nueva vivienda o mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven”²⁰ en 2005 se estimó en 2.212.624, en tanto que el déficit cuantitativo era de 1.030.221 en las áreas urbanas.

El déficit cuantitativo “incluye el número de viviendas a generar para suplir las necesidades de las familias de menores ingresos no propietarias, que se encuentran compartiendo una vivienda con otros hogares, localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable, o alojadas en edificaciones construidas con materiales transitorios que ameritan su total construcción en el terreno que ocupan”²¹.

En el caso de las viviendas urbanas se ha visto una disminución del déficit cuantitativo, en la mayoría de los municipios, pero se nota un incremento en los municipios categoría 6 y 2; además, en total este déficit representaba 1.030.221 viviendas para los centros urbanos del país. Ver gráficos 4.5 y 4.6.

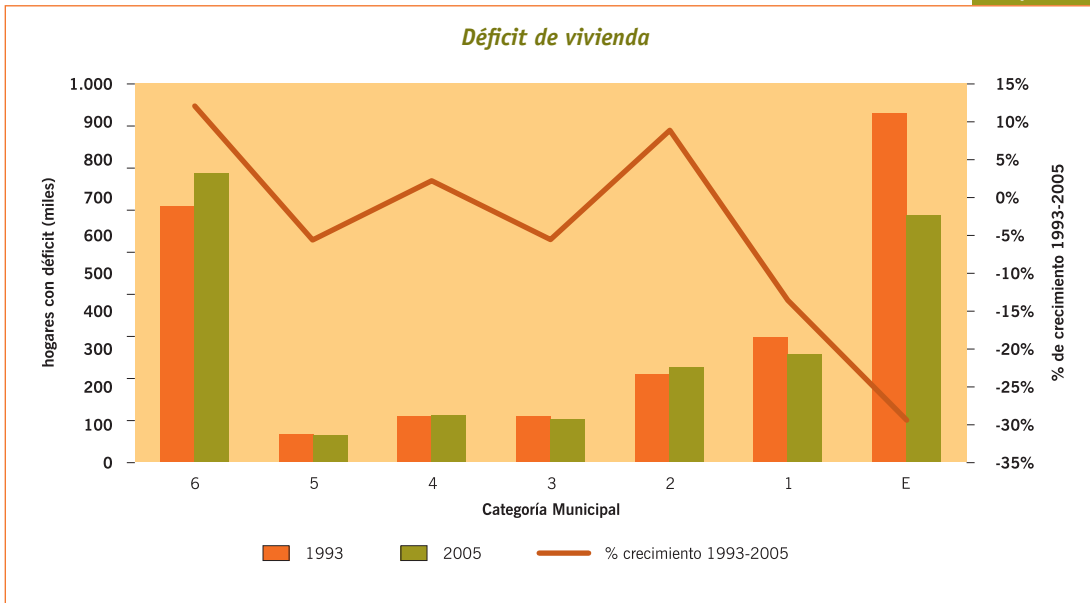
“Un elemento a resaltar en la composición de este tipo de carencias es el incremento en las deficiencias de estructura, que no son objeto de solución de mejoramiento sino que requieren reposición de la unidad de vivienda. El número de hogares en esta situación se incrementó un 77% entre el censo de 1993 y el de 2005”²².

• 20 DANE. Censo General 2005. Ficha metodológica déficit de vivienda, Febrero 2008.

21 MAVDT. Guía formulación de planes urbanos de vivienda de interés social. anexo diagnóstico de necesidades de vivienda. 2007. Pág. 12

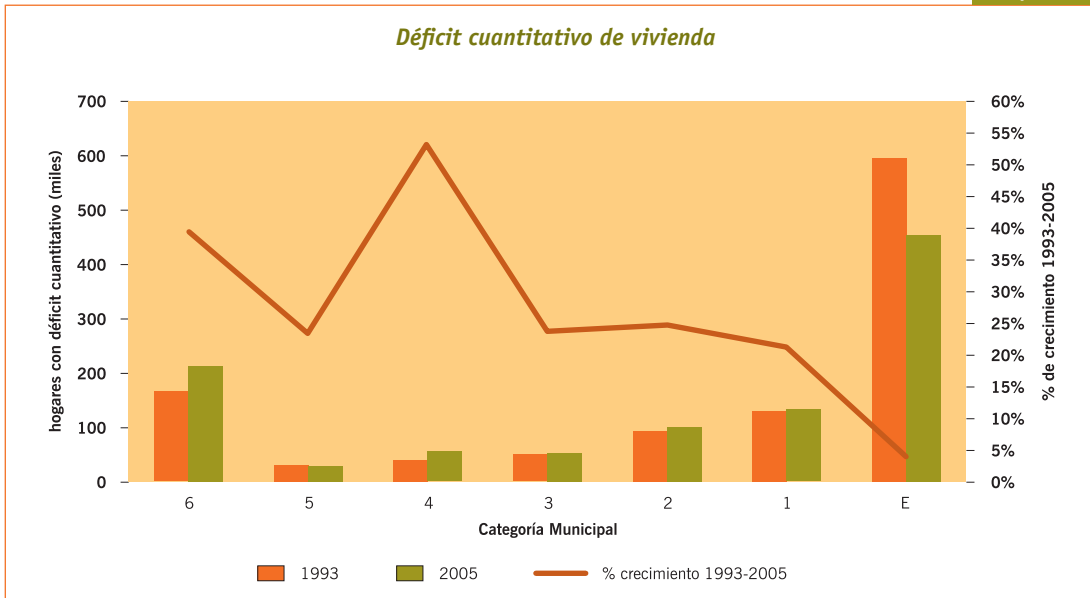
22 Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional - CENAC. Evolución del déficit habitacional en Colombia. 1993 – 2005. <http://www.cenac.org.co/>. Consultada Mayo 2009

Gráfico 4.5



Fuente: DANE, Censos 1993,2005.

Gráfico 4.6

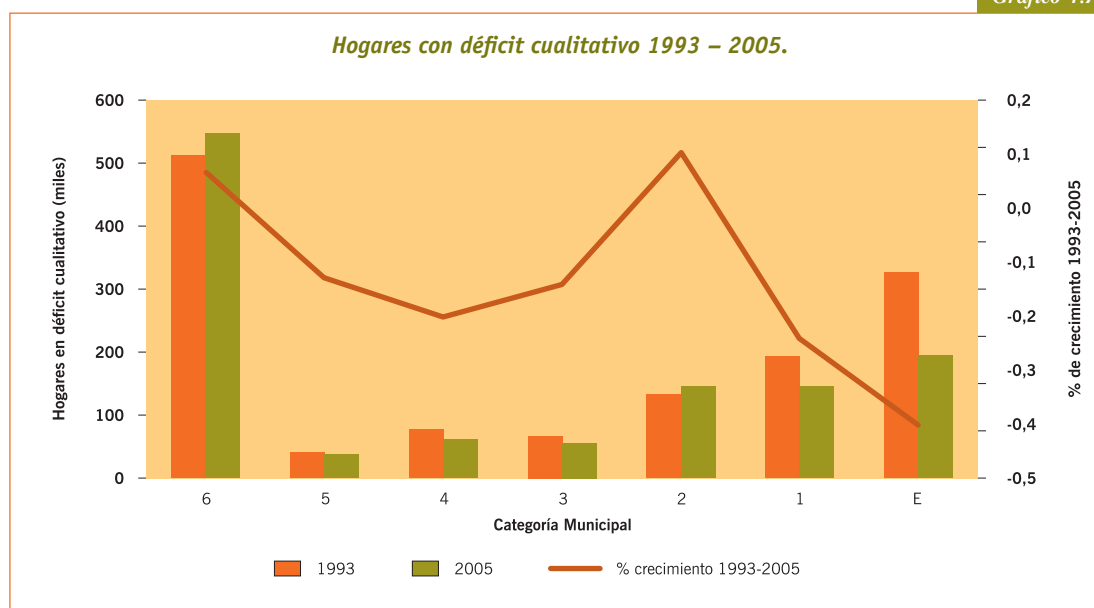


Fuente: DANE, Censos 1993,2005.

El déficit cualitativo “considera las viviendas sin conexión a las tres redes de servicios públicos básicos, en donde se alojen más de tres personas por cuarto²³, construidas en materiales precarios en pisos, muros y techos. Adicionalmente las viviendas expuestas a amenazas y riesgos para la vida de las personas, por factores físicos, químicos, biológicos”²⁴.

Según el censo de 2005, el número de hogares urbanos que presentaban déficit cualitativo era de 1.182.403. Esta variable tuvo, en la mayoría de los municipios, una disminución en el periodo intercensal 1993 – 2005; sin embargo, en los municipios categoría 6 y 2 se presentó un incremento cercano al 10%. Ver Gráfico 4.7.

Gráfico 4.7



Fuente: DANE, Censos 1993,2005.

Debe señalarse que, en estas estimaciones, el déficit cuantitativo no tiene en cuenta el estado de las viviendas actuales en términos de la precariedad de estructura de la vivienda y de los servicios públicos ni la cohabitación, en tanto que el déficit cualitativo no considera, entre otras, el hacinamiento, que afecta la privacidad de numerosos hogares. Además de ello, ninguna de las dos mediciones considera las carencias relacionadas con la calidad del espacio público y el entorno.

Según el estudio presentado en el foro realizado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la oferta de vivienda por parte del sector constructor para los estratos con capacidad de pago (4, 5 y 6) corresponde al 51%, mientras

• 23 Esta condición se considera hacinamiento.

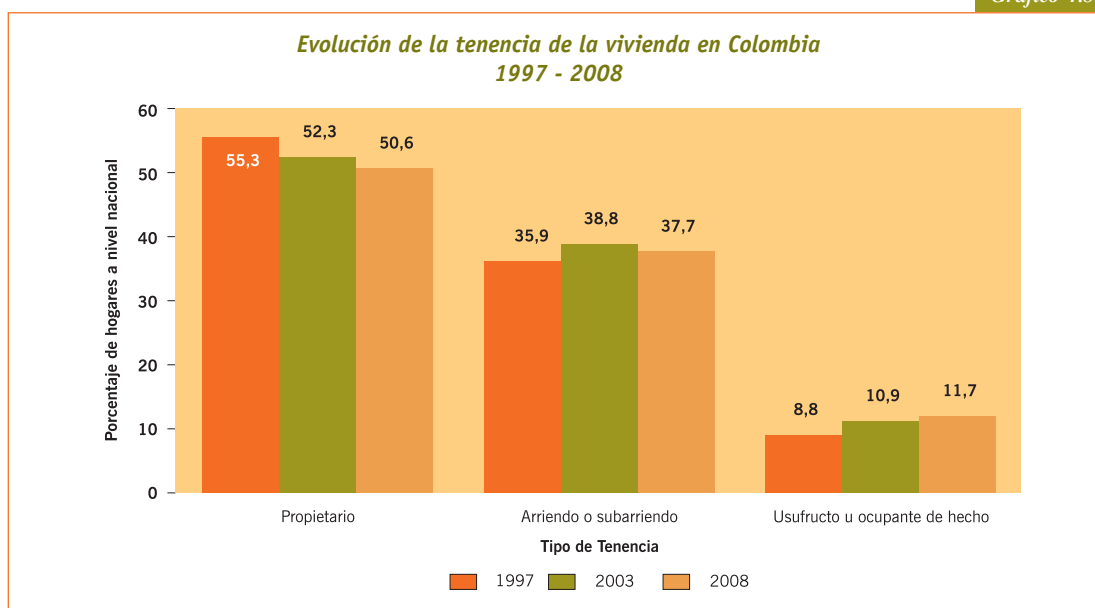
24 MAVDT, Ibid.

que para el sector más pobre de la población (estrato 1) no alcanza al 1%. Además, el sector formal de la cadena productiva atiende sólo el 56% de la demanda anual de vivienda²⁵.

Un aspecto que cabe resaltar se relaciona con la propiedad de la vivienda, ya que, a pesar del cambio de modelo en la actuación del Estado con relación a la vivienda, en 2008 el 43,3% de los hogares urbanos eran propietarios de su vivienda²⁶, el 7,3% la estaban pagando, el 37,7% estaban en arriendo o subarriendo y el 11,7% restante permanecía en otro tipo de tenencia, como usufructo u ocupación de hecho.

Esto indica una disminución del número de propietarios y un aumento en el número de arrendatarios así como el número de personas que permanecen en usufructo, según se aprecia en el gráfico 4.8, en el periodo comprendido entre 1997 y 2008. Es decir, en el marco de la política de “propietarios” se evidencia un crecimiento del déficit de vivienda relacionado con la situación de propiedad que ha disminuido en los últimos años.

Gráfico 4.8



Nota: Para el 2008 se asumió como propietarios el porcentaje de hogares que se encuentran actualmente pagando su vivienda.

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 1997, 2003 y 2008. DANE. Cálculos CGR.

• 25 Jorge Garavito. Exposición hecha en el foro “Estandarización y partes de la vivienda de interés social”. Convocado por el MAVD, BID, y la Comunidad Andina. 2006.

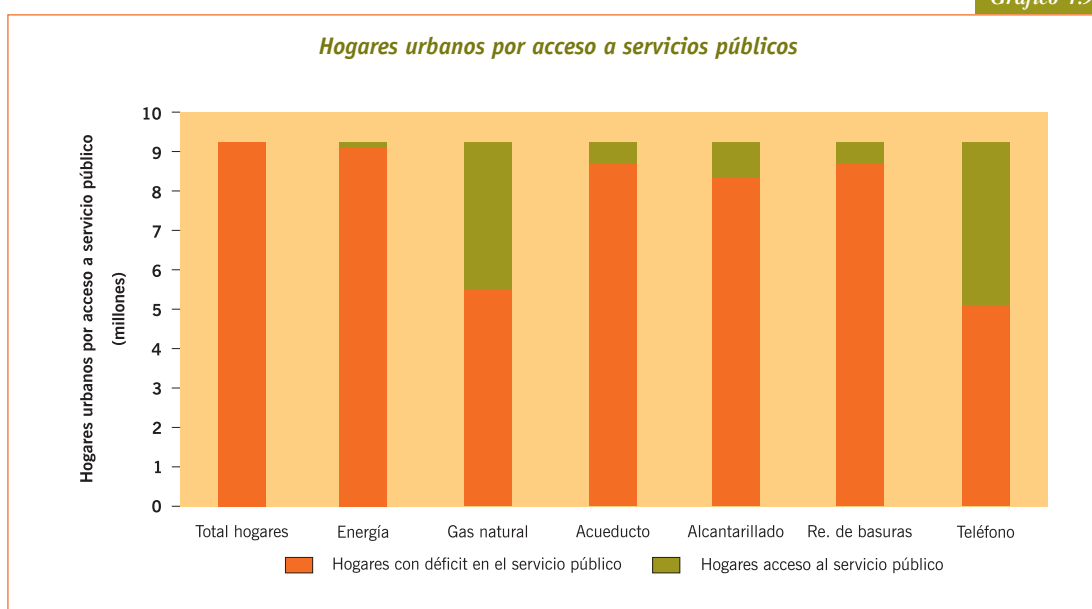
26 Encuesta de Calidad de Vida 2008. DANE. El glosario del DANE adopta las siguientes definiciones: En usufructo: cuando, con previa autorización del propietario o administrador, se ocupa la vivienda sin que alguno de sus miembros sea dueño de ella y sin que se pague arriendo. Ocupante de hecho: cuando el hogar habita en una vivienda que ha sido construida sobre un lote que no es de su propiedad o cuando el hogar ocupa una vivienda sin ser dueño de la misma y sin autorización del propietario o administrador.

http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=35&id=343&Itemid=828

A pesar del aumento en las coberturas de servicios públicos que se ha registrado en los últimos años en el país, según la Encuesta de Calidad de Vida presentada por el DANE en 2008, los hogares urbanos con carencias del servicio de alcantarillado son 870.359, de acueducto 478.919, de energía 56.006 y de recolección de basuras 499.126.

Por su parte, el servicio de gas domiciliario presenta un crecimiento sostenido pero aún las viviendas que carecen de él en las áreas urbanas suman 3,7 millones. Ver gráfico 4.9.

Gráfico 4.9



Fuente: DANE, Encuesta Calidad de Vida 2008, elaboración CDMA

Los hogares

Según el Informe presentado por CEPAL en 2008, en Colombia persiste un estancamiento de la estructura de distribución de los ingresos y por lo tanto el 10% más rico de los hogares concentra más del 40% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre capta tan sólo el 12% de dichos ingresos²⁷.

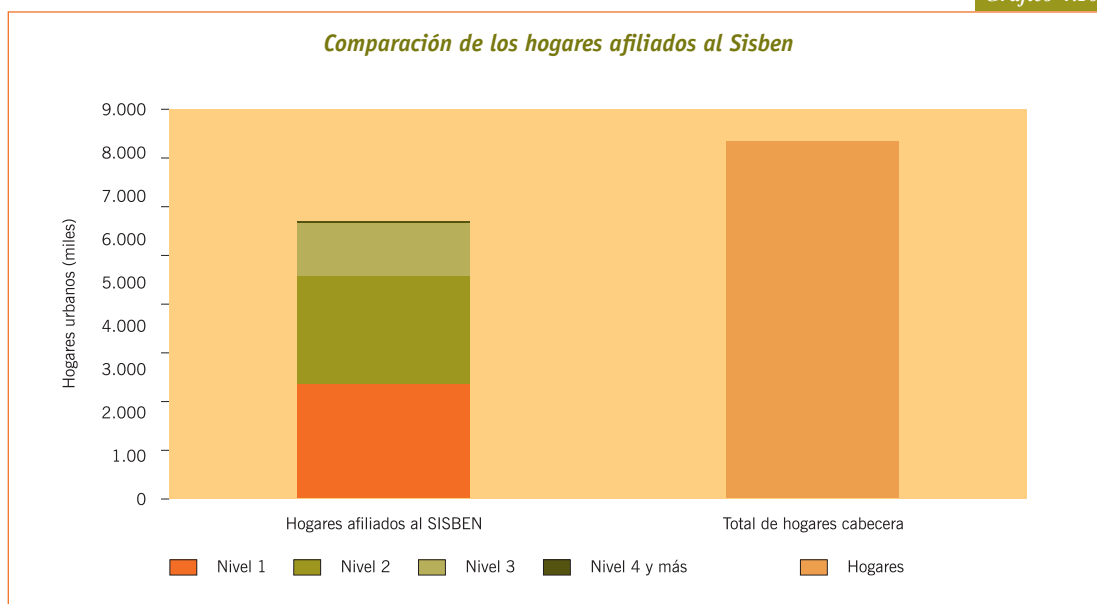
Teniendo en cuenta que la vivienda es una necesidad humana fundamental, el hecho de contar con ingresos bajos, enfrentar el desempleo o el subempleo, implica que una familia o persona no logrará producir los recursos suficientes para enfrentar las necesidades básicas y por tanto se afecta la capacidad para invertir en vivienda, que resulta ser el satisfactor más costoso.

• 27 CEPAL. Panorama Social en América Latina. 2008. Consultado el 28 de Abril de 2009. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Versioncompleta.PDF. Cuadro 12.1 Anexos.

La precariedad de los hogares colombianos se hace evidente cuando se estudian el número de hogares que se encuentran afiliados al Sistema de Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales (SISBEN), ya que según la base certificada (Noviembre de 2008)²⁸, 6,3 millones de hogares urbanos (78% de los hogares del país) se encontraban calificados en los niveles 1, 2 y 3; ello quiere decir que han sido identificados como potenciales beneficiarios de los subsidios que otorga el Estado a través de los diferentes programas sociales.

Cabe resaltar que los posibles beneficiarios a obtener subsidio de vivienda son los que han sido calificados en los niveles 1 y 2, requisito que cumplen 5,1 millones de hogares (62,8% de los hogares urbanos). Ver gráfico 4.10.

Gráfico 4.10

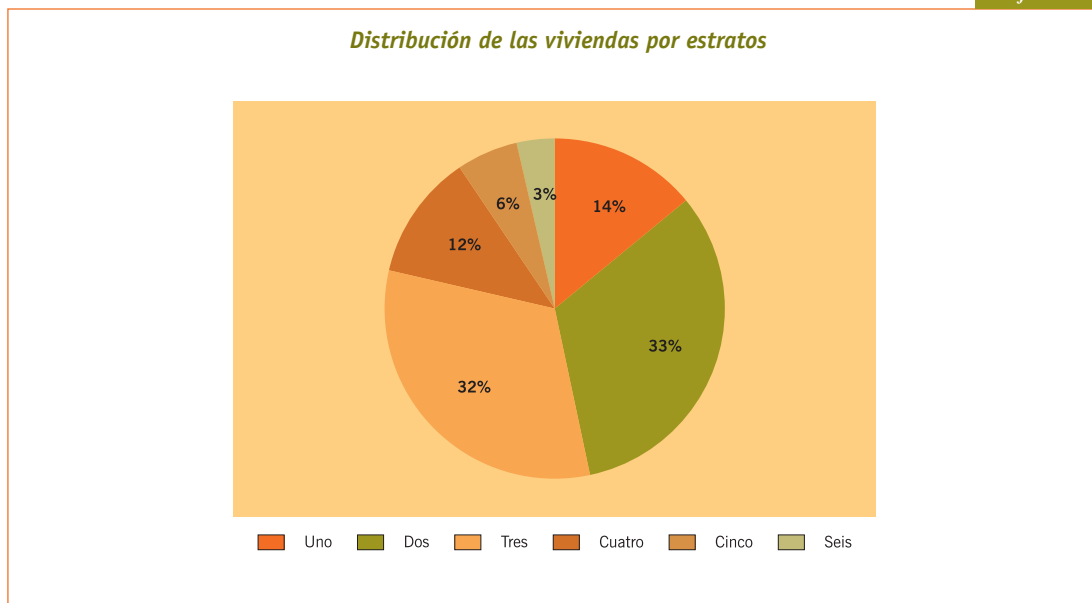


Fuente: DNP, SISBEN Base Certificada Noviembre 2008, DANE Censo 2005.

• 28 DNP. SISBEN. www.dnp.gov.co. Consultado Mayo 2009. El SISBEN comprende un conjunto de reglas, normas y procedimientos, que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos sociales vulnerables en los departamentos y municipios del país y por ello es el principal instrumento de focalización individual. Según este instrumento es posible agrupar a la población por niveles de pobreza. Esta base de datos provee información válida, confiable y actualizada sobre potenciales beneficiarios de programas de gasto social que impliquen subsidio a la demanda.

Según el Censo de 2005, el 19,64% de los hogares urbanos del país han sido clasificados como pobres por NBI²⁹, en tanto que el 48% de las viviendas urbanas de las 12 principales ciudades del país³⁰ se encuentran en estratos 1 y 2, indicando con ello la precariedad de las características físicas de la vivienda y del entorno, es decir del hábitat. Ver gráfico 4.11.

Gráfico 4.11



Fuente: DANE, Censo 2005. CENAC. Febrero 2009

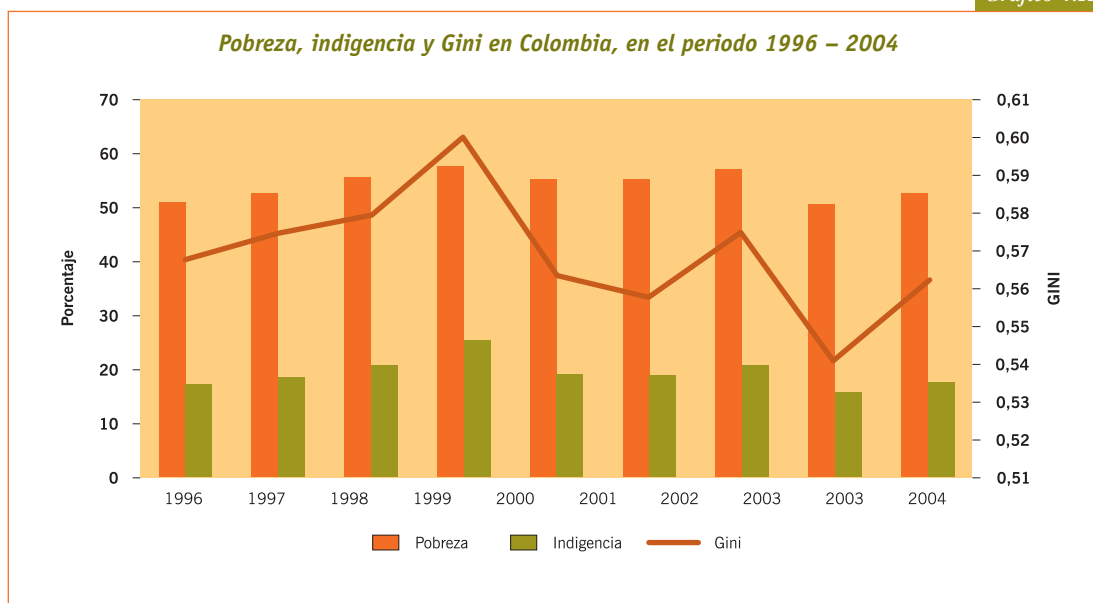
Según la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD)³¹, en Colombia el porcentaje de la población urbana pobre según ingresos en 2003 era de 49,3% en tanto que los indigentes representaban el 15,2% de la población.

- 29 La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, hogares con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Censo DANE 2005. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a diciembre 31 de 2008.
- 30 Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Pereira, Ibagué, Manizales, Pasto, Villavieja. Con base en la estratificación del servicio de energía eléctrica. Fuentes: DANE, Superintendencia de Servicios Públicos. SUJ. CENAC. Contexto Sectorial Colombia. Febrero 2009.
- 31 Castaño, H., Núñez, J. 2007. Pobreza y desigualdad en Colombia Diagnóstico y estrategias. Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. DNP, BID, BM, CAF, UNDP, CEPAL. Pág. 51.
http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf.

Para el año 2004 se evidencia un aumento en los dos índices frente a 1996; además, el índice de concentración de los ingresos indica la elevada desigualdad que aún se presenta en el país. Ver gráfico 4.12.

Como se aprecia en el gráfico 4.13, en el 2006, el 82% de la población urbana recibía ingresos inferiores a 2 SMMLV, el 12% tenía ingresos entre 2 y 4 SMMLV, en tanto que sólo el 6% percibía más de 4 SMMLV, además, según la Encuesta de Calidad de Vida, presentada en 2008 por el DANE, el ingreso promedio por hogar en los centros urbanos era de 3,5 SMMLV³². Un hogar urbano se considera pobre cuando sus ingresos son inferiores de 2,5 SMMLV, por lo tanto la mayoría de los hogares del país son pobres.

Gráfico 4.12



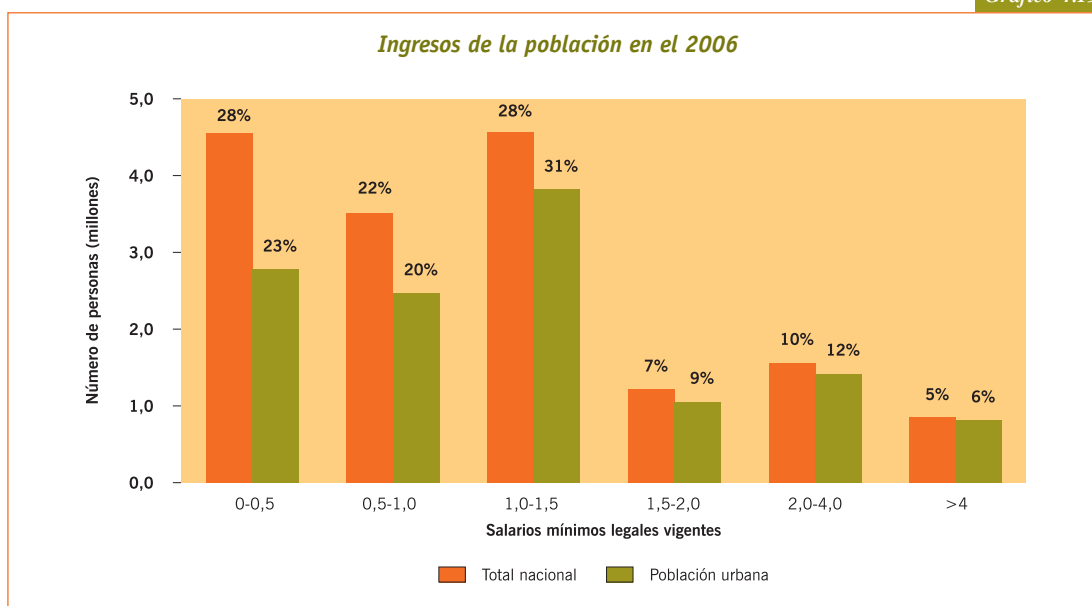
Datos: Castaño, H., Núñez, J. 2007. Op.cit. Pág. 53.

El empleo en Colombia ha venido decreciendo en los últimos años, según la información reportada mensualmente por el DANE.

La tasa de empleo se refiere a la relación porcentual entre la población ocupada y la población en edad de trabajar, en tanto que la tasa de desempleo es la relación porcentual entre el número de personas desocupadas y la población económicamente activa. En el periodo 2001-2009 hay una reducción de 3,2% en la población empleada en tanto que el desempleo, a pesar de haber disminuido, estaba en enero de 2009, en el 14,2%, mientras que el subempleo ha estado cerca del 30% en todos los años. Ver gráfico 4.14.

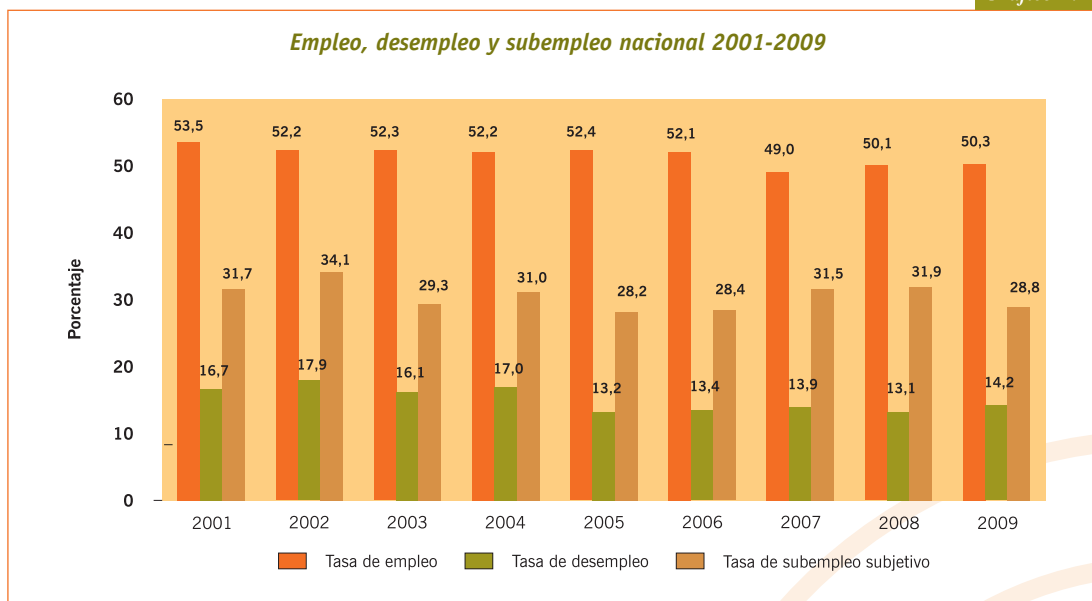
• 32 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.

Gráfico 4.13



Fuente: Población Ocupada por rangos de ingresos laborales mensuales según sexo y rama de actividad económica. DANE, 2006. Cálculos CDMA.

Gráfico 4.14



Nota: Se tomó el mes de enero en cada año. El subempleo subjetivo se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. Fuente: DANE. Cálculos: CDMA



La inversión

Según la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol)³³, la construcción de edificaciones en Colombia aporta el 5,2% del PIB nacional y el 5,5% del total de ocupados en el país (965.470 personas), generando en promedio 675 mil empleos.

A pesar de haber sostenido durante décadas que la construcción es el motor de la economía, el gasto público social en vivienda en 2005 representó apenas el 0,3% del PIB e históricamente ha estado por debajo del 0,5%; esta inversión resulta inferior a la realizada en Chile (1,1% del PIB en 2005) o Venezuela (1,04% del PIB en 2005), lo que indica la precariedad de las inversiones hechas en el país con el fin de responder al deber constitucional de garantizar una vivienda digna.

Estas cifras indican que no se ha logrado mejorar las condiciones de oferta de vivienda y, por consiguiente, no se evidencia un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes urbanos toda vez que no se han disminuido las condiciones de hacinamiento, persisten las condiciones de fragilidad en la mayor parte de la población urbana, la concentración de la riqueza es cada vez más acentuada y los niveles de empleo cada vez menores. Estas condiciones necesariamente reflejan la calidad de vida de la población y, por ende, el reto que enfrenta el diseño de las políticas de vivienda y hábitat.

La evolución de la política nacional de hábitat y vivienda

El hábitat urbano debe permitir mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, que depende de “factores sociales y económicos y también de las condiciones ambientales y físico-espaciales. El trazado de las ciudades y su estética, las pautas en el uso de la tierra, la densidad de la población y de la edificación, la existencia de los equipamientos básicos y un acceso fácil a los servicios públicos y al resto de actividades propias de los sistemas urbanos tienen una importancia capital para la habitabilidad de los asentamientos urbanos. Por lo tanto, para que se cubran las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos respecto a la habitabilidad de los barrios y la ciudad entera es aconsejable que se oriente el diseño, la gestión y el mantenimiento de los sistemas urbanos de modo que se proteja la salud pública, se fomente el contacto, el intercambio y la comunicación, se fomente la seguridad, se promueva la estabilidad y la cohesión social, se promueva la diversidad y las identidades culturales, y se preserven adecuadamente los barrios, los espacios públicos y edificios con significado histórico y cultural”³⁴.

En concordancia con ello, es preciso garantizar un hábitat adecuado a nivel de vivienda, local o barrial, para lograr un hábitat a nivel urbano, indicando con ello que este sistema complejo que constituye la ciudad, requiere de la sinergia de cada uno de sus componentes de tal forma que se garantice la habitabilidad, desde la construcción de las políticas hasta el diseño y construcción de las viviendas.

• 33 Óp. Cit. Vélez, A. Pág. 3

34 Naredo y Rueda, 1996. Conferencia de Hábitat II. Citado en: Alguacil, Julio. 2000. Calidad de vida y modelo de ciudad. Edita: Instituto Juan de Herrera. Av. Juan de Herrera 4. 28040 MADRID. ESPAÑA. ISSN: 1578-097X. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n15/ajalg.html>. Consultado mayo 2009.



La política de vivienda, un enfoque de mercado

En Colombia la atención al problema de la vivienda se inició en 1918 con la ley 146, expedida con el fin de establecer medidas destinadas a disponer recursos financieros para la construcción de vivienda para obreros y empleados y regular los préstamos hipotecarios. Continuó con la creación del Instituto de Crédito Territorial (ICT), en 1939, que durante tres años estuvo orientado hacia el fomento de vivienda rural pero, a partir de 1942 hasta 1991, asumió la vivienda urbana como uno de sus objetivos. Para ello el ICT construía soluciones de vivienda y otorgaba créditos a la población vulnerable, subsidiando la tasa de interés y los precios, bajo un enfoque de oferta. Acciones que se complementaron con las desarrolladas por el Banco Central Hipotecario (el cual fue creado en 1932 y otorgaba créditos a los estratos medios), la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y la Caja de Vivienda Militar.

Por más de setenta años los distintos gobiernos enfocaron y atendieron la oferta de la vivienda en Colombia. Todo cambió a partir de 1991 con la expedición de la ley 3ª, con una política de “Vivienda de Interés Social” que se transformó a un esquema de demanda, es decir, el Estado dejó de construir viviendas, otorgar créditos subsidiados y pasó a regular el mercado y entregar subsidios. El mismo año, y en un hecho paradójico, mientras la nueva Constitución definía la vivienda como un derecho, el gobierno determinaba entregarla al mercado y convertirla en mercancía.

Además, dejó en manos de los entes territoriales la generación de áreas urbanizadas³⁵ para la construcción de proyectos de vivienda, la dotación de equipamientos complementarios (colegios, centros de salud, parques) así como el seguimiento a los proyectos.

Para articular las acciones del Estado en este proceso, el ICT fue liquidado y se creó el Instituto Colombiano de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), adscrito al Ministerio de Desarrollo, con el fin de administrar el sistema de subsidios y dar asistencia técnica.

En 2003, mediante la ley 790, se liquida el INURBE, se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y se convierte en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se crea el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

Fonvivienda³⁶ se creó como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Su objeto es consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del gobierno nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular, aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a este tipo de vivienda.

• 35 Es decir que los gobiernos locales deben asumir los costos de las redes de servicios públicos, vías, andenes, espacios públicos, que llegan a representar entre el 15 y el 20% del costo de la vivienda.

36 Decreto 555 de 2003. Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda».



Bajo este esquema, la política de vivienda durante los últimos diecinueve años se ha orientado únicamente a definir las inversiones que se harán en materia de subsidios, la definición del valor de la vivienda que será sujeta al otorgamiento del subsidio, el monto del mismo y los requisitos de las familias que pueden acceder a éste³⁷, entregando al sector privado y al mercado la oferta, el diseño y construcción de las viviendas, reguladas únicamente por el precio, en tanto que el Estado coordina el modelo de tercerización y hace seguimiento a los proyectos.

Es decir, la política pública no se orienta a buscar la justicia social (como en el modelo intervencionista) sino a tratar de mitigar los niveles de pobreza, aceptando “per se” su existencia. La financiación ya no es una función exclusiva del Estado, puesto que el esquema es planteado como cofinanciación, donde confluyen los recursos del Estado, los entes territoriales y los usuarios.

Y por lo tanto no ha existido una política de hábitat que mejore y genere espacios que garanticen la habitabilidad, la calidad de vida de los habitantes urbanos y permita consolidar la participación y la democracia.

El alcance de la política de vivienda en los planes nacionales de desarrollo

Según el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1990-1994, el 33% (1.700.000) hogares habitaban en condiciones insatisfactorias en términos de espacio, dotación de servicios y calidad estructural. La política de vivienda social planteada allí para solucionar este problema se encaminó a proveer 443 mil soluciones de viviendas en la zona urbana³⁸, de las cuales 354 mil se harían mediante la construcción de viviendas nuevas y 89 mil se destinarían al mejoramiento de aspectos estructurales, espacio y tenencia legal³⁹. Del total de soluciones, el 44% beneficiarían a la población con ingresos menores a 2 salarios mínimos y el 28% a las familias con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos⁴⁰, con un presupuesto de \$2,1 billones, aproximadamente⁴¹.

La política de vivienda social urbana en el periodo 1994-1998 contempló la focalización de los subsidios, la integración con los programas de la Red de Solidaridad Social y la articulación con los programas de mejoramiento de la vivienda y el entorno. Definió la meta de brindar soluciones de vivienda a 606 mil familias de los estratos más pobres y vulnerables de la población, de las cuales el 72% se concentró en familias con ingresos inferiores a 2 SMMLV. El programa de vivienda nueva incluyó la construcción de 158 mil soluciones de vivienda mínimas o unidades básicas⁴² para

- 37 El subsidio familiar es el aporte en dinero o especie que otorga el Gobierno Nacional por una sola vez al beneficiario y que constituye un complemento de su ahorro, crédito, u otros aportes para facilitarle el acceso a la vivienda.
- 38 El costo de la vivienda sujeta a subsidio se definió entre 135 y 50 SMMLV.
- 39 El subsidio otorgado para mejoramiento era de 13.6 SMMLV.
- 40 El subsidio para este rango era de 12 salarios mínimos (subsidio individual), que correspondía a 868.896 pesos. Según el Decreto de 3074 de 1990, el SMLD correspondía a 1724 pesos. Lo que significaba una participación del 24% en las soluciones más económicas de vivienda.
- 41 Cifra en millones de pesos de diciembre de 1991, cuadro 4, fuentes de financiamiento – programa de vivienda 1991-1994, PND 1990-1994.
- 42 La unidad básica es aquella que, adicional al lote urbanizado, entrega un espacio de uso múltiple con cocina, unidad sanitaria completa y lavadero de ropa. La vivienda mínima es aquella que adicionalmente entrega como mínimo una alcoba.



familias cuyos ingresos no superaran los 2 SMMLV en integración con la Red de Solidaridad Social, en tanto que, para las familias con ingresos entre 2 y 4 SMMLV se proyectó la construcción de 190 mil soluciones, de las cuales 84 mil se financiarían parcialmente con el subsidio.

Con respecto al programa de mejoramiento de la vivienda y el entorno éste se focalizó a brindar 258.500 subsidios en asentamientos subnormales de alta concentración de pobreza. El presupuesto asignado a esta política fue de 2,5 billones de pesos.

En el periodo de 1998 - 2002⁴³, el “Programa de Vivienda” hizo más evidente la tendencia a afianzar la relación entre la política de vivienda y la reactivación económica, bajo el supuesto de que el sector de la construcción constituye un motor del crecimiento económico y de generación de empleo; se amplió el tope del valor de la vivienda de interés social de 135 a 200 SMMLV⁴⁴ manteniendo como vivienda subsidiable aquella cuyo precio no superara los 135 SMMLV. Dicha medida tuvo por objeto la ampliación del número de proyectos de vivienda sujetos a exenciones tributarias y beneficios que han sido establecidos para este tipo de vivienda⁴⁵, buscando tener efectos de reactivación económica.

Con este fin se adoptaron medidas tendientes a aumentar la oferta de tierra urbanizable y urbanizada, el desestímulo a los suelos ociosos, reducción de los costos fiscales y parafiscales, estímulo al desarrollo habitacional en lotes de propiedad municipal y se dio continuidad a la política basada en la orientación de subsidios a la demanda, dirigidos a la compra de vivienda nueva y lotes con unidad mínima desarrollable.

Se definió como meta la construcción de 420 mil viviendas VIS, de las cuales, 242 mil (58%) serían de un costo menor a 135 SMMLV, es decir, contarían con subsidio, movilizándolo 3,4 millones de pesos.

Para el período 2002-2006 el PND definió la política de “impulso a la vivienda y a la construcción”, partiendo de la estimación de un déficit de vivienda urbana de 2 millones de unidades, de las cuales 1,13 millones correspondían a déficit cuantitativo y 870 mil al cualitativo; además, 3.228.751 de los hogares urbanos no eran propietarios de sus viviendas y de ellos el 80% poseían ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. Basado en éste diagnóstico se realizaron ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda (SFV), que consistieron en la modificación de la fórmula de calificación de los hogares, la implementación del modelo de demanda efectiva⁴⁶, se hicieron variaciones a la definición de los tipos de vivienda y se liquidó el INURBE.

- 43 La Ley 508 de 1999, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002, fue declarada inexecutable por vicios de forma, por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-557-00 de 16 de mayo de 2000, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.
- 44 El Artículo 91 de la Ley 388 de 1997, definió “en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.
- 45 Los constructores de VIS tiene beneficios tributarios relacionados con: la devolución o de compensación del IVA de un 4% del valor registrado en las escrituras del inmueble, exclusión del IVA de los ladrillos y bloques y no están sometidos al impuesto de timbre las escrituras públicas de enajenación para viviendas de estrato 1,2 y 3.
- 46 Es decir que se asigna el subsidio únicamente a los hogares que demuestren los recursos necesarios para completar el 100% del valor de la vivienda.

Las metas programadas establecieron el financiamiento de 400 mil soluciones, de las cuales el gobierno nacional financiaría el 37% (148.120), las demás estarían a cargo de las cajas de compensación familiar (42%), el Banco Agrario (8%) y el FNA y la Caja de Vivienda Militar (13%).

En el actual Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010, “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, la estrategia de promoción de la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad establece la Política de Ciudades Amables, dentro de la cual se definieron acciones para: a) la generación de suelo para VIS en los planes de ordenamiento territorial; b) el establecimiento de estímulos en la forma de asignación de recursos; c) el fortalecimiento de la política de espacio público; d) la actualización catastral; e) el fortalecimiento de la financiación de la vivienda para hogares de bajos ingresos; f) la optimización del programa de subsidio familiar de vivienda⁴⁷; g) la estrategia en agua potable y saneamiento básico⁴⁸; h) la implementación de macroproyectos de interés nacional para la generación de suelo para VIS y la optimización de equipamientos de escala regional y nacional y por último; i) promover la redensificación y renovación urbana.

De otra parte, la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el PND 2006 – 2010, definió diversas acciones relacionadas con la vivienda de interés social tales como:

- Estableció los porcentajes mínimos de suelo que deben destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social o de interés prioritario; dichas áreas sólo podrán ser destinadas a este tipo de vivienda y deberán desarrollarse de conformidad con ese uso por sus propietarios, o por las entidades públicas competentes. Aunque los porcentajes no se hayan incorporado en los planes de ordenamiento son de obligatorio cumplimiento y se aplicarán a las nuevas solicitudes de planes parciales o de licencias de urbanización radicadas a partir de la reglamentación expedida por el gobierno nacional.
- En los programas de vivienda de interés social no se exigirá la cuota de ahorro programado para los hogares que tengan ingresos menores a dos salarios mínimos.
- Con el fin de estimular la oferta de vivienda para la población más vulnerable, las entidades públicas, incluidas las entidades territoriales, sólo podrán invertir recursos en vivienda de interés social prioritario. Se exceptúan de esta limitación los Macroproyectos de Interés Social Nacional, programas de subsidio familiar en especie y proyectos de vivienda de interés social en zonas con tratamiento de renovación urbana.
- Las autoridades estatales que tengan incidencia sobre la financiación de vivienda deben estudiar y evaluar el actual sistema, para identificar las restricciones que limitan el acceso de los hogares de bajos ingresos a una vivienda digna y expedir, en el término de 6 meses, la normativa tendiente a superar dichas limitaciones.

• 47 La vivienda de interés social -VIS será aquella cuyo valor oscile entre los 70 y los 135 salarios mínimos legales mensuales (SMLM) y para efectos de la focalización, se incorporó el término vivienda de interés social prioritaria –VIP cuando el valor de la vivienda no supere los 70 salarios.

48 Mediante la implementación de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de Agua Potable y Saneamiento Básico – PDA.

- Con el propósito de estimular la oferta de vivienda para la población más vulnerable, las entidades públicas, incluidas las entidades territoriales, sólo podrán invertir recursos en vivienda de interés social prioritario.
- No hay inhabilidad para que hogares beneficiados con el subsidio familiar de vivienda bajo la modalidad de habilitación legal de títulos puedan acceder a un subsidio para mejora de la vivienda localizada en el predio titulado.

La meta del sector para el cuatrienio consiste en el financiamiento de 828.433 soluciones de vivienda de interés social mediante subsidios y créditos para la adquisición de vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y titulación.

Además de lo establecido en los planes nacionales de desarrollo y como instrumentos de política pública en materia de Vivienda de Interés Social durante el periodo 2001 a 2009 se han formulado siete documentos Conpes⁴⁹. Éstos no han presentado modificaciones en el enfoque de mercado, a pesar de haberse integrado en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial las actividades de formulación de política de desarrollo territorial y medio ambiente, integración que se dio con el objeto de avanzar en el mejoramiento de la calidad urbana y el hábitat.

Sin embargo, los Conpes han hecho énfasis en la modificación de las fórmulas aplicadas para la calificación de los hogares que solicitan el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), el monto del subsidio a asignar, así como los mecanismos mediante los cuales se logra la efectiva focalización de los recursos.

El Subsidio Familiar de Vivienda (SFV)

Es el aporte en dinero o especie que otorga el gobierno nacional, por una sola vez, al beneficiario y que constituye un complemento de su ahorro, crédito u otros aportes, para facilitarle el acceso a la vivienda.

Entre 1990 y 1994 el subsidio familiar de vivienda fue de 12 SMMLV para familias con ingresos entre 2 y 4 SMMLV, en tanto que para ingresos menores de 2 SMMLV se plantearon los subsidios colectivos de 15 SMMLV destinados a lotes con servicios y espacios construidos. Para el periodo 1994 – 1998, según el tipo de vivienda, el subsidio otorgado oscilaba entre 12 y 20 SMMLV y se otorgaba en Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), como se aprecia en el Cuadro 4.4.

• 49 Conpes 3121 de 2001, Conpes 3178 de 2002, Conpes 3200 de 2002, Conpes 3269 de 2004, Conpes 3287 de 2004, Conpes 3403 del 2005, Conpes 3488 de 2007.

Cuadro 4.4

Tipo de soluciones de vivienda, Inurbe (en UPAC 1994-1998⁵⁰)

Años	- Lote Urbanizable Urbanizado y Habilitación Legal de Títulos Subsidio 210 UPAC		-Mejoramiento de Vivienda (MV) -MV + Habilitación Legal de Títulos Subsidio 250 UPAC		Unidad Básica de Vivienda y Vivienda Mínima Tipo I Valor < 1200 ⁵¹ UPAC Subsidio 350 UPAC		Unidad Básica de Vivienda y Vivienda Mínima Tipo II Valor > 1200 - ≤ 1600 UPAC Subsidio 250 UPAC		Unidad Básica de Vivienda y Vivienda Mínima Tipo III Valor > 1600 ⁵² UPAC Subsidio 200 UPAC	
	Subsidio		Subsidio		Subsidio		Subsidio		Subsidio	
	Pesos	SMMLV	Pesos	SMMLV	Pesos	SMMLV	Pesos	SMMLV	Pesos	SMMLV
1994	1.118.100	11,33	1.331.072	13,49	1.863.501	18,88	1.331.072	13,49	1.064.858	10,79
1995	1.343.433	11,30	1.599.325	13,45	2.239.055	18,83	1.599.325	13,45	1.279.460	10,76
1996	1.668.752	11,74	1.986.610	13,98	2.781.254	19,57	1.986.610	13,98	1.589.288	11,18
1997	2.057.930	11,96	2.449.917	14,24	3.429.884	19,94	2.449.917	14,24	1.959.934	11,39
1998	2.431.029	11,93	2.894.082	14,20	4.051.715	19,88	2.894.082	14,20	2.315.266	11,36

Fuente: Decreto 2154 de 1993. Cálculos DES-CDMA.

A partir de 1999 y hasta 2007 el subsidio familiar de vivienda se otorga en salarios mínimos mensuales legales vigentes, de acuerdo con el tipo de vivienda que se identifica únicamente por su valor. Ver Cuadro 4.5.

Desde 2007 y hasta 2009, con la promulgación del Decreto 4466, se definió que la Vivienda de Interés Social (VIS) corresponde a la solución de vivienda cuyo valor máximo es de 135 SMMLV e introdujo la definición de Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP), como aquella vivienda cuyo valor máximo es de 70 SMMLV. Además, definió que el subsidio sería otorgado en función del puntaje del SISBÉN⁵⁴ del respectivo jefe de hogar postulante y que el subsidio familiar de vivienda de interés social urbano otorgado por Fonvivienda, sólo podrá aplicarse en soluciones de vivienda de interés social prioritario, con excepción de inversiones en Macroproyectos de interés social nacional, en programas de subsidio familiar de vivienda urbana en especie y en proyectos de vivienda de interés social en zonas con tratamiento de renovación urbana, de conformidad con lo señalado en el artículo 86 de la Ley 1151 de 2007.

• 50 Las unidades de medidas del UPAC, fueron analizadas a partir de la información del Banco de la República. www.banrep.gov.co. Los valores se tomaron para el primero de enero de cada año analizado.

51 El valor de la vivienda según SMMLV en 1994, correspondía a 64,3, en 1995 a 64,55, en 1996 a 67,09, en 1997 a 68,37 y en 1998 a 68,15.

52 El valor de la vivienda en SMMLV en 1994 correspondía a 86,31, en 1995 A 86,06, en 1996 89,46, en 1997 91,16 y en 1998 a 90,87.

53 Modificaciones hechas de acuerdo a las recomendaciones del Conpes 3200 de Septiembre de 2002. Base de la Política de Vivienda 2002-2006: ajustes al programa de SFV e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en UVR's.

54 El Sisbén desde 1995 al 2008, ha tenido tres modificaciones a saber: el índice del Sisbén I (1995) fue diseñado como un indicador aproximado de los recursos de acuerdo a las condiciones de vida del hogar, su modificación se dio para la actualización de las variables que conformaban el índice y el sistema de ponderación; el índice del Sisbén II (2002) fue interpretado como una medida de bien-estar que reflejaba el estándar de vida de los hogares, su modificación fue realizada por la exclusión de variables por razones de manipulación, dificultad en su comprensión y desgaste en la capacidad para discriminar la población pobre, el índice del Sisbén III (2008) es un índice de estándar de vida que incorpora variables relacionadas con la vulnerabilidad (salud, educación, vivienda); con este nuevo Sisbén se pretende reflejar los cambios en las condiciones de vida de la población y avances de la política pública.

Cuadro 4.5
Tipos de vivienda y subsidios familiares otorgados entre 1999-2005

Tipo de Vivienda	Decreto 824 de 1999		Decreto 2620 de 2000		Decreto 1585 de 2001		Decreto 2488 de 2002 ⁽³⁾		Decreto 975 de 2004(2)		Decreto 4429 de 2005	
	Valor en SMMLV Vivienda	Subsidio	Valor en SMMLV Vivienda	Subsidio	Valor en SMMLV Vivienda	Subsidio	Valor en SMMLV Vivienda	Subsidio	Valor en SMMLV Vivienda	Subsidio	Valor en SMMLV Vivienda	Subsidio
I	30	25	30	25	30	25	30	23	50(1)	21	40 (1)50 (2)	21
II	30-50	25	30-50	25	30-50	25	30-50	23	50-70	14	40- 70(1)50- 70(2)	14
III	50-70	25(2)	50-70	25(2)	50-70	15(2)	50-70	16	70-100	7	70-100	7
IV	70-100	25	70-100	20	70-100	15	70-100	16	100-135	1	100-135	1
V	100-135	20	100-135	20	100-135	10	100-135	10				
V			120-135	20	120-135	10	120-135	10				

(1) Municipios < 500.000 habitantes
(2) Municipios > 500.000 habitantes
(3) CCF - Caja de Compensación Familiar.
Fuente: DES - CDMA.

Valor del subsidio familiar de vivienda urbano actual

CCF Ingresos (SMMLV)		FNV Puntaje SISBEN		Valor SFV (SMMLV)
Desde	Hasta	Desde	Hasta	
>0,00	1	0	10,88	22
>1,00	1,5	>10,88	14,81	21,5
>1,50	2	>14,81	18,75	21
>2,00	2,25	>18,75	20,72	19
>2,25	2,5	>20,72	22,69	17
>2,50	2,75	>22,69	24,66	15
>2,75	3	>24,66	26,63	13
>3,00	3,5	>26,63	30,56	9
>3,50	4	>30,56	34,5	4

Fuente: Decreto 4466 de 2007⁵⁵ y Decreto 2190 de 2009.

Hasta 1999 los subsidios podían utilizarse para la compra de vivienda nueva o usada, a partir de ese año se restringió su uso para la compra de vivienda nueva y desde 2004 los desplazados o víctimas de atentados terroristas o desastres naturales pueden utilizarlo para compra de vivienda usada. Con el decreto 2190, promulgado el 12 de Junio de 2009, los subsidios familiares de vivienda, otorgados por Fonvivienda, podrán aplicarse a la adquisición de vivienda nueva o usada, a la construcción en sitio propio, al mejoramiento de vivienda o a mejoramiento para vivienda saludable, de VIP y mantiene las excepciones señaladas en el Decreto 4466 de 2007.

Otro de los resultados de los procesos de ajuste en la asignación de subsidios familiares de vivienda (SFV), se refleja en la fórmula de calificación, en la cual se han modificado los porcentajes de participación de las variables socioeconómicas y de esfuerzo para los hogares que se postulan a subsidio familiar de vivienda; estos cambios han perseguido estimular la cultura del ahorro programado, con el propósito de dar una mayor participación a los hogares con un empleo informal.

Estas permanentes variaciones tanto en el subsidio como en la cobertura y el valor de la vivienda, generan una gran inestabilidad en el sector, y evidencian que en el país no se ha construido ni instrumentalizado una verdadera política que permita garantizar el derecho a la vivienda a la población más vulnerable.

Además, según se aprecia en la gráfico 4.15, los trámites previos requeridos para dar inicio a una obra de construcción, sin contar con los tiempos de diseño ni de trámite para la obtención del certificado de elegibilidad⁵⁶, son de 17 meses. Por tal razón, la inestabilidad en la definición de los precios de las viviendas que son sujeto de subsidio por parte del gobierno nacional así como de los subsidios generan desfases en los cierres financieros estimados que indiscutiblemente afectan la viabilidad de la construcción de un proyecto.

• 55 Este Decreto fue derogado por el Decreto 2190 de 2009.

56 Este certificado lo otorga Findeter, entidad que realiza la evaluación técnica, financiera y legal del proyecto, entonces, el constructor u oferente debe presentar un presupuesto detallado del proyecto. Esta entidad cuenta con 30 días calendario prorrogables por ajustas hasta 90, para emitir el acto administrativo.

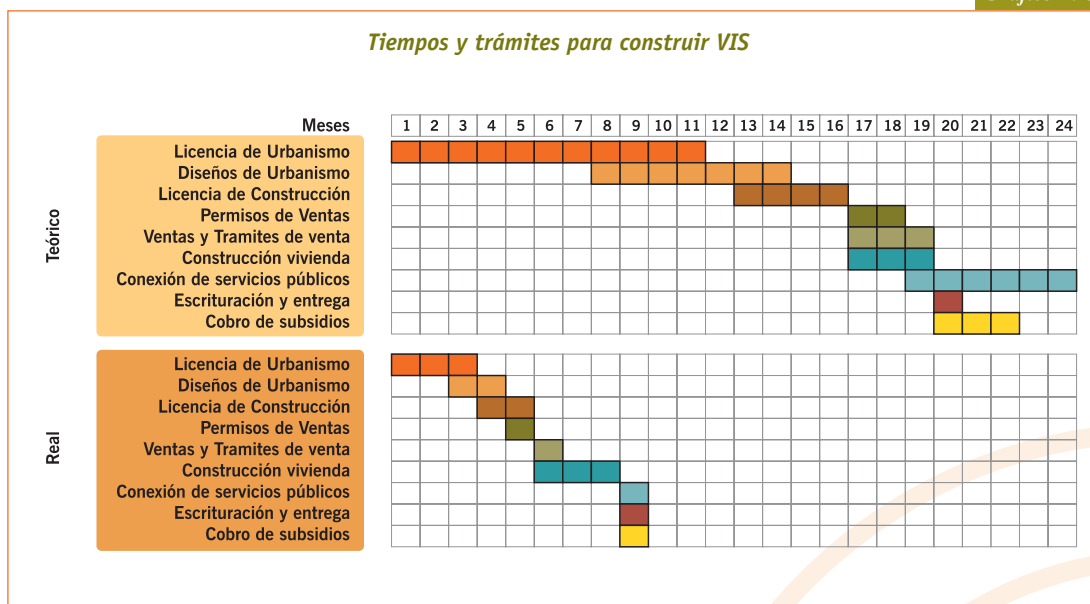
Cuadro 4.7

Variables de calificación para la asignación del subsidio familiar de vivienda

Variables	Variables	Porcentaje de participación según variable		
		Decreto 1396 de 1999	Decreto 2420 de 2001	Decreto 975 de 2004
Variables Socioeconómicas	B1. Puntaje del SISBEN	73%	60%	50%
	B2. N° de miembros del hogar			
	B3. Condición de la jefatura femenina, discapacitados o personad de la tercera edad			
	B4. Tipo de vivienda a la cual se postula			
Variables de Esfuerzo	B5. Ahorro y Cesantías /valor vivienda	27%	40%	50%
	B6. Tiempo de ahorro			
	B7. N° de veces que ha postulado			
	B8. Cumplimiento ahorro			

Fuente: DES- CDMA.

Gráfico 4.15



Fuente: El Tiempo. Sábado 25 de Octubre 2008. 4-2

Si se tiene en cuenta que los subsidios familiares de vivienda se encuentran asociados al valor de la vivienda entonces, según el estudio desarrollado por María Mercedes Cuéllar, es necesario realizar un incremento en su valor entre 2 y 3,5 veces para los hogares con ingresos inferiores a 1 SMMLV, mientras que para aquellos hogares que perciben entre 1 y 2 SMMLV se requiere de un aumento de al menos 7 SMMLV. Por su parte, los hogares con ingresos entre 2 y 4 SMMLV están en capacidad de adquirir únicamente vivienda con un tope máximo de 100 SMMLV⁵⁷.

Esto quiere decir que el actual modelo de subsidios no ha tenido en cuenta las características socioeconómicas de los hogares, ni la oferta de vivienda ni mucho menos la capacidad de ahorro y endeudamiento de los hogares con ingresos inferiores a 4 SMMLV que, como se dijo anteriormente, representan el 95% de los hogares urbanos.

Los modelos de oferta de vivienda

La Tercerización - el modelo de demanda

A partir de 2003, con la reestructuración del Ministerio de Ambiente en Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la creación de Fonvivienda, la política de vivienda se ejecuta con la participación de entidades del orden nacional y territorial y la articulación de públicas y privadas.

Como responsables de la formulación de esta política se encuentran las siguientes instituciones:

- El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, que diseña políticas, estrategias, instrumentos, procesos y procedimientos relacionados con el componente sectorial de vivienda urbana.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los aspectos relacionados con la apropiación de los recursos para el subsidio familiar de vivienda urbano.
- La Subdirección de Vivienda del Departamento Nacional de Planeación, responsable de la elaboración y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo en lo que compete a la vivienda urbana.
- Acción Social, que coordina la aplicación de los recursos del subsidio familiar de vivienda para los hogares en desplazamiento y víctimas de atentados terroristas.

Por su parte, las entidades territoriales (gobernaciones o municipios) participan en la implementación de la política de vivienda de interés social a través de la organización de la demanda, la gestión, promoción y ejecución de los proyectos y el otorgamiento de aportes o subsidios locales complementarios al subsidio familiar de vivienda de interés social de la Nación.

La participación de los entes territoriales puede ser de forma directa, por medio de una entidad adscrita al municipio o a través de alianzas estratégicas con otras insti-

• 57 Cuéllar, M. 2006. ¿A la vivienda quién la ronda? Tomo I. ICAV, Universidad Externado. Pág. 272 – 279.

tuciones o entidades del sector público o privado. En cualquier caso, los municipios serán responsables solidariamente del proyecto, sin perjuicio de las responsabilidades y deberes consagrados en la Constitución Política y en la Ley.

Para el funcionamiento del esquema se requiere del concurso de los constructores, interventores y fabricantes de materiales, partes y elementos cuya participación permite la materialización de subsidio en una vivienda.

En el esquema tercerizado participan las Cajas de Compensación Familiar, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A (Findeter) y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) encargados de atender separadamente tres actividades principales:

Operación	→	Cajas de Compensación.
Evaluación	→	Findeter.
Supervisión	→	Fonade.

Las cajas de compensación, para efectos legales, se aglutinaron en una unión temporal que opera con Fonvivienda mediante un convenio. Bajo su responsabilidad está la divulgación de información a los interesados en obtener un subsidio, recibir las solicitudes, verificar la información en ellas contenida, el ingreso de datos en el registro único de postulantes (RUP), hacer la “prevalidación” y verificar los documentos requeridos para hacer el desembolso del subsidio.

La Financiera de Desarrollo Territorial S.A (Findeter) por mandato legal debe verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos, jurídicos y financieros⁵⁸ de los planes de vivienda, acompañar a los oferentes en la formulación de los proyectos y expedir el certificado de elegibilidad. La intervención de Findeter no contempla el seguimiento a la ejecución de las inversiones previstas en el desarrollo del proyecto elegible.

El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), mediante convenio interinstitucional con Fonvivienda, realiza la supervisión técnica, administrativa y financiera de la ejecución de los proyectos en los cuales se hubiese solicitado el pago anticipado del subsidio. Para el desarrollo de esta tarea, Fonade, a través de sus funcionarios designados, debe, entre otras funciones, interactuar con el interventor de la obra, realizar visitas a las obras de acuerdo con el avance de las mismas, elaborar y entregar informes ejecutivos mensuales de control, enviar informes consolidados a Fonvivienda y, mediante alertas tempranas, informarle sobre el atraso de las obras para que se tomen las medidas adecuadas.

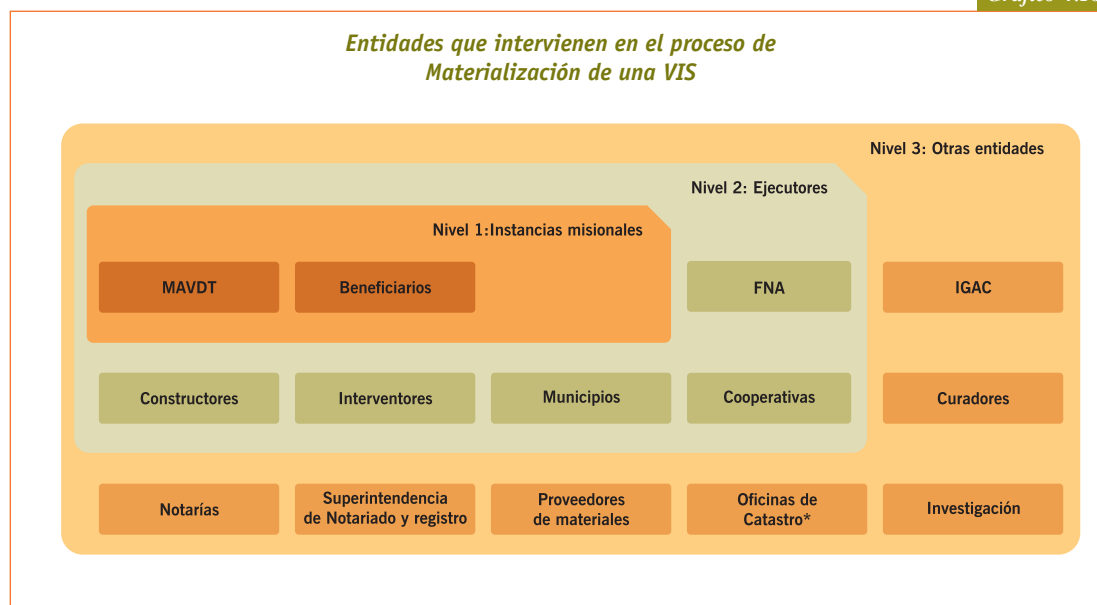
El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) administra y canaliza los recursos en función de las necesidades habitacionales de la población, coordina las acciones con las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y consolida el Sistema Nacional de Información de Vivienda.

- 58 Entre los criterios tenidos en cuenta para los proyectos formulados por parte de los oferentes, esta la revisión de los costos del proyecto en lo concerniente a los costos de urbanismo y construcción de vivienda (análisis de precios unitarios), gastos administrativos-ventas y financieros, valor del lote, valor total del plan de vivienda. Las de fuentes de financiación pueden darse por recursos territoriales, municipales, departamentales, recursos del subsidio familiar, presupuesto nacional y Cajas de Compensación Familiar.

Es decir, las entidades públicas y privadas que intervienen en el proceso de construcción de VIS son (Ver gráfico 4.16):

- Operador público de planeación estratégica de políticas.
- Operador público y privado gestor de subsidios para vivienda social.
- Operador público para la elección de los proyectos viables.
- Operador privado de urbanización de territorio sustentable.
- Operador privado productor industrial de materiales y partes.
- Operador privado de comercialización de partes y elementos.
- Operador privado de diseño, especificaciones, programación de costos y presupuestos de construcción.
- Operador privado constructor ensamblador de partes.
- Operador privado y público de inspección de obras.
- Operador privado inmobiliario.

Gráfico 4.16



Fuente: Elaboración DES - CDMA.

a. Movilización y ejecución de subsidios

Durante el periodo 2003 – 2009 han sido asignados un total de 243.063 subsidios de vivienda de interés social, por valor de \$1.745.981 millones (pesos constantes de 2008). Como se observa en el Cuadro 4.8, por las bolsas de desplazados, esfuerzo territorial, desastres naturales y por la ordinaria se han asignado el 43,5%, 17,2%, 11,1% y 10,7% de los recursos, respectivamente.

Por su parte, los municipios categoría 6 han sido los de mayor asignación de subsidios y recursos, seguidos por los de categoría especial y categoría 1; en estas tres categorías se han invertido el 77,3% de los subsidios que representan el 76,8% de los recursos durante el periodo 2003 – 2008.

La movilización efectiva de los subsidios desde 1991, año en que se inició el subsidio a la demanda, hasta 1996, fue del 49%⁵⁹, para el periodo 2003 a 2008, a pesar de la reestructuración del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de la creación de Fonvivienda, con el fin de mejorar el sistema, fue de tan solo 45%⁶⁰. Ver Anexo.

La información que se encuentra en el Cuadro 4.9 corresponde al seguimiento de la ejecución de proyectos de Vivienda de Interés Social con pago anticipado que hace el MAVDT⁶¹ a través de FONADE y muestra el cumplimiento en los tiempos de entrega que han tenido los proyectos de vivienda de interés social urbana entre 2003 y 2008. Según se observa, de los 234.063 subsidios asignados, sólo 76.953 (33%) se viabilizan como pago anticipado y por ello son sujeto de seguimiento y control.

- 59 CGR-DES-CDSIFTCEDR. La Política de Vivienda en Colombia, Una Aproximación Situacional y Prospectiva. Pág. 41. Mayo 2002. En el periodo de 1991 y 1996 solo se logro desembolsar el 49% de los subsidios asignados.
- 60 Para el cálculo se tomaron únicamente los subsidios asignados y viabilizados hasta el 2007, con el fin de controlar los sesgos por los cortes de asignación. Si se tienen en cuenta los subsidios del 2008, la viabilización es del 36,4%.
- 61 La información fue descargada de la pagina Web del MAVDT. Mayo 2009.
<http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=669&conID=1637&pagID=2044>

Cuadro 4.8

Subsidios asignados durante el periodo 2003 – 2008
Millones de pesos constantes 2008

Categoría Municipal	Bolsa Atentados terroristas	Bolsa Concejales	Bolsa Desastres Naturales	Bolsa Desplazados	Bolsa Esfuerzo Territorial	Bolsa Ordinaria	Bolsa Saludable	Bolsa Única Mejoramiento	Bolsa Única Nacional	Habilitación de Títulos	Subsidios en Especie y complementarios	Total Número de Subsidios Asignados	Porcentaje por subsidios	Total Valor Subsidios (Millones)	Porcentaje por valor asignado
1	49	5	8.248	11.410	141	2.492	1.952	1.928	7.593	3.376	1.293	38.488	16,4	317.149	18,2
2	20	13	1.730	9.935	-	2.779	383	1.928	3.865	3.361	117	22.203	9,5	176.473	10,1
3	47	9	79	6.183	930	1.110	447	74	74	1.470	332	8.879	3,8	78.170	4,5
4	72	3	1.109	3.884	1.573	1.506	430	479	132	1.470	332	10.511	4,5	80.866	4,6
5	9	8	151	2.748	2.409	903	455	2.407	46	4.049	574	11.352	4,8	69.295	4,0
6	4.812	250	6.042	28.784	28.731	6.403	4.936	479	288	15.730	277	96.273	41,1	755.563	43,3
E	82	1	5.056	10.736	5.742	850	850	2.407	6.740	15.921	750	46.357	19,8	268.466	15,4
Total	5.091	289	22.415	73.680	33.784	20.935	9.453	2.407	18.738	43.907	3.343	234.063	100	1.745.981	100
Total Valor Subsidios asignados (Millones de pesos)	48.301	2.871	189.250	757.352	305.874	193.785	34.045	12.399	166.745	5.409	29.950	1.745.981			
Porcentaje por valor asignado por bolsa	2,8	0,2	11,1	43,5	17,2	10,7	2	0,8	9,7	0,3	1,7				

Fuente: FONVIVIENDA. Oficio 1300-E2-9298.27 Febrero 2009.

Llama la atención que existan proyectos iniciados en 2003 y su terminación se prolongue entre 3 y 6 años; de los 366 proyectos que se iniciaron en 2004 el 35% terminaron en un periodo de 5 años. Un comportamiento similar se evidencia en los proyectos cuyos subsidios fueron asignados en 2005, ya que el 37% de éstos terminaron en 4 años y para el caso de 2006, el 72% culminará en 3 años.

En el periodo 2003 – 2008 se iniciaron 1.248 proyectos por pago anticipado, que corresponden sólo al 38% de los proyectos viabilizados por Findeter en el mismo periodo, lo que indica el desgaste institucional nacional y territorial en la elaboración, presentación y viabilización de proyectos así como la existencia de suelo urbano para la construcción de Vivienda de Interés Social en muchos municipios del país.

Como se ha mencionado, la población objetivo de la política de subsidios para vivienda de interés social ha estado enfocada en aquella con ingresos menores a 4 SMMLV y, en especial, la población cuyos ingresos son inferiores a 2 SMMLV. Para el periodo 2003 – 2008 se postularon 628.982 hogares, de los cuales 234.063 (37%) recibieron efectivamente subsidio, de éstos el 99,5% tienen ingresos menores a 2 SMMLV. Ver Cuadro 4.10.

Cuadro 4.9

Seguimiento a la ejecución de los proyectos y subsidios asignados en el periodo 2003 - 2008

Año de terminación de los proyectos	Año de Asignación de los subsidios 2003															
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
No total de proyectos	N° PR (1)	N° SFV (2)	N° PR	N° SFV	N° PR	N° SFV	N° PR	N° SFV	N° PR	N° SFV	N° PR	N° SFV	N° PR	N° SFV	N° PR	N° SFV
2.003	1	14	23	1.527	81	3.285	26	1.326	87	3.243	3	128	41	2.860	1	90
2.004	Año de Asignación de los subsidios 2004															
366	27	1.449	109	3.530	84	2.921	17	455	127	6.546	2	91				
2.005	Año de Asignación de los subsidios 2005															
236	11	3.688	15	485	67	4.939	52	2.479	87	6.069	4	237				
2.006	Año de Asignación de los subsidios 2006															
170	3	1.700	16	381	28	3.243	123	9.981								
2.007	Año de Asignación de los subsidios 2007															
141	3	1.069	9	238	128	10.007	1	273								
2.008	Año de Asignación de los subsidios 2008															
72	7	38	63	4.487	2	174										
Total General	Total general de proyectos terminados en															
1.248	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
76.953	1	14	23	1.527	119	8.422	153	7.041	257	12.553	116	6.581	569	39.950	10	865

(1) Número de proyectos (2) Número de subsidios de familiares de vivienda a entregar * Proyección hecha por el MAVDT
Fuente: Información MAVDT, elaboración DES-CDMA..

Cuadro 4.10

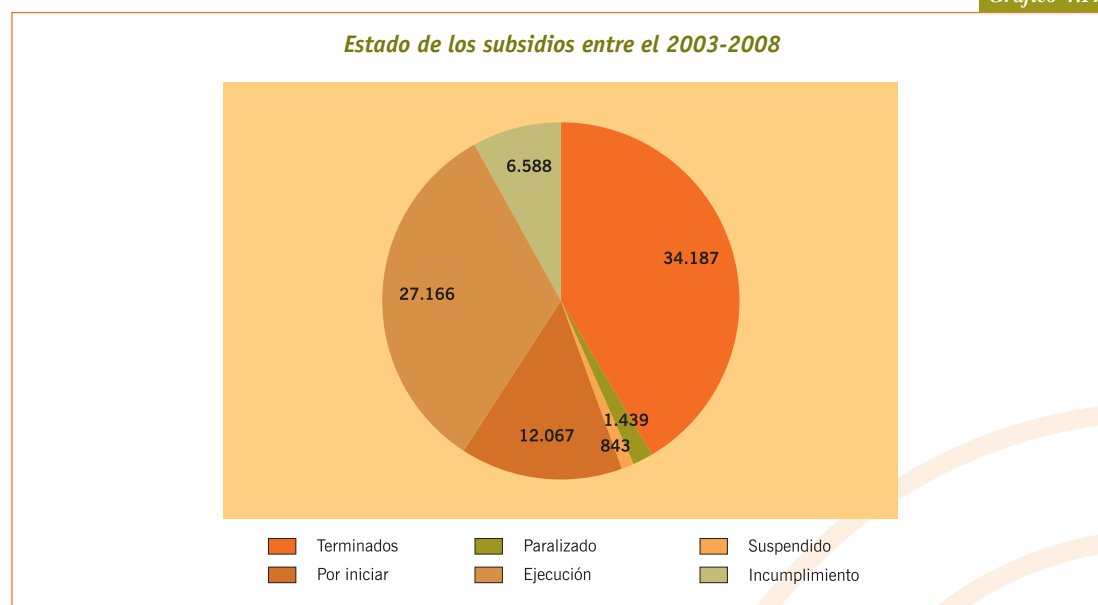
Subsidios asignados por tiempo de ingreso familiar (2003 – 2008)

Ingresos familiares SMMLV	N° SFV Solicitados			N° SFV Asignados		
	0-2	2-4	NA	0-2	2-4	NA
Años	N° SFV Solicitados			N° SFV Asignados		
2003	12.372			8.397		
2004	92.704	180	3	58.954	150	2
2005	102.454	1.279	26	41.437	221	14
2006	51.617	599	13	27.166	285	11
2007	321.978	2.193	5	78.960	329	3
2008	42.965	555	39	18.094	22	18
Total	624.090	4.806	86	233.008	1.007	48

Fuente: FONVIVIENDA. Oficio 1300-E2-9298.27 Febrero 2009. Cálculos DES - CDMA.

De los 1.248 proyectos iniciados en el periodo 2003 – 2008, a 107⁶² de ellos se les ha declarado en incumplimiento, 21 se encuentran paralizados, 18 están suspendidos, 704 han sido terminados, 255 están en ejecución y 187 están por iniciar. Según se aprecia en el gráfico 17, 8.870 familias se han afectado por la no finalización en los tiempos pactados para la construcción de sus viviendas.

Gráfico 4.17



Fuente: Información MAVDT, Cálculos DES-CDMA.

• 62 Información a Mayo de 2009.

Pero lo que resulta más preocupante es que las razones por las cuales se han declarado en incumplimiento los proyectos incluyan deficiencias en las obras urbanísticas (redes de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público, andenes, sardineles, zonas verdes), deficiencias constructivas, obras sin terminar, incumplimiento de normas de sismorresistencia e incumplimiento de las normas del reglamento técnico de instalaciones eléctricas (RETIE) ya que se cuenta tanto con la viabilización por parte de Findeter como la interventoría y el seguimiento de Fonade⁶³.

b. Viabilización

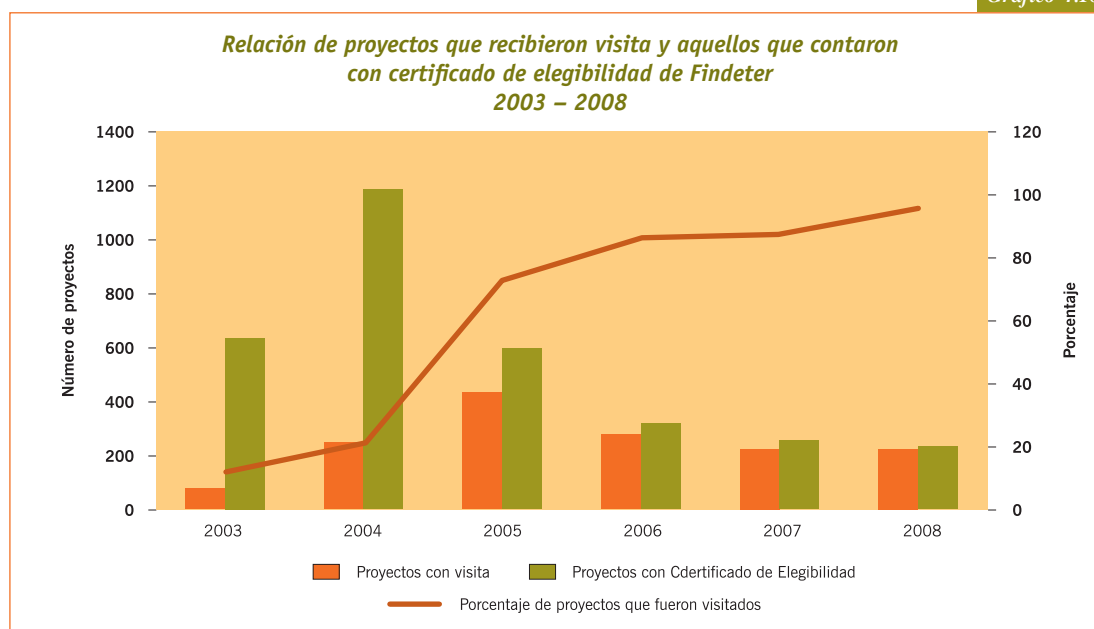
De 4.000 proyectos presentados a Findeter en el periodo 2003-2008, el 86% obtuvo el Certificado de Elegibilidad (3.244) lo que representa 187.041 soluciones de vivienda. La mayor participación de soluciones de vivienda viabilizadas se encuentra en los departamentos del Valle del Cauca con 24.579, seguido por Cundinamarca con 22.317, Medellín con 16.616, Santander con 11.475, Atlántico 10.082, Bolívar con 9.968, Tolima 8.335; llama la atención que Bogotá sólo presente proyectos viabilizados por 4.606 soluciones, comportamiento que no resulta coherente con relación a las condiciones de déficit que presenta la ciudad.

Findeter debe realizar visitas a los proyectos de vivienda de interés social urbano que presentan los oferentes para obtener el certificado de elegibilidad. Según lo establecido en el artículo 17 de la Resolución 610 de 2004⁶⁴, estas visitas son aleatorias; en 2004 Findeter estableció que se realizarían cuando el proyecto se encontrara en “estado de ajustado”⁶⁵. A inicios de 2005 la entidad decidió que, en lo posible, se realizarían visitas a la totalidad de proyectos que hubieran superado favorablemente la evaluación efectuada con base en la documentación; para finales de ese mismo año se decidió realizar visitas a todos los proyectos recibidos; estas visitas se realizarían antes de expedir la lista de objeciones, con el fin de tener mayor seguridad en el momento de otorgar el concepto de viabilidad de los proyectos. Para el caso de los proyectos de adquisición de vivienda nueva construida, todo proyecto presentado para obtener el certificado de elegibilidad requiere estrictamente visita.

Según se aprecia en la Gráfica 18, durante el periodo 2003-2008 los proyectos que recibieron visita fueron 1.484 (46%); sin embargo, se evidencia una tendencia favorable en el aumento del número de proyectos que son visitados de forma previa a su viabilización por parte de Findeter.

- 63 Para el periodo de 2004-2006 se presentaron en Bogotá un total de 2.114 quejas por deficiencias constructivas y para el año 2008 fueron 1.300, entre los motivos de las quejas se encuentran: humedades en los sótanos y placas de primer piso, humedades internas, filtraciones de aguas lluvias, afectaciones estructurales, no entrega de áreas comunes. Personería de Bogotá. Veeduría “Deficiencias Constructivas en Proyectos de Vivienda en el Distrito Capital”. Subdirección de Control de Vivienda. DAMA. Julio de 2006.
- 64 Resolución 610 de 2004, por el cual se establecen las metodologías y condiciones para el otorgamiento de la elegibilidad de los planes de vivienda de interés social urbana y la calificación de los planes de vivienda en concursos de esfuerzo territorial.
- 65 Lo cual implica que el evaluador ha revisado previamente a satisfacción la totalidad de la documentación del plan de vivienda aportada por el oferente. Oficio 100-03-000069, FINDETER 20 Febrero 2009.

Gráfico 4.18



Fuente: FINDETER. Cálculos DES – CDMA.

El costo promedio de las soluciones de vivienda presentados a Findeter⁶⁶ fue, en promedio de pesos constantes de 2008, cercano a \$16,7 millones durante el 2003, \$16.9 millones en 2004, de \$17.2, \$17.0, \$16.6 y 21.3 millones en 2005, 2006, 2007 y 2008, respectivamente.

c. Seguimiento

La supervisión administrativa y técnica al avance y cumplimiento de la construcción de las viviendas que reciben subsidio a la demanda con giro anticipado lo realiza Fonade, en cumplimiento de los convenios suscritos con el Fondo Nacional de Vivienda desde 2003.

El primer convenio fue firmado en 2003 y tuvo prórrogas anuales hasta 2007, pero aún se encuentra vigente debido a que, como se evidenció anteriormente, existen proyectos que aún no han finalizado. Desde 2007, la supervisión opera mediante otro convenio que incluye modificaciones que se espera mejoren la ejecución del convenio.

La supervisión de los proyectos de vivienda de interés social se inicia en el momento en que Fonvivienda reporta a Fonade el listado de los proyectos con pago anticipado y contra escritura que van a ser objeto de supervisión. Para cumplir con su labor Fonade contrata supervisores que se encargan de realizar las visitas, consolidar los informes de los interventores y reportar, en tiempo real, mediante el Sistema de Geotec, las acciones realizadas.

• 66 Oficio 100-03-000069, FINDETER 20 Febrero 2009. Respuesta 3.

Los informes de supervisión dan cuenta de la ubicación geográfica de las soluciones de vivienda, hacen una descripción de la vivienda en diseño y en el sistema constructivo, en lo concerniente a las instalaciones sanitarias, eléctricas e hidráulicas se revisa el cumplimiento de las normas RAS 2000⁶⁷ y RETIE⁶⁸, se hace una identificación del oferente del proyecto, el costo unitario de la solución y valor total del proyecto; de igual forma, se revisa el estado de avance tanto de las obras de urbanismo como de las viviendas; en el análisis financiero se revisa el grado de desembolso para el oferente del proyecto y finalmente se hacen recomendaciones a Fonvivienda.

Para realizar la supervisión Fonade desarrolló un manual que fue aprobado por el MAVDT; éste ha tenido tres modificaciones con el fin de mejorar la efectividad de las acciones de supervisión de la entidad, pero algunos de los cambios realizados han reducido aspectos que presentan un grado de importancia al momento de supervisar un proyecto, como el flujo de caja, los aspectos ambientales, la oportuna destinación de las fuentes de recursos y de financiación (subsidio, CAP, otros aportes), como se observa en el Cuadro 4.11.

Otros aspectos técnicos que se tienen en cuenta en el momento de verificación de la ejecución de las obras de urbanismo de un proyecto son:

- Aspectos geomorfológicos del lote del proyecto. Correspondencia del lote visitado con la descripción y tipo de suelo descrito en el estudio de suelos.
- Existencia de servicios públicos en el lote (acueducto, alcantarillado, energía eléctrica). Posibilidades de conexión a servicios de teléfono y gas natural.
- Tipo de solución para la disposición de aguas negras domiciliarias (alcantarillado convencional / pozo séptico).
- Existencia y calidad de ejecución de vías vehiculares y/o peatonales
- Disposición y conformación arquitectónica del proyecto. Amoblamiento urbano y arborización.
- Materiales utilizados para la conformación de rellenos y vías internas. Existencia de registros de ensayos (Calidad de materiales de relleno, ensayos de compactación, registros de calidad de materiales para instalaciones hidrosanitarias y registros de ensayos en las mismas).

Entre 2003 y 2008 Fonade realizó un total de 1.518 visitas a los 410 proyectos que se encontraban en ejecución, llama la atención que aquellos que recibieron más visitas, entre 18 a 9, actualmente se encuentren en estado de incumplimiento⁶⁹. Ver Cuadro 4.12.

• 67 Resolución No. 1096 de 17 de Noviembre de 2000. "Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS."

68 Resolución 181294 de agosto 6 de 2008

69 Altos de Santorín, Cundinamarca –Anapoima, número de SFV 36.con un porcentaje de ejecución del 90%.

Cuadro 4.11

Aspectos de supervisión por FONADE			
Etapas de Supervisión	Versiones		
	V1	V2	V3
Supervisión Técnica de la Obra			
1. Plan de Ordenamiento Territorial, especificaciones de diseños, materiales y condiciones de habitabilidad.	■	■	■
2. Presupuesto General de Obra y Flujo de Caja del Proyecto	■	■	■
3. Presupuesto General de Obra.			■
4. Estructura de Costos y Análisis de Precios Unitarios	■	■	■
5. Condiciones de Normatividad del Sistema VIS.	■	■	■
6. Localización del predio (urbano o de expansión).	■	■	■
7. Vigencias y Alcance de las Licencias de Urbanismo y Construcción.	■	■	■
8. Disponibilidad y requerimientos técnicos de servicios públicos.	■	■	■
9. Cumplimiento de normas técnicas y calidad, de materiales y ejecución de obra.	■	■	■
10. Requisitos de Tipo Ambiental	■	■	■
11. Requisitos de Participación Comunitaria.	■	■	■
12. Cumplimiento contractual de la obra dentro del cronograma previsto y con las condiciones establecidas en términos de calidad y costos.	■	■	■
13. Conformación de Comités de Veeduría y Participación Comunitaria.			■
Supervisión Jurídica			
1. De la información de las entidades ejecutoras, Objeto Social, Representación Legal, documentos, pólizas y licencias entre otros.	■	■	■
2. Documentación de la propiedad y valor catastral o comercial, dominio y usos del predio.	■	■	■
3. Del proceso de escrituración y des englobe	■	■	■
Supervisión Financiera			
1. Verificar la oportuna destinación de las fuentes de recursos y de financiación (subsidio, CAP, otros aportes).	■	■	■
2. Verificar las fuentes de recursos y de financiación del proyecto.			■
3. Verificar el aporte de los recursos de las diferentes fuentes planteadas en el proyecto para garantizar el cierre financiero		■	■
4. Análisis financiero de los recursos, el tiempo de duración del proyecto y su ejecución.	■	■	■
5. Verificación de presupuestos de obra y flujo de inversión del proyecto	■	■	■
6. Verificación de la pertinencia del presupuesto de obra.			■

Fuente: FONADE, Oficio ER – 10486 17 Febrero 2009. Elaboración: DES-CDMA.

Cuadro 4.12

No. de Visitas Realizadas	Categoría Municipal							Número de proyectos	Total de Visitas Practicadas por Proyecto
	1	2	3	4	5	6	E		
18						1		1	18
12					1			1	12
11							1	1	11
10				2				2	20
9	3	1				4		8	72
8	1	4				13		18	144
7	9	2	2	3		14	1	31	217
6	4	1	1	1	1	18	1	27	162
5	3	2		1	2	32	2	42	210
4	3	6	1	4	4	38	3	59	236
3	10	3	1	3	1	43	2	63	189
2	11	2	1		5	50	3	72	144
1	5	3	1	3	4	66	1	83	83
Total Categoría Municipal	116	92	36	50	61	716	78	1.149	1.518
Proyectos por Iniciar	4	2	8	3	5	73	1	96	96
Proyectos Terminado	63	66	21	30	38	364	63	645	645

Fuente: Fonvivienda Oficio 1300-E2-9298. Anexo 4. Elaboración: DES - CDMA.

A partir de una muestra del 13%⁷⁰ de los proyectos consignados en el sistema de información de Fonade - Geotec, se evidencia que, de los 186 proyectos analizados, tan solo 13 (7%) reportan los datos de postulación, en donde se consigna la información correspondiente a los datos con los cuales el proyecto fue postulado y aprobado por Findeter⁷¹ que, según el convenio con Fonvivienda, es el primer paso que debe surtir el supervisor de Fonade.

De acuerdo con la muestra solamente el 21,5% de los proyectos se han terminado, 43% están en ejecución y el 35% se encuentran en algún estado de parálisis; resalta que existan proyectos de 2004, 2005 y hasta 2007 que no han dado inicio a los obras de construcción y el elevado porcentaje de paralizados y suspendidos. Ver Cuadro 4.13.

• 70 Aleatoriamente se tomaron el 3% de los proyectos de cada uno de los departamentos y se revisaron cada una de las fichas de seguimiento del Sistema a saber: Seguimiento Fotográfico, Informes Mensuales, Datos de Postulación, Ficha Técnica. Fecha de consulta Marzo - Abril de 2009. www.fonade.gov.co/geotec/proyectos/.../home.php

71 Informa sobre las empresas prestadoras de servicios públicos, las licencias de urbanismos y construcción, las fuentes de financiación (obras de urbanismo, construcción de la vivienda, administración general, obras ejecutadas) y los datos jurídicos.

Cuadro 4.13

Estado de los proyectos según año de asignación de subsidios

Estado de los proyectos	Año de Asignación						Total	%
	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
Ejecución		22	43	3	12		80	43,0
No Iniciados		3	11			7	21	11,3
Suspendidos		5	3	2			10	5,4
Terminados		18	17	1	3	1	40	21,5
Paralizados		8	5	1	5	3	22	11,8
Nulo	13						13	7,0
Total	13	56	79	7	27	4	186	100,0

Fuente: GEOTEC, Marzo, Abril 2009. Elaboración: DES – CDMA.

A pesar de que en el convenio se establece la obligación de articular Geotec con el sistema de información central del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, aún no se han establecido los mecanismos ni los protocolos para esta integración, de tal suerte que hoy, después de 6 años de la reforma institucional, no es posible contar con un sistema de información integrado eficiente y eficaz para ejercer el control sistemático y en tiempo real del avance de los proyectos en ejecución, lo que dificulta la oportunidad en la toma de medidas correctivas necesarias para garantizar el cumplimiento de los cronogramas de obra y la calidad de las mismas.

El número de visitas que deben realizar los supervisores de Fonade a cada proyecto, en el primer convenio era de dos (2), con las modificaciones hechas al mismo se han aumentado hasta seis (6); en todos los casos, la primera visita se hace al inicio del proyecto con el propósito de verificar las condiciones del sitio donde se desarrollará y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la viabilización (existencia de redes de servicios públicos, obras de urbanismo, licencias de construcción, la ubicación en zonas aptas, es decir que no tengan amenazas, entre otros).

En la muestra tomada, se evidencia que, en promedio, se realizan 4 visitas por proyecto. Sin embargo, los datos indican que se han realizado de 1 a 7 visitas en proyectos cuyo estado es de “ejecución” y “terminado”, para los estados “paralizado”, “suspendido” y “nulo” se tienen entre 1 a 6 visitas, en tanto que los “no iniciados” tienen de 1 a 3 visitas.

Las demás visitas se realizan de acuerdo con el avance de obra, es decir, si ésta se encuentra retrasada o paralizada no se hacen visitas periódicas; en la última visita se revisan cualitativamente las viviendas y se entregan los certificados de existencia. Las observaciones que resulten de las visitas son informadas por Fonade a la administración municipal y a Fonvivienda.

Según los informes de las auditorías regulares efectuadas a Fonvivienda por parte de la Contraloría General de la República sobre las vigencias 2007 y 2008, las deficiencias que se presentan en la supervisión de los proyectos de VIS, se encuentran relacionadas con:



Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente

- La programación de visitas como resultado del avance de obra no genera alertas cuando se presentan demoras en el cumplimiento del cronograma de obra; por tal razón se generan perjuicios al beneficiario ya que no se cumple con la oportunidad en la entrega y se pueden causar incrementos en los costos de obra, derivados de los incrementos en los precios de los materiales⁷².
 - No se cuenta con herramientas que permitan sancionar al constructor en caso de no acatar e implementar las medidas correctivas que resulten de la visita o del análisis de la información entregada por el interventor; esta debilidad favorece el desarrollo irregular del proyecto y el incumplimiento de las normas técnicas de construcción.
 - La supervisión no posee mecanismos sancionatorios para los interventores por el incumplimiento en la entrega de la información mensual sobre la ejecución del proyecto.
 - Existen contradicciones entre la información consignada en los informes de Fonade y los Informes de Gestión ya que, a pesar de reportar que el estado del proyecto es “terminado”, existen deficiencias en las viviendas.
 - Se presentan diferencias entre la información con que cuenta Fonvivienda y la de Fonade en los informes y en la ficha de Geotec (en algunos proyectos está desactualizada) lo cual puede dar lugar a pérdida de control en el seguimiento por no tener una información veraz, real y oportuna.
 - No hay pronunciamiento de Fonvivienda cuando Fonade efectúa supervisión de proyectos sin el requisito de haber obtenido el certificado de elegibilidad por parte de Findeter.
 - Se presentan diferencias entre la información de la documentación aportada y aprobada por Findeter y la verificada en el campo en la ejecución de los proyectos, en aspectos como la programación de obra, el tiempo de ejecución de los proyectos, la modificación del presupuesto y de los diseños estructurales llegando a situaciones en las que se terminan viviendas con ausencia de elementos estructurales básicos.
 - Existen proyectos a los que se les asignaron subsidios con resoluciones del año 2003 (se hace seguimiento a proyectos con resoluciones 2004 en adelante), pero que, por acuerdo con Fonade, tuvieron supervisión sólo hasta diciembre de 2005. Sin embargo, a esa fecha aún no se habían terminado los proyectos, situación que evidencia falta de control y seguimiento a estos proyectos por parte de Fonvivienda.
 - Existen diferencias hasta de cuatro años entre las fechas de asignación de subsidios y las de inicio de obra y de seguimiento de FONADE, lo que resulta incomprensible toda vez que cada proyecto, de forma previa, obtiene la viabilización técnica, jurídica y financiera.
- 72 Según el Instituto Colombiano de Productores de Cemento (ICPC) se estiman incrementos de 1.2% en el valor los proyectos por cada mes de retraso en su ejecución. Conversatorio sobre Hábitat y Vivienda Digna, realizado por la CGR en Marzo del 2009



Según los datos obtenidos de la muestra estudiada, el sistema de información de Fonade – Geotec presenta inconsistencias en la información consignada puesto que de los 40 proyectos que se reportan como “terminado”, 4 tenían un avance del 75% y 3 del 92% al 95%, es decir, no corresponde con el estado reportado. También reflejan demoras de hasta 3 años entre la asignación de subsidios y el inicio de las obras y sólo el 60% de las viviendas en los proyectos analizados recibieron subsidio por parte de Fonvivienda.

En conclusión, a pesar de la reestructuración del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de la creación de Fonvivienda, este modelo de tercerización no ha permitido asegurar la calidad de la vivienda, ni la entrega a tiempo de los proyectos ni mucho menos el cumplimiento de los requerimientos de una vivienda adecuada.

Los problemas en la ejecución repercuten en la calidad de las viviendas entregadas, en especial en lo relacionado con el diseño estructural, demoras en la realización de las obras de urbanismo y en la entrega de las viviendas que, en muchos de los casos, se han asociado a deficiencias en las labores de interventoría, han conducido a reformas en los procesos de selección de los interventores y la vinculación de las sociedades de arquitectos e ingenieros; sin embargo, no se han mejorado aspectos estructurales como el pago por la labor, ni la forma como se garantizará el desplazamiento de los mismos a municipios alejados.

El Decreto 2190 de 2009 plantea la conformación de un comité de seguimiento y control, del cual hacen parte el Gobernador y el Alcalde o un representante designado por cada uno de ellos; también establece que su función de evaluar la ejecución de los planes de vivienda y su conformidad con las características y condiciones establecidas por ésta en los documentos presentados para su elegibilidad y calificación debe hacerse por lo menos semestralmente, plazo que resulta insuficiente si se tiene en cuenta que la mayoría de los proyectos contemplan tiempos de ejecución entre 6 y 12 meses.

El compromiso del Estado no termina con la asignación del subsidio, sino que se debe contemplar la vigilancia de las actividades necesarias hasta que la vivienda sea recibida por el beneficiario, en las condiciones pactadas en cada contrato; como se ha evidenciado, en muchos de los casos no se cumple, toda vez que no se ejerce el control requerido en las obras de construcción.

Además, se ha visto que existe una diferencia marcada entre el número de hogares que se postulan, el número de proyectos viabilizados y los subsidios entregados y proyectos iniciados, lo que indica que muchos hogares deben asumir costos de arrendamiento y vivir en condiciones de hacinamiento porque los recursos dispuestos por el Estado resultan insuficiente para la atención de la población.

Se espera que, con los cambios efectuados por Findeter con relación a las visitas previas a los proyectos, como requisito para otorgar el certificado de elegibilidad, se eliminen deficiencias relacionadas con la construcción de viviendas en áreas que presentan condiciones particulares de amenazas y factores de riesgo en el entorno de la vivienda.

Estas situaciones derivan en mayores costos por las adecuaciones requeridas y en destinación de dineros a obras de estabilización de taludes o canalizaciones necesarias

para la mitigación de la vulnerabilidad y en mayores tiempos para la terminación de los proyectos.

Puede afirmarse que el tiempo transcurrido entre la aprobación del proyecto y el inicio de la obra es superior a un año, afectando la vigencia de las licencias de construcción y urbanismo; además, el tiempo que se establece en el contrato que suscriben el oferente y el beneficiario en ninguno de los casos se cumple, llegando incluso a periodos mayores a los dos años, lo que lleva a que los beneficiarios se vean obligados a ocupar las viviendas aún sin terminar.

Las labores de supervisión desarrolladas por Fonade responden al avance de las obras y, por ello, en casos en que éstas se encuentren atrasadas las visitas no resultan periódicas, hecho que va en contravía del objetivo de garantizar la construcción de las viviendas según las normas técnicas vigentes y el diseño aprobado por FINDETER.

La ausencia de normas básicas de calidad en los espacios construidos y las falencias en las acciones de interventoría y supervisión, han conducido a que muchas de las viviendas entregadas carezcan de la calidad requerida, toda vez que se presentan fisuras en los muros, no hay la alineación de los mismos, no hay continuidad de los elementos estructurales, los diseños estructurales no atienden a las condiciones técnicas de la norma de sismorresistencia (calidad de los materiales, protección de las estructuras de acero, continuidad estructural, empalmes, uso de acero de diferente diámetro, entre otros) y, en muchos casos, comprometen la expansión futura de la vivienda ya que no hay independencia estructural de las unidades entregadas.

Se ha evidenciado que los problemas cualitativos de las viviendas construidas sin normas básicas de calidad, aunado a la ausencia de recursos para el mantenimiento de las viviendas y el entorno, han conducido a procesos de deterioro físico y funcional que tугurizan los espacios entregados.

Según lo señalan las evaluaciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación, los sitios donde se construyen las viviendas de interés social, por ser en las periferias de las áreas urbanas, han aumentado las distancias de las viviendas hacia los centros educativos, de salud, bancos, droguerías y centros de culto, así como persisten las dificultades de movilización desde y hacia la ciudad; además de ello, no se ha mejorado la dotación de espacios públicos.

El rezago de oferta de vivienda de interés social sigue creciendo, la desarticulación institucional y el escaso cumplimiento que tienen los proyectos con relación a las características cualitativas del hábitat y la vivienda no han permitido avanzar en la reducción de la vulnerabilidad social de casi siete millones de colombianos.

Es decir, a través de los años esta política ha estado marcada por los siguientes elementos:

- Se ha priorizado el subsidio para la compra de vivienda nueva.
- Se han fijado los parámetros para la selección de beneficiarios, haciendo cada vez mayor la focalización hacia la población cuyos ingresos son menores de 2 SMMLV.

- Se ha hecho énfasis en la producción de casas, sin atender con suficiencia los aspectos relacionados con el hábitat de la vivienda y mucho menos el residencial y el urbano.
- Se ha desatendido el establecimiento de las características básicas de las viviendas y del urbanismo que garanticen la calidad de los espacios construidos⁷³.
- Se ha permitido la redensificación urbana bajo actuaciones predio por predio, sin normas urbanísticas claras, afectando la calidad del espacio público, ya que no se generan áreas libres que favorezcan el disfrute colectivo.
- No se han logrado integrar las políticas de VIS con las de desarrollo urbano, por tal razón no se ha cualificado el hábitat y la vivienda.

Entre las consecuencias directas de la política de vivienda que se ha sostenido durante estos años figuran las siguientes:

- El aumento de los asentamientos precarios o barrios informales.
- El deterioro de los espacios urbanos.
- La exacerbación de la segregación social y espacial.
- Un inadecuado sistema de financiación de vivienda⁷⁴.
- Baja calidad de las viviendas construidas y entregadas, sin que se logre garantizar las características que ha ratificado la Corte Constitucional.
- Expansión urbana incontrolada.
- Carencia de espacios públicos y equipamientos urbanos.
- Disminución de las áreas de las casas entregadas y por tanto aumento del hacinamiento.
- Deficiente sistema de seguimiento y monitoreo a los proyectos.
- Dilución de las responsabilidades.

Por estas circunstancias, es inaplazable un ajuste estructural a la política de vivienda de tal forma que sea posible construir ciudades incluyentes, con calidad ambiental, que brinde condiciones de bienestar y la posibilidad de generar vínculos e interacciones sociales.

73 Recomendación que fue hecha desde el 2002, en el Conpes 3178.

74 Según María Mercedes Cuéllar, “una de las principales limitantes a la política de vivienda es el valor mínimo de la misma frente al ingreso de la población... los distintos segmentos poblacionales tienen características especiales que ameritan que el diseño de la política sea específico para cada uno de ellos”. En: Cuéllar, M. 2006. ¿A la vivienda quién la ronda? Tomo I. ICAV, Universidad Externado. Pág. 275.

Los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN)

El estímulo a los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) es la política que el actual gobierno⁷⁵ decidió consolidar con el fin de “facilitar el acceso al mercado formal del suelo y vivienda a la población de bajos ingresos, reducir el déficit habitacional del país y vincular al sector privado y propietarios del suelo en la gestión del suelo para VIS”⁷⁶.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, estableció que “la Estrategia de Ciudades Amables promueve la implementación de Macroproyectos de Interés Nacional para la generación de suelo para VIS y para la optimización de equipamientos de escala regional y nacional, para lo cual se definirá la estructura institucional y operativa adecuada, y las condiciones de participación de la Nación, considerando aspectos jurídicos, técnicos, financieros y presupuestales”⁷⁷.

Los macroproyectos fueron concebidos como “...el conjunto de acciones orientadas a la ejecución de operaciones urbanas integrales, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y regional y de reorientar el crecimiento general de las mismas. Los macroproyectos garantizarán la actuación integral del Estado conjuntamente con la participación del sector privado, para la generación de suelo para VIS y la construcción e incorporación de equipamientos e infraestructura de escala regional o nacional en el ordenamiento territorial”⁷⁸.

Para ello, la Ley 1151 de 2007 definió los macroproyectos como operaciones a gran escala que constituyen determinantes de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos y, por lo tanto, se entienden incorporados a sus planes de ordenamiento territorial.

En el Artículo 79 de la Ley 1150 de 2007 (PND 2006 – 2010) definió que “el gobierno nacional en desarrollo de la presente ley podrá definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos de interés social nacional, y señalar las condiciones para su participación y desarrollo, con el fin de promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social.”

Según el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial⁷⁹, para lograr este objetivo, el Programa de Macroproyectos de Interés Social Nacional busca promover el desarrollo de grandes proyectos, con las siguientes características:

- Con un componente principal de vivienda prioritaria y social en general, cuya magnitud mínima está definida en función del déficit de vivienda social registrado por el censo general de 2005 y los recursos disponibles para su desarrollo.

• 75 CONPES 3583 de 28 Abril de 2009. Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda.

76 *Ibíd.* Pág. 6.

77 Ley 1151 de 2007. Artículo 6. Descripción de los principales programas de inversión. 3.5 Ciudades Amables.

78 Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo”, DNP, Bogotá, 2007 Página 231.

79 Respuesta cuestionario Hábitat y Vivienda Digna DES - CDMA. Oficio 2009EE5490. Febrero 2009.

- A diferencia de los planes parciales, los macroproyectos no culminan con la adopción de una norma específica para la incorporación de un suelo al desarrollo urbano; son proyectos que pueden ser ejecutados o cofinanciados por Fonvivienda, cuya función implica la selección, formulación y ejecución del macroproyecto hasta la etapa de habilitación de suelo para vivienda VIS-VIP⁸⁰. Implica también que su adopción debe tener un “cierre” financiero, en el cual están definidos los recursos necesarios para su ejecución y los responsables de su asignación así como las formas de gestión de los mismos.
- Se busca promover el diseño y ejecución de proyectos integrales que contemplen la habilitación de suelo para vivienda de interés social, la provisión de servicios públicos domiciliarios, redes viales de integración urbana, zonal y local, espacios públicos y equipamientos colectivos de diferentes escalas, todo lo cual desarrolla asentamientos urbanos con altos parámetros de calidad urbanística y ambiental.
- La propuesta consiste en que los macroproyectos no se conformen como guetos de viviendas homogéneas sin jerarquía alguna, sino como una parte completa de ciudad que incluye la organización de núcleos o ejes de actividades de diferente jerarquía que impulsen la localización de comercios y servicios privados múltiples para los ciudadanos y generen dinámicas urbanas que fomenten el mejoramiento futuro del barrio.
- Los macroproyectos están pensados como parte de un nuevo desarrollo en términos de actividades y equipamientos, que deben considerar las necesidades no sólo de la población proyectada para el mismo, sino también necesidades existentes en lo que va a ser una nueva parte del municipio.
- Los macroproyectos deberán promover el ordenamiento territorial, la compactación urbana, la densificación, el desarrollo y crecimiento equilibrado y equitativo de las ciudades y su articulación con los sistemas de movilidad regional. Por lo tanto, deben articularse claramente con el desarrollo de la ciudad, de acuerdo con las perspectivas de ordenamiento previstas en el POT y con la dinámica reciente de la ciudad.

Para dar alcance a lo establecido en la ley, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitió el Decreto 4260 de 2007, el cual destaca que los macroproyectos de interés social nacional deben dar especial énfasis a la vivienda de interés prioritario y social. Esta norma reglamenta el proceso que debe surtir en cuatro etapas: identificación y determinación, formulación, adopción y ejecución. Ver Cuadro 4.14.

a. Identificación y determinación

El interesado, que puede ser el gobierno nacional, las entidades territoriales, áreas metropolitanas o particulares, deberá tener en cuenta los siguientes criterios: la dinámica poblacional, el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda de interés social y el

- 80 VIS – Vivienda de Interés Social, VIP – Vivienda de Interés Prioritario.

impacto territorial de la intervención, los cuales deben ser desarrollados mediante un documento con los siguientes aspectos:

- Objeto, descripción y localización del macroproyecto.
- Análisis de la dinámica poblacional, que describa el impacto del macroproyecto en el respectivo municipio, distrito, área metropolitana o región.
- Análisis del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda de interés social del municipio, distrito, área metropolitana y, en su caso, del área de influencia de las ciudades con más de 500.000 habitantes, de acuerdo con la Resolución 461 de 2006, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o la norma que la modifique, adicione o la sustituya.
- Descripción del impacto territorial de la intervención, entendido como los aportes demostrables al mejoramiento cualitativo y cuantitativo del hábitat existente, la oferta de nuevos equipamientos colectivos y la ampliación o mejoramiento de los servicios públicos, espacio público e infraestructura vial y de transporte en municipios, distritos, áreas metropolitanas y regiones del país.
- Prefactibilidad técnica y financiera del macroproyecto.
- Las características ambientales, sociales, culturales o agrológicas de la zona en la cual se desarrollará el macroproyecto, identificando las categorías de protección de que trata el artículo 4° del Decreto 3600 de 2007 y las demás categorías de protección al interior del perímetro urbano y de expansión urbana que se encuentren definidas en las normas urbanísticas estructurales de los planes de ordenamiento territorial.

La identificación la puede hacer el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial motu proprio o por sugerencia de las entidades territoriales, áreas metropolitanas o particulares. Para el caso de que sean otros los sugerentes, la solicitud debe presentar, además del informe técnico, los siguientes documentos:

- Certificado o certificados de existencia y representación legal cuya fecha de expedición no sea mayor a un mes cuando se trate de personas jurídicas o documento de identidad en el caso de personas naturales.
- Poder debidamente otorgado por los propietarios de los bienes inmuebles cuando el macroproyecto no se desarrolle directamente por ellos.
- Relación e identificación de los predios incluidos en la propuesta de delimitación y sus propietarios, localizados sobre la plancha del IGAC o un plano georreferenciado que esté disponible en el municipio o distrito, a escalas 1:2.000 ó 1:5.000.
- Certificados de tradición y libertad, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes así como la información catastral disponible de los predios.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial evalúa la información en un término de sesenta días hábiles, contados a partir de su radicación, al cabo de los cuales se pronuncia sobre la viabilidad de la solicitud; el concepto favorable no genera la obligación de formular o adoptar el macroproyecto.

Cuadro 4.14

Etapas o Fases	Tipo de Macroproyecto		
	Públicos Nacionales	Público Privados Entidades Territoriales	Promotores Privados
Identificación y promoción	Gobierno Nacional.	Gobierno nacional con base en estudios y propuestas municipal o distrital y/o los privados.	Gobierno nacional con base en estudios y propuestas de los particulares.
Focalización geográfica	Municipios que presentan alto déficit de vivienda social y con dificultades para promover programas de VIS, según criterios de priorización y focalización.	Ciudades priorizadas.	Ciudades priorizadas.
Formulación	Gobierno Nacional	Gobierno Nacional con base en estudios y propuestas presentadas por las entidades territoriales y/o los privados.	Gobierno Nacional con base en estudios y propuestas presentadas por los particulares.
Adopción	Gobierno nacional. DTS* y resolución previa aprobación estudios según Decreto 4260/07.	Gobierno nacional. DTS y resolución previa aprobación estudios según Decreto 4260/07.	Gobierno nacional. DTS y resolución previa aprobación estudios según Decreto 4260/07.
Ejecución	Gobierno nacional con participación de los aportantes.	Entidades Territoriales con posible participación del Gobierno Nacional y los privados según esquema de gestión del Macroproyecto.	Promotores privados con posible participación del Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales según esquema de gestión del Macroproyecto.

*DTS, Documentos Técnicos de Soporte
Fuente: Conpes 3583 de 2009.

La etapa de identificación y determinación del macroproyecto finaliza con el anuncio, mediante resolución del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, conforme con lo establecido en la Ley 388 de 1997 (artículo 61, párrafo primero). Del anuncio hacen parte los siguientes documentos: el plano que delimita, mediante coordenadas geográficas, el área preliminar en la cual se formulará el macroproyecto y los avalúos representativos por zonas geoeconómicas homogéneas existentes en el área en la cual se desarrollará y ejecutará el macroproyecto. El anuncio no genera la obligación de formular o adoptar un macroproyecto ni a presentar una oferta de compra sobre los bienes objeto del mismo por parte de la administración.

b. Formulación

A cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Delimitación definitiva del área, mediante coordenadas geográficas, donde se desarrollarán las actuaciones urbanísticas previstas en las normas que adopte el macroproyecto.
- Estudio ambiental que deberá contemplar la descripción, caracterización y análisis ambiental del área en la cual se pretende desarrollar el macroproyecto, incluyendo la identificación y delimitación de las áreas que componen la estructura ecológica principal y aquellos otros elementos que, por sus valores ambientales, naturales o paisajísticos, deban ser conservados así como la identificación y evaluación de los efectos ambientales, indicando las estrategias para su manejo, conservación y protección.
- Formulación general de la estructura urbana, la cual contemplará: localización y trazado del sistema de movilidad, localización y trazado de la estructura de espacio público, localización y trazado de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios.
- El dimensionamiento y las condiciones para la localización de equipamientos colectivos (educación, cultura, salud, bienestar social, culto, deporte) y equipamientos de servicios públicos tales como seguridad, defensa y justicia, abastecimiento de alimentos, recintos feriales, mataderos, cementerios, administración pública, terminales de transporte y carga o aeropuertos.
- Las condiciones para la localización de los usos previstos en el macroproyecto, con especial énfasis en la localización de los terrenos para la vivienda de interés social y de interés prioritario.
- El proyecto de normas urbanísticas necesarias para el desarrollo de los usos contemplados en cada una de las unidades de ejecución.
- Estructuración financiera, la cual debe contemplar los siguientes aspectos: presupuesto general, cronograma de actividades, plan financiero por usos y fuentes, flujo de fondos, fuentes de financiación y modelo de cierre financiero.
- Estrategia de gestión y fases para su ejecución.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial realizará la evaluación técnica, financiera y ambiental de los estudios y demás documentos en un término de ciento veinte días hábiles, contados a partir de la radicación de los documentos. Si el Ministerio lo considera necesario podrá definir, mediante resolución, requisitos técnicos, financieros y legales adicionales para la elaboración de los estudios.

Formulado el macroproyecto, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante comunicación escrita, informa su determinación a los representantes legales de los entes territoriales en cuya jurisdicción se ejecutará el macroproyecto, para que las acciones urbanísticas que pretendan desarrollar en las áreas del macroproyecto sean concertadas con el ministerio. Con tal propósito, los alcaldes cuentan con un término de treinta días hábiles para presentar sus observaciones.

Si cumplido el plazo el ministerio no recibe observaciones podrá adoptar el macroproyecto; en caso de que se hubiesen presentado, serán resueltas en el acto administrativo de adopción.

c. Adopción

Superadas las etapas anteriores el ministerio adopta el macroproyecto mediante acto administrativo, el cual es enviado a los municipios, distritos y autoridades ambientales con jurisdicción en el área donde se ejecutará.

d. Ejecución

La ejecución de los macroproyectos está a cargo del Fondo Nacional de Vivienda, o de las entidades territoriales. Las áreas metropolitanas o los particulares podrán participar en la ejecución de los macroproyectos, en los términos que se dispongan en el acto administrativo que los adopte.

A mayo de 2009 los macroproyectos que se encontraban anunciados y formulados se presentan en el Cuadro 4.15. Las áreas que se han habilitado como suelo urbano mediante este mecanismo son cercanas a las 2.600 hectáreas; en total se trata de actuaciones urbanísticas que afectarán 3.200 hectáreas que, en la primera etapa, permitirán la construcción de 9.880 viviendas que representan el 7% de 139.880 proyectadas. Se resaltan, por su envergadura, las actuaciones de Buenaventura, Soacha, Cartagena y Barranquilla. Las inversiones que se han previsto para la primera etapa del gobierno nacional son de \$153.486 millones, en tanto que de otras fuentes serán de \$158.841 millones.

De forma posterior al anuncio y formulación de estos MISN se aprobó, en abril de 2009, el Conpes 3583, con el fin de desarrollar lineamientos de política y estrategias con el propósito de consolidar los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda, con énfasis en la Vivienda de Interés Social. Este hecho resulta contradictorio al proceso de elaboración de políticas públicas toda vez que, previo a la definición del problema público como marco conceptual de la evaluación y el establecimiento de objetivos y metas, así como el método para abordar de forma holística las soluciones y la integración con los entes nacionales, territoriales y locales, se instrumentalizaron las acciones parciales por medio de un decreto, se aprobaron e iniciaron proyectos, que después se tratan de mejorar y corregir por medio de un Conpes.

Esta política constituye un cambio en los procesos de planificación y ordenación territorial y urbana, ya que la función pública del ordenamiento del territorio local de las entidades distritales y municipales que, según la Ley 388 de 1997, se ejerce mediante la acción urbanística definida como “las decisiones administrativas y las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo”⁸¹, mediante la figura de los Macroproyectos de Interés Social Nacional, ha sido asumida por el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en contraposición de la descentralización que ha sido establecida en los principios fundamentales de la Constitución Política de Colombia, las competencias de los municipios y las de los Concejos Municipales⁸².

• 81 Ley 388 de 1997. Artículo 8.

82 Según los Artículos 311 y 313 de la Constitución Política de Colombia, compete al Municipio “ordenar el desarrollo de su territorio” y a los Concejos “reglamentar los usos del suelo”.

Se vulneran así la descentralización y los procesos establecidos en la ley 388 para el ordenamiento de uso del suelo porque, en los casos en los cuales las iniciativas son de carácter mixto, es decir, entre la alcaldía y un ente privado, se desconoce la función de los cuerpos colegiados y la autoridad ambiental y cuando la iniciativa es de carácter privado o nacional, los entes territoriales – municipio y autoridad ambiental – deben someterse a las decisiones del MAVDT⁸³ y del privado.

El proceso de identificación, formulación y adopción de los Macroproyectos:

- Clasifica el territorio a intervenir como suelo urbano.
- Localiza y señala las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos.
- Establece la zonificación y localización de las actividades terciarias y residenciales, y define los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.
- Determina los espacios públicos, relacionados con parques y áreas verdes públicas.
- Define las zonas que presentan afectación por amenazas naturales y se determinan las actuaciones tendientes a mitigar el impacto de las mismas.
- Determina las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística.
- Localiza los terrenos para la construcción de viviendas de interés social y vivienda de interés prioritario.
- Determina las cargas, locales y nacionales, para la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos.
- Expropia los terrenos por motivo de utilidad pública.
- Identifica y caracteriza los ecosistemas de importancia ambiental en el área a intervenir para su protección y manejo adecuados.

Según el Decreto 4260 de 2007, los entes territoriales deben acoger, como parte integral de su plan de ordenamiento territorial, estas acciones urbanísticas por ser normas de superior jerarquía, sin que en algún momento hayan sido discutidas, aprobadas o concertadas con los concejos municipales o con la autoridad ambiental de la jurisdicción⁸⁴ Con excepción de los MISN de Medellín que inicialmente fueron formulados como planes parciales cuentan con la aprobación de Corantioquia, ninguna otra

• 83 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

84 La evaluación ambiental la realiza el Viceministerio de Ambiente, sin consultar ni considerar los conceptos de la Autoridad Ambiental competente.

autoridad ambiental de los municipios en los cuales han sido adoptados y formulados ha sido consultada. En el caso específico de la CVC, esta corporación ha presentado argumentos sólidos frente a los inconvenientes del desarrollo del malecón de Juanchito en Navarro y la ausencia de permisos y autorizaciones del MISN en Buenaventura.

Estos proyectos urbanos que en la mayoría de los casos implican un cambio de uso del suelo y habilitan extensas áreas como suelo urbano⁸⁵, indiscutiblemente tendrán impactos ambientales, sociales, económicos, en el corto, mediano y largo plazo, que ni la política, ni la norma que los reglamenta, ni los estudios que los soportan han analizado con suficiencia con el fin de incorporar elementos que permitan prevenir los efectos acumulativos y sinérgicos en la planificación, uso y ocupación del suelo⁸⁶.

El decreto carece de parámetros normalizados y claros en relación con la escala, alcance y contenidos de los documentos técnicos de soporte que elaboran el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los entes territoriales, áreas metropolitanas o los particulares para la formulación de los MISN. Por ello, se presentan diferencias muy marcadas entre unos y otros, ya que mientras unos han sido presentados en escalas 1:2.000, otros se presentan a escalas 1:25.000⁸⁷. Por lo tanto, se generan vacíos técnicos en aspectos neurálgicos para la toma de decisiones como son la calidad de los suelos, las amenazas, las obras de adecuación requeridas; en consecuencia, se tiene incertidumbre en el cierre financiero de la ejecución de los proyectos.

Además de deslegitimar la descentralización y el ordenamiento territorial, algunas de las áreas que han sido incorporadas como suelo urbano para el desarrollo de los macroproyectos tienen problemas de amenaza por inundación y, a pesar de lo contemplado en la norma, los estudios realizados por los interesados (ministerio, municipio o privados) no se han efectuado con rigor ya que las escalas empleadas en su elaboración se encuentran a 1:10.000 y 1:25.000⁸⁸; por lo tanto, la cuantificación de las inversiones requeridas para su mitigación pueden tener elevadas distorsiones e impactar la viabilidad de la habilitación de los suelos para vivienda de interés social y prioritario, ya que si los costos de adecuación de los suelos resultan elevados, no habrá cierre financiero para viviendas de bajo costo.

85 El área urbana del Municipio de Calarcá es de 244 Has, en tanto que la de Chía es de 974 Has.

86 La Evaluación Ambiental Estratégica – EAE, supone extender y anticipar la evaluación ambiental a etapas de la planificación más generales y anteriores a la de redacción de proyectos, introduciendo las consideraciones ambientales en el proceso de planificación y de toma de decisiones estratégicas. De esta manera, se asegura la consideración de aspectos ambientales (naturales, sociales y económicos) desde un principio, pudiendo detectarse a tiempo los posibles efectos ambientales, incluso con anterioridad al diseño de programas y proyectos concretos.

Por otro lado, los efectos biofísicos, económicos, sociales y políticos generados por un proyecto pueden ser admisibles al considerarlo aisladamente, pero inaceptables al tener en cuenta los efectos tanto directos como indirectos de varios proyectos actuando sinérgicamente. En: GULLÓN N., ARCE R. 2002. La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas de Infraestructuras. <http://www.salvemlesvalls.org/doc/ma/EAEInfra.pdf>.

No es posible pensar que estudios como los presentados en el MISN del Municipio de Neiva, escala 1:2.500, permitan tomar las decisiones con igual certeza que en Barranquilla o Cartagena en donde los estudios son elaborados escala 1:10.000 y 1:25.000 que indica que los planos presentados tienen curvas de nivel cada 10 metros y 25 metros respectivamente y que la totalidad del área se encuentra graficada en un área de 20 x 20 cm.

88 La escala de un mapa es la relación existente entre una distancia sobre el mapa y su distancia correspondiente sobre la superficie terrestre. Es decir que, si se expresa una escala 1:10.000, indica que 1 centímetro sobre el mapa representa 10.000 centímetros sobre la superficie terrestre o 1 cm² en el mapa representa 1 hectárea de suelo. La escala a la cual se hacen los estudios define la profundidad con que se aborda la captura y el análisis de la información, relacionada con la calidad de la información en términos de precisión y exactitud.



Además de presentar amenazas, las áreas a emplear contienen zonas de manglar que podrán verse afectadas, sin que en las resoluciones de adopción se presenten las acciones que garantizarán el adecuado tratamiento de éstas y las correspondientes áreas de amortiguación.

Resulta preocupante que no se hayan adoptado los mecanismos necesarios para garantizar que, simultáneamente a la formulación y adopción de los MISN, se reglamente la plusvalía de las áreas que resultan incorporadas al suelo urbano por estar ubicadas entre el perímetro urbano y el MISN.

Estas actuaciones para habilitar suelo urbano y privilegiar la construcción de VIS y VIP no se ha acompañado de una reglamentación que permita garantizar los aspectos relacionados con la calidad de la unidad de vivienda⁸⁹, ha descuidado el señalamiento de los usos prohibidos en las reglamentaciones urbanísticas, no ha sido claro en la definición del tipo, calidad, cantidad, oportunidad en la construcción de los equipamientos urbanos, no presenta una estimación de los precios máximos de las viviendas, habida cuenta de la inversión que realiza el Estado para bajar la estructura de costos.

A pesar de la integralidad de las acciones urbanísticas que se plantean en el desarrollo de los MISN con el fin de generar espacios urbanos con un hábitat adecuado, para lo cual confluyen recursos de la Nación, los municipios, distritos, empresas de servicios públicos y entidades del orden nacional, entre las que se encuentran los Ministerios de Educación, Protección Social, Transporte, Hacienda y Crédito Público, resulta incomprensible que se permita como tipo de solución la entrega de unidades básicas.

Tal como lo presenta el Conpes 3583 aún no se han hecho las labores necesarias para articular las acciones de los planes departamentales de agua con los MISN, tampoco con los proyectos de los Ministerios de educación y transporte ni con el programa de Red Juntos, ni se han estimado y apropiado los recursos que deberá invertir la Nación para garantizar el cumplimiento de cada una de las etapas definidas en los macroproyectos de Interés Social Nacional adoptados. Por tal razón, no se garantiza que se desarrolle cada una de las acciones adoptadas, ni que la habilitación de suelos urbanizados efectivamente se reflejen en la construcción de Viviendas de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la magnitud del impacto de la política de Macroproyectos de Interés Social Nacional en la descentralización, el proceso de planificación, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, no es entendible que aspectos tan importantes como los mencionados anteriormente, que tienen implicaciones en la construcción del hábitat y la vivienda digna, sean pasados por alto por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, aumentando el riesgo de las inversiones que la Nación y los entes territoriales deben realizar en la habilitación de suelos urbanizados.

• 89 Las características arquitectónicas y técnico constructivas de la unidad de vivienda, están relacionadas con: el área total, útil y de circulación, la flexibilidad de redistribución de la planta o ampliación, la dimensión de espacios, la bioclimática y el uso de tecnologías alternativas, la accesibilidad a población infantil, la facilidad de la inspección de las instalaciones, las condiciones de ventilación e iluminación natural de los espacios, la dotación básica de puntos de servicios y la calidad de los acabados.



Cuadro 4.15

Macroyectos de Interés Social Nacional

Macroyecto	Ciudad	Area Resolución (Ha)	Viviendas a construir MAVDT	GESTOR	Unidades de Ejecución	Viviendas Primera etapa	Costos VIP (SMMLV)*	Resolución de adopción	Estado	Tipo de iniciativa	Gerencia	Interventoría	Auditoría	Fiduciaria	Costo urbanismo por m ² estimados por m ²	"Recursos nación (\$ mill.) (2009 - 2011)"	"Otras fuentes (\$ mill.) (2009 - 2011)"	Inicio primera etapa	Duración primera etapa
Reubicación Isla Cascajal	Buenaventura	215	4.500	Fonvivienda - alcaldía de buenaaventura	5	2500	70	Resolución 0207 de 09 de Febrero 2009	Ejecución	Pública Nacional	COMPANDI	La contrata la Fiduciaria o la ejerce COMPANDI	Fonvivienda	Alianza fiduciaria	\$ 84.000,0 mill. (incluye viviendas)	\$ 19.000	Por definir	Inicio obras preliminares de acceso 2008. Primeras 600 viviendas - 1 de Julio de 2009.	2.500 Viviendas - Junio de 2011
Ciudadela Nuevo Occidente	Medellin Antioquia	32,6	2.000	Alcaldia de Medellin e ISVIMED	1	1500	70	Resolución 2363 de 18 de Diciembre de 2008	Adoptado	Pública Municipal	En evaluación	En evaluación	Fonvivienda	Alianza fiduciaria	\$ 52.000,0 mill. (incluye aptos.)	\$ 15.000	\$ 45.000	Mayo de 2009	1.500 Viviendas - Diciembre de 2010
Bosques de San Luis	Néva (Huila)	35	3.500	Alcaldia de Néva y Gobernación del Huila	1	500	60-70	Resolución 2364 de 18 de Diciembre de 2008	Adoptado	Pública Municipal	La contrata la Fiduciaria	La contrata la Fiduciaria	Fonvivienda	Fiducio- lombia	\$ 31.000,0 mill. (incluye aptos.)	\$ 5.000	\$ 51.592	Mayo de 2009	500 Viviendas- Diciembre de 2010
Villas de San Pablo	Barranquilla	304	20.000	Fundación Mario Santo Domingo	4	2500	50-55	Resolución 2353 de 18 de Diciembre de 2008	Ejecución	Pública Nacional- Municipal y Privada	Fundación Mario Santo Domingo	La contrata la Fundación Mario Santo Domingo	Fonvivienda	Fiducio- gota	\$ 60.000	\$ 20.000	\$ 12.408,9	Enero 2009 - primeras viviendas 2009 - Vi- viendas complemen- taro: Agosto de 2009	Urbanis- mo: Marzo 2009 - Vi- viendas Dic.2010
Ciudad Bicentenario	Cartagena	478	30.000	Fundación Mario Santo Domingo	12	1000	55-60	Resolución 2362 de 18 de Diciembre de 2008	Ejecución	Pública Nacional- Municipal y Privada	Fundación Mario Santo Domingo	La contrata la Fundación Mario Santo Domingo	Fonvivienda	Fiducio- gota	\$ 80.000	\$ 10.000	\$ 3.240	Urbanismo: 1º de mayo de 2009.	Urbanismo Octubre 2009 - Viven- das Agosto 2010
Altos De santa Helena (L)	Cali	17,2	1.880	Fonvivienda - alcaldía cali - comercialco valle	2	1880	60-70		Ejecución	Pública nacional- municipal y privada	Comfenalco	Gandini y orozco lida contratado por comercialco	Fonvivienda	Alianza fiduciaria	\$ 67.280,0 Mill. (incluye aptos.)	\$ 20.680	\$ 46.600	Inicio obras de urbanismo septiembre de 2008	1.880 Viviendas - diciem- bre 2010

continúa página siguiente...

Cuadro 4.15

Macroproyectos de Interés Social Nacional

...viene página anterior

Macroproyecto	Ciudad	Area Resolución (Ha)	Viviendas a construir MAVDT	GESTOR	Unidades de Ejecución	Viviendas Primera etapa	Costos VIP (SMMLV)*	Resolución de adopción	Estado	Tipo de iniciativa	Gerencia	Interventora	Auditora	Fiduciaria	Costo urbanismo estimados por m ²	"Recursos nación (\$ mill.) (2009 - 2011)"	"Otras fuentes (\$ mill.) (2009 - 2011)"	Inicio primera etapa	Duración primera etapa
	Soacha-cundinamarca	248	25.000	Amarillo s.A.					Etapa de formulación	Privada									
Intervención integral San José (2)	Manizales	183	3.000	Alcaldía de manizales					Etapa de formulación	Pública									
Corregimiento de navarro (2)	Cali	1.397	40.000	Fonvivienda y/o alcaldía de cali o privados					Etapa de formulación	Pública nacional-municipal y privada					\$ 63.806				
Recodo de san antonio	Mosquera	291		Constructora colpatria S.A.					Identificación y determinación	Privada									
Área metropolitana bucaramanga-piedecuesta y/o grón (santander)	Bucaramanga-piedecuesta y/o grón (santander)		10.000	Gobernación de santander					Identificación y determinación	Pública y privada									
Totales		3.201	139.880			9.880									\$ 153.486	\$ 158.841			

Información a Mayo de 2009.

(1) Area reportada en la página Web del Ministerio de Mabinete, Vivienda y Desarrollo Territorial.

(2) Viviendas reportadas en el Conpes 3583

(3) MAVDT: 2009: Implementación de Macroproyectos de Interés Social Nacional. Informe Final. Elaborado por: José Salazar Ferro.

* Respuesta MVDI.

Decreto 2190 de 2009

Este decreto reglamenta lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas, buscando unificar en una norma los innumerables cambios que se han efectuado en esta materia en los últimos cinco años, derogando un total de 16 decretos.

Según esta nueva norma, los subsidios familiares de vivienda podrán emplearse para adquisición de vivienda nueva o usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y mejoramiento de vivienda saludable.

Se modificaron los criterios de distribución de recursos del Gobierno Nacional, priorizando la atención a la población vulnerable o especial, para luego distribuir los recursos restantes en tres bolsas a saber: "Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional" hasta 40%, "Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental" hasta 40% y los demás recursos se destinarán a la "Bolsa para postulaciones de ahorro programado contractual con evaluación crediticia favorable" y se modificaron los coeficientes de distribución regional de los departamentos priorizando, en su orden, a los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cundinamarca, Córdoba, Magdalena, Nariño, Atlántico, Boyacá, Chocó y Sucre.

Adicionó funciones a Fonvivienda, sin que esta entidad cuente con estructura administrativa ni planta de personal propia, según lo establece el Decreto 555 de 2003, y estableció al Ministerio de Ambiente y Vivienda Territorial las labores de:

- Definir una metodología para que FINDETER califique los proyectos presentados siguiendo los criterios establecidos en el Artículo 19 del Decreto.
- Definir los criterios para la calificación de los planes de mejoramiento de vivienda.
- Determinar la información que deberán entregar las entidades nacionales mensualmente, con el fin de realizar la calificación de los postulantes.
- La expedición de las condiciones particulares que deberán cumplir las pólizas, el aval bancario, la interventoría y el encargo fiduciario, en general todos los aspectos del giro anticipado de subsidio.
- Decidir si establece o no la información que requiera a las entidades fiduciarias y sus características.
- Definir lo relacionado con otras modalidades de giro anticipado.
- Podrá definir mecanismos para la supervisión y vigilancia del uso adecuado de los recursos del subsidio familiar de vivienda.
- Implementar un Banco de Materiales Nacional.

No contempla en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda, un módulo que facilite el seguimiento al avance de los proyectos que se realizan con aporte de la Nación. Tampoco establece normas básicas que garanticen la calidad de las viviendas y el espacio público.

Se privilegia el subsidio para los hogares con mayor número de integrantes y con mayor ahorro; sin embargo, se establece que el mínimo de habitaciones a entregar es una. También da prioridad a la asignación de los subsidios para los proyectos que se desarrollen en áreas de los macroproyectos de interés social nacional.

En conclusión, este decreto nuevamente deja los aspectos neurálgicos para reglamentar por resolución de tal forma que posibilita cambios continuos en las mismas, no mejora las deficiencias encontradas en las normas derogadas y, además, deja la gestión y la construcción de las viviendas a merced de las leyes del mercado.

La capacidad fiscal municipal frente a la VIS

Dado que los costos de las obras de urbanismo requeridas en un proyecto de vivienda de interés social deben ser asumidos por los entes territoriales, se realizó la consolidación de la información consignada en los anexos de costos y programación general de los planes de vivienda, viabilizados por Findeter en 2008.

En total se viabilizaron 82 proyectos en 2008 para adquisición de vivienda nueva, que representan un total de 9.588 viviendas por valor de \$199.150 millones, los costos de urbanismo se estimaron en \$29.376 millones, es decir, el 14,7%, según se aprecia en el Cuadro 4.16. Sin embargo, según se presenta en el Cuadro 4.17, los costos de urbanismo pueden representar entre el 2% y el 34%, hecho que depende esencialmente de la distancia al sitio escogido para el desarrollo del proyecto, a la cobertura actual de servicios públicos así como a la infraestructura existente de espacio público (andenes, vías, parques).

En este análisis se obtuvo el costo de urbanismo por vivienda teniendo en cuenta el número total de soluciones para cada uno de los proyectos estudiados con el fin de estimar, para el déficit habitacional cuantitativo del respectivo municipio, los costos totales de urbanismo que debería asumir cada municipio en caso de solucionar todo el déficit habitacional cuantitativo.

Según los resultados obtenidos, se puede asegurar que, en promedio, se requeriría invertir más del 100% de los ingresos tributarios⁹⁰ de los municipios, que resultan ser los más flexibles en cuanto a su destinación, para cumplir con el requisito de proveer lotes urbanizados para la construcción de Vivienda de Interés Social Urbana. Ver Cuadro 4.18. Es decir, bajo el actual sistema de financiación y con ingresos actuales de muchos municipios, es posible afirmar que éstos no cuentan con la capacidad fiscal necesaria para cumplir con su obligación en materia de vivienda para los hogares más vulnerables en su territorio.

No resulta entendible que los costos de urbanismo no se presenten en cada uno de los proyectos, ya que 13 de los 82 proyectos viabilizados en 2008 por Findeter no relacionan los valores de estas inversiones.

• 90 Los ingresos tributarios se subclasifican en impuestos directos o indirectos aplicados a los contribuyentes y que se destinan para atender la prestación de los servicios inherentes a las funciones municipales. Los ingresos tributarios en los municipios están conformados por: Impuestos directos. Son aquellos que gravan la capacidad económica de los contribuyentes, al recaer directamente sobre rentas o patrimonio; y son: impuesto predial unificado y circulación y tránsito. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3865>

Cuadro 4.16
Proyectos por esfuerzo territorial 2008 FINDETER (1)

N° Proy.	Nombre del Proyecto	Departamento	Municipio	Categoría Municipal	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones Proyectadas	Total Costo de Urbanismo	Total de Costos de Construcción de Viviendas Proyectadas	Gastos de Administrativos, ventas y financieros	Valor del Lote
1	Urb Torre de San Juan	Antioquia	San Carlos	6	50	1.523.033.999	50.808.000	1.373.570.999	15.000.000	83.655.000
2	Ciudadela Villa Maria	Antioquia	Jardín	6	70	1.721.329.467	218.271.183	1.435.016.796	21.000.000	47.041.488
3	Urb Mirador de los Almendros	Antioquia	El Bagre	6	166	3.398.267.438	-	-	-	-
4	Urb Decima Estrella	Antioquia	San Carlos	6	56	1.484.922.567	65.621.903	1.353.652.264	16.800.000	48.848.001
5	Urb Villa Nueva	Antioquia	San Carlos	6	72	1.955.540.177	127.223.092	1.756.668.085	21.600.000	50.049.000
6	Urb San Jorge II Etapa	Atlantico	Repelon	6	125	1.490.914.433	208.548.183	1.204.560.156	70.439.843	7.366.250
7	Urb Villa del Rio	Boyaca	Tibana	6	40	769.952.222	9.168.000	565.118.040	13.848.000	181.818.182
8	Juan Pablo II	Boyaca	Covarachia	6	26	650.317.573	152.916.852	378.038.782	20.201.939	99.160.000
9	Urb Villa del Prado	Boyaca	Tipacoque	6	54	1.388.784.018	193.655.092	1.151.121.050	36.835.876	7.172.000
10	Urb de Vivienda de Interes Social El Poblado	Boyaca	Puerto Boyaca	6	199	3.825.338.011	52.351.875	2.853.606.136	59.700.000	859.680.000
11	Urb El Cerezo	Boyaca	Belen	6	58	1.282.638.100	58.000.000	1.087.260.103	10.205.166	127.172.830
12	Urb San Javier IV Etapa	Caldas	La Dorada	5	140	3.048.258.374	626.987.230	2.285.730.959	57.437.376	79.102.809
13	Urb Nuevo Guarinocho II Etapa	Caldas	La Dorada	5	148	3.092.054.197	532.816.208	2.418.652.246	57.437.371	83.148.371
14	Urb Progresar IV	Caldas	Chinchina	6	61	955.845.697	169.172.000	745.803.497	9.150.000	31.720.000

continúa página siguiente...

Proyectos por esfuerzo territorial 2008 FINDETER(1)

...viene página anterior

N° Proy.	Nombre del Proyecto	Departamento	Municipio	Categoría Municipal	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones Proyectadas	Total Costo de Urbanismo	Total de Costos de Viviendas Proyectadas	Gastos de Administrativos, ventas y financieros	Valor del Lote
15	Urb Jorge Robledo	Caldas	Anserma	6	132	3.253.504.444	582.380.198	2.097.817.227	98.107.020	475.200.000
16	Urb María Auxiliadora	Caldas	Chinchina	6	29	596.342.705	88.929.779	468.385.926	8.700.000	30.328.000
17	Urb San Bernardo del Viento	Caldas	La Merced	6	26	559.832.858	85.285.570	414.831.288	7.800.000	51.916.000
18	Urb Nuevo Horizonte	Caldas	Chinchina	6	93	1.490.424.200	223.648.377	1.127.275.823	27.900.000	111.600.000
19	Urb San Pelegrino	Caldas	Viterbo	6	68	1.294.572.768	179.693.339	1.081.532.677	20.400.000	12.946.752
20	Ciudadela II Etapa	Caqueta	Florencia	3	79	1.363.008.144	301.495.880	969.207.874	52.804.390	39.500.000
21	Urb Siglo XXI	Casanare	Pore	6	102	2.690.912.982	529.469.028	2.073.213.954	39.780.000	48.450.000
22	Urb La Floresta	Casanare	Villanueva	6	23	622.396.164	-	502.279.719	11.289.480	108.826.964
23	Urb Villas del Palmar	Casanare	Villanueva	6	11	266.237.457	-	217.583.290	5.204.166	43.450.000
24	Urb Vía Nueva	Cauca	Santander de Quilichao	5	100	2.541.043.675	375.743.645	1.515.300.000	50.000.000	600.000.000
25	Urb 14 de Septiembre	Cesar	Tamalameque	6	110	1.857.974.032	52.608.774	1.344.878.779	70.486.539	389.999.940
26	Villa Consuelo II Etapa	Cesar	Boscania	6	49	686.925.874	44.270.000	474.810.000	29.400.000	140.630.000
27	Barrio Villa Alba II	Cesar	Berrecil	6	46	613.680.426	-	-	-	-
28	Urb La Piragua	Cesar	Chimichagua	6	195	2.356.029.302	207.688.919	2.043.586.189	59.754.195	45.000.000
29	Urb El Porvenir I Etapa	Cundinamarca	Une	6	19	376.465.772	93.814.362	256.676.510	20.900.000	5.074.900

continúa página siguiente...

...viene página anterior

Cuadro 4.16

Proyectos por esfuerzo territorial 2008 FINDETER(1)

N° Proy.	Nombre del Proyecto	Departamento	Municipio	Categoría Municipal	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones Proyectadas	Total Costo de Urbanismo	Total de Costos de Construcción de Viviendas Proyectadas	Gastos de Administrativos, ventas y financieros	Valor del Lote
30	Urb El Portal de San Juanero	Cundinamarca	Fomeque	6	45	1.183.750.605	232.590.015	855.760.590	49.500.000	45.900.000
31	San Nicolas II Etapa	Cundinamarca	Medina	6	68	1.127.388.324	40.348.324	987.675.588	42.864.412	56.500.000
32	Urb Acandamia	Cundinamarca	El Colegio	6	49	1.554.627.645	269.500.000	1.221.427.645	14.700.000	49.000.000
33	Urb Portal de Tamarindo	Cundinamarca	Nilo	6	78	2.495.220.160	530.098.425	1.916.527.735	23.400.000	25.194.000
34	Bosques del Oriente	Cundinamarca	Fusagasuga	3	160	4.796.551.597	977.513.266	3.336.395.244	166.647.713	315.995.374
35	Urb La Libertad II Etapa	Guaviare	El Retorno	6	114	2.554.817.109	543.736.125	1.786.372.246	52.080.000	172.628.738
36	Urb Riberas de Garzón	Huila	Garzón	6	381	5.889.145.771	176.065.987	3.843.132.274	141.967.850	1.727.979.660
37	Urb El Contry	Huila	Rivera	6	94	1.186.655.892	124.774.500	930.600.000	28.200.000	103.081.392
38	Urb Nueva Colombia	Huila	Garzón	6	14	172.666.032	4.872.000	149.842.000	7.000.000	10.952.032
39	Urb Juliana Cuarta Etapa Fase II	Huila	Palermo	6	70	1.261.404.270	-	891.160.847	30.916.043	339.327.380
40	Ciudadela Julian Polania Perez	Huila	Palermo	6	406	8.064.437.034	-	4.577.884.359	165.412.545	3.321.140.129
41	Urb El Triunfo Etapa III	Meta	Cubarral	6	71	1.824.700.000	-	1.441.857.208	302.967.792	79.875.000
42	Urb La Mari-chera	Meta	San Carlos de Guaroa	6	206	3.600.880.011	-	3.080.117.562	145.585.968	375.176.481
43	Urb El Trebol	Meta	Acacias	5	124	4.005.342.763	1.359.533.055	2.305.284.629	57.320.880	283.204.200

continúa página siguiente...

Cuadro 4.16

Proyectos por esfuerzo territorial 2008 FINDETER (1)

...viene página anterior

N° Proy.	Nombre del Proyecto	Departamento	Municipio	Categoría Municipal	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones Proyectadas	Total Costo de Urbanismo	Total de Costos de Construcción de Viviendas Proyectadas	Gastos de Administrativos, ventas y financieros	Valor del Lote
44	Urb Mayuga Vive	Meta	Cumamar	6	200	5.290.400.000	-	3.399.110.600	211.289.400	1.680.000.000
45	Urb Brisas del Guejar	Meta	Vista Hermosa	6	109	3.206.185.784	1.203.695.184	1.831.472.500	58.860.000	112.158.100
46	Urb Simon Bolívar II Etapa	Nariño	Tuquerres	6	56	635.347.991	76.050.219	543.957.793	12.880.000	2.453.979
47	Urb Nuestra Señora de las Lajas II	Nariño	Ipiales	4	37	544.812.899	66.949.341	435.671.787	14.579.830	27.611.899
48	Villas del Prado II Etapa	Nariño	Tumaco	3	492	9.082.902.574	2.272.975.048	6.357.308.436	177.140.418	275.478.672
49	Urb Villa Isabela	Nariño	Mosquera	6	950	16.745.840.951	4.198.507.023	11.217.333.928	855.000.000	475.000.000
50	Urb La Plancha II Etapa	Quindío	Circasia	6	104	2.105.584.000	286.648.711	1.730.847.289	56.888.000	31.200.000
51	Urb El Porvenir II Etapa	Quindío	Circasia	6	88	1.768.448.000	230.027.017	1.463.884.983	48.136.000	26.400.000
52	Urb Villas del Café	Quindío	Calarca	5	80	1.231.499.253	191.346.695	816.240.000	40.000.000	183.912.558
53	Urb Palmares de la Villa	Quindío	Salento	6	56	1.387.259.562	317.967.591	821.333.331	46.666.667	201.292.000
54	Ciudadela el Sueño III Etapa	Quindío	Quimbaya	6	140	2.873.777.165	167.037.106	2.404.308.850	100.831.500	201.599.709
55	Urb Papelucho	Risaralda	La Celia	6	90	1.995.846.407	355.198.083	1.488.648.324	27.000.000	125.000.000
56	Urb Buenos Aires	Risaralda	Mistrato	6	33	604.648.726	-	547.174.926	13.200.000	44.273.800
57	El Portal de los Guadales	Risaralda	Santa Rosa de Cabal	5	68	1.296.095.227	-	1.180.603.044	77.636.183	37.856.000
58	Urb Las Ferias II Etapa	Santander	Puerto Parra	6	60	1.144.760.631	49.722.711	808.080.000	98.100.000	188.857.920

continúa página siguiente...

Proyectos por esfuerzo territorial 2008 FINDETER(1)

N° Proy.	Nombre del Proyecto	Departamento	Municipio	Categoría Municipal	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones Proyectadas	Total Costo de Urbanismo	Total de Costos de Construcción de Viviendas Proyectadas	Gastos de Administrativos, ventas y financieros	Valor del Lote
59	Urb La Verónica	Santander	Barbosa	6	100	3.100.000.000	600.000.000	2.335.711.100	64.288.900	100.000.000
60	Urb Ciudad Futuro	Santander	San Gil	5	102	2.452.941.242	164.448.771	2.136.460.472	20.100.000	131.932.000
61	Casa de Israel	Sucre	Sincelejo	3	200	3.239.965.200	865.608.986	1.952.600.164	96.926.850	324.829.200
62	Urb Juan de Dios	Tolima	Melgar	6	294	7.529.141.157	681.152.337	5.129.826.954	252.840.000	1.465.321.866
63	Barrio Simon Bolivar	Tolima	Planadas	6	57	806.213.700	-	-	-	-
64	Divino Niño Jesus	Tolima	Espinal	5	60	1.202.189.666	280.522.786	886.144.000	29.522.880	6.000.000
65	Urb Villa Belen II	Tolima	Purificación	6	106	2.713.058.969	-	1.502.290.000	41.845.800	1.168.923.169
66	Plaa Verde II	Tolima	Ambalema	6	62	895.280.000	57.885.443	702.874.557	43.400.000	91.140.000
67	Urb La Cabaña	Valle del Cauca	Cartago	4	167	3.841.000.000	886.549.378	2.639.302.127	60.343.888	231.255.000
68	Reinaldo Alberto Salgado	Valle del Cauca	Yotoco	6	20	357.468.188	42.348.420	290.001.020	6.000.000	19.118.748
69	ciudadela Portales de Riofrio Etapa II	Valle del Cauca	Riofrio	6	98	1.960.833.187	349.295.596	1.420.467.591	14.700.000	14.999.925
70	Urb Nuevo Mundo	Valle del Cauca	El Cerrito	5	70	1.544.685.414	162.445.674	1.257.396.000	21.000.000	103.843.740
71	Urb Los Girasoles II	Valle del Cauca	Cartago	4	56	1.089.885.865	135.664.137	746.461.727	11.760.000	196.000.000
72	Urb San Fernando II	Valle del Cauca	Cartago	4	24	540.358.145	101.854.963	331.463.182	11.040.000	96.000.000
73	Urb El Verdun	Valle del Cauca	Cartago	4	270	5.826.381.695	1.275.704.730	3.737.328.965	55.998.000	757.350.000

continúa página siguiente...

Cuadro 4.16

Proyectos por esfuerzo territorial 2008 FINDETER(1)

...viene página anterior

N° Proy.	Nombre del Proyecto	Departamento	Municipio	Categoría Municipal	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones Proyectadas	Total Costo de Urbanismo	Total de Costos de Construcción de Viviendas Proyectadas	Gastos de Administrativos, ventas y financieros	Valor del Lote
74	Urb Villa del Roble II Etapa	Valle del Cauca	Cartago	4	102	2.851.793.822	441.543.190	2.130.770.632	40.800.000	238.680.000
75	Urb El Jazmin	Valle del Cauca	Cartago	4	35	728.788.973	102.294.498	473.894.475	12.600.000	140.000.000
76	Urb La Paz	Valle del Cauca	Tulua	3	200	5.100.000.000	1.063.265.004	3.315.818.496	324.458.250	396.458.250
77	Urb San José Obrero II Etapa	Valle del Cauca	Guadalajara de Buga	3	112	2.359.926.010	384.087.312	1.700.408.416	44.800.000	230.630.282
78	Urb Gonzalo Alvarado Cruz II Etapa	Valle del Cauca	Riofrio	6	31	550.667.136	61.132.186	477.559.030	9.300.000	2.675.920
79	Urb La Orquidea	Valle del Cauca	Cartago	4	137	3.144.866.590	725.238.996	1.894.507.594	45.620.000	479.500.000
80	Urb La Aurora	Valle del Cauca	Cartago	4	196	4.273.878.785	825.791.804	2.701.126.981	60.960.000	686.000.000
81	Urb los Rosales I Etapa	Valle del Cauca	Cartago	4	199	4.280.574.705	778.556.913	2.743.777.792	61.740.000	696.500.000
82	Villa del Carmen	Vichada	Puerto Carreño	6	100	1.972.555.556	485.251.987	1.322.303.569	45.000.000	120.000.000
	Total			9588	199.149.997.464	36.715.101.122	137.394.686.931	5.353.997.130	22.025.063.610	

(1) Datos tomados directamente de la formulación de los proyectos viabilizados por Findeter en el 2008.

(2) Se tomaron solamente los proyectos de la modalidad "Adquisición de Vivienda Nueva".

Cuadro 4.17

Porcentaje de los costos y gastos para la construcción de las soluciones proyectadas

N° Proy.	Categoría Municipal/Departamento	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones	Costo Total del Urbanismo	Costo Total de la Construcción de las Soluciones Proyectadas	Gastos de Administrativos, Ventas y Financieros	Valor del Lote	% Total de Costos de Urbanismo	% Total de Costos Construcción de las Viviendas	% Gastos de Administrativos, Ventas y Financieros	% Valor del Lote
3		1.243	25.942.353.525	5.864.945.496	17.631.738.630	862.777.621	1.582.891.778	23%	68%	3%	6%
1	Caqueta	79	1.363.008.144	301.495.880	969.207.874	52.804.390	39.500.000	22%	71%	4%	3%
2	Cundinamarca	160	4.796.551.597	977.513.266	3.336.395.244	166.647.713	315.995.374	20%	70%	3%	7%
3	Nariño	492	9.082.902.574	2.272.975.048	6.357.308.436	177.140.418	275.478.672	25%	70%	2%	3%
4	Sucre	200	3.239.965.200	865.608.986	1.952.600.164	96.926.850	324.829.200	27%	60%	3%	10%
5	Valle del Cauca	312	7.459.926.010	1.447.352.316	5.016.226.912	369.258.250	627.088.532	19%	67%	5%	8%
4		1.223	27.122.341.479	5.340.147.950	17.834.305.262	375.441.718	3.548.896.899	20%	66%	1%	13%
6	Nariño	37	544.812.899	66.949.341	435.671.787	14.579.830	27.611.899	12%	80%	3%	5%
7	Valle del Cauca	1.186	26.577.528.580	5.273.198.609	17.398.633.475	360.861.888	3.521.285.000	20%	65%	1%	13%
5		892	20.414.109.811	3.693.844.064	14.801.811.350	410.454.690	1.508.999.678	18%	73%	2%	7%
8	Caldas	288	6.140.312.571	1.159.803.438	4.704.383.205	114.874.747	162.251.180	19%	77%	2%	3%
9	Cauca	100	2.541.043.675	375.743.645	1.515.300.000	50.000.000	600.000.000	15%	60%	2%	24%
10	Meta	124	4.005.342.763	1.359.533.055	2.305.284.629	57.320.880	283.204.200	34%	58%	1%	7%
11	Quindío	80	1.231.499.253	191.346.695	816.240.000	40.000.000	183.912.558	16%	66%	3%	15%
12	Risaraldas	68	2.452.941.242	164.448.771	2.136.460.472	20.100.000	131.932.000	7%	87%	1%	5%

continúa página siguiente...

...viene página anterior

Cuadro 4.17

Porcentaje de los costos y gastos para la construcción de las soluciones proyectadas

N° Proy.	Categoría Municipal/ Departamento	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones	Costo Total del Urbanismo	Costo Total de la Construcción de las Soluciones Proyectadas	Gastos de Administrativos, Ventas y Financieros	Valor del Lote	% Total de Costos de Urbanismo	% Total de Costos Construcción de las Viviendas	% Gastos de Administrativos, Ventas y Financieros	% Valor del Lote
13	Santander	102	1.202.189.666	280.522.786	886.144.000	29.522.880	6.000.000	23%	74%	2%	0%
14	Tolima	60	1.544.685.414	162.445.674	1.257.396.000	21.000.000	103.843.740	11%	81%	1%	7%
15	Valle del Cauca	70	1.296.095.227	-	1.180.603.044	77.636.183	37.856.000	0%	91%	6%	3%
6		6.230	125.671.192.649	14.477.429.516	87.126.831.689	3.705.323.101	15.384.275.255	12%	69%	3%	12%
16	Antioquia	414	10.083.093.648	461.924.178	5.918.908.144	74.400.000	229.593.489	5%	59%	1%	2%
17	Atlántico	125	1.490.914.433	208.548.183	1.204.560.156	70.439.843	7.366.250	14%	81%	5%	0%
18	Boyaca	377	7.917.029.924	466.091.819	6.035.144.111	140.790.981	1.275.003.012	6%	76%	2%	16%
19	Caldas	409	8.150.522.672	1.329.109.263	5.935.646.438	172.057.020	713.710.752	16%	73%	2%	9%
20	Casanare	136	3.579.546.603	529.469.028	2.793.076.963	56.273.646	200.726.964	15%	78%	2%	6%
21	Cesar	400	5.514.609.634	304.567.693	3.863.274.968	159.640.734	575.629.940	6%	70%	3%	10%
22	Cundinamarca	259	6.737.452.506	1.166.351.126	5.238.068.068	151.364.412	181.668.900	17%	78%	2%	3%
23	Guaviare	114	2.554.817.109	543.736.125	1.786.372.246	52.080.000	172.628.738	21%	70%	2%	7%
24	Huila	965	16.574.308.999	305.712.487	10.392.619.480	373.496.438	5.502.480.593	2%	63%	2%	33%
25	Meta	586	13.922.165.795	1.203.695.184	9.752.557.870	718.703.160	2.247.209.581	9%	70%	5%	16%
26	Nariño	1.006	17.381.188.942	4.274.557.242	11.761.291.721	867.880.000	477.453.979	25%	68%	5%	3%

continúa página siguiente...

...viene página anterior **Cuadro 4.17**
Porcentaje de los costos y gastos para la construcción de las soluciones proyectadas

N° Proy.	Categoría Municipal/ Departamento	N° Viviendas proyectadas	Valor Soluciones	Costo Total del Urbanismo	Costo Total de la Construcción de las Soluciones Proyectadas	Gastos de Administrativos, Ventas y Financieros	Valor del Lote	% Total de Costos de Urbanismo	% Total de Costos Construcción de las Viviendas	% Gastos de Administrativos, Ventas y Financieros	% Valor del Lote
27	Quindío	388	8.135.068.727	1.001.680.425	6.420.374.453	252.522.167	460.491.709	12%	79%	3%	6%
28	Risaraldas	123	4.244.760.631	649.722.711	3.143.791.100	162.388.900	288.857.920	15%	74%	4%	7%
29	Santander	160	11.943.693.826	739.037.780	7.334.991.511	338.085.800	2.725.385.035	6%	61%	3%	23%
30	Tolima	519	2.868.968.511	452.776.202	2.188.027.641	30.000.000	36.794.593	16%	76%	1%	1%
31	Valle del Cauca	149	1.972.555.556	485.251.987	1.322.303.569	45.000.000	120.000.000	25%	67%	2%	6%
32	Vichada	100	2.600.495.133	355.198.083	2.035.823.250	40.200.000	169.273.800	14%	78%	2%	7%
	Total general	9.588	199.149.997.464	29.376.367.026	137.394.686.931	5.353.997.130	22.025.063.610	15%	69%	3%	11%

Cuadro 4.18

Presupuesto de los proyectos de VIS viabilizados por Findeter en el año 2008 para la bolsa de esfuerzo territorial (Valores en Pesos)

N° Proy.	Departamento	Municipio	Categoría Municipios	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones Proyectadas (1)	Total Costo de Urbanismo (2)	Hogares en Déficit Cuantitativo * (4)	Costo de Urbanismo por Vivienda (3)=(2/1)	Urbanismo para cubrir el déficit (5)=(3*4)	Ingresos Tributarios 2008 (6)	% Recursos a Invertir para dar la Solución Vivienda(5/6 *100)
1	Antioquia	Jardín	6	70	1.721.329.467	218.271.183	196	3.118.160	611.159.312	877.562.420	70%
2	Antioquia	San Carlos	6	72	1.955.540.177	127.223.092	43	1.766.987	75.980.458	1.948.211.221	4%
3	Antioquia	San Carlos	6	56	1.484.922.567	65.621.903	43	1.171.820	50.388.247	1.948.211.221	3%
4	Antioquia	San Carlos	6	50	1.523.033.999	50.808.000	43	1.016.160	43.694.880	1.948.211.221	2%
5	Atlántico	Repelón	6	125	1.490.914.433	208.548.183	520	1.668.385	866.943.139	285.836.991	303%
6	Boyaca	Puerto Boyaca	6	199	3.825.338.011	52.351.875	1.567	263.075	412.146.055	7.717.005.817	5%
7	Boyaca	Tipacoque	6	54	1.388.784.018	193.655.092	72	3.586.205	258.206.789	41.919.238	616%
8	Boyaca	Covarachia	6	26	650.317.573	152.916.852	39	5.881.417	229.375.278	50.990.701	450%
9	Boyaca	Belen	6	58	1.282.638.100	58.000.000	137	1.000.000	137.000.000	635.630.580	22%
10	Boyaca	Tibana	6	40	769.952.222	9.168.000	66	229.200	15.127.200	294.468.024	5%
11	Caldas	Chinchina	6	29	596.342.705	88.929.779	1.198	3.066.544	3.674.517.137	3.344.681.551	110%
12	Caldas	Chinchina	6	61	955.845.697	169.172.000	1.198	2.773.311	3.323.148.209	6.086.325.372	55%
13	Caldas	La Dorada	5	140	3.048.258.374	626.987.230	723	4.478.480	3.237.941.195	8.161.425.537	40%
14	Caldas	Chinchina	6	93	1.490.424.200	223.648.377	1.198	2.404.821	2.881.601.121	3.344.681.551	86%

continúa página siguiente...

...viene página anterior **Cuadro 4.18**
Presupuesto de los proyectos de VIS viabilizados por Findeter en el año 2008 para la bolsa de esfuerzo territorial (Valores en Pesos)

N° Proy.	Departamento	Municipio	Categoría Municipios	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones Proyectadas (1)	Total Costo de Urbanismo (2)	Hogares en Déficit Cuantitativo * (4)	Costo de Urbanismo por Vivienda (3)=(2/1)	Urbanismo para cubrir el déficit (5)=(3*4)	Ingresos Tributarios 2008 (6)	% Recursos a Invertir para dar la Solución Vivienda(5/6 *100)
15	Caldas	La Dorada	5	148	3.092.054.197	532.816.208	723	3.600.110	2.602.879.178	8.161.425.537	32%
16	Caldas	Anserma	6	132	3.253.504.444	582.380.198	393	4.411.971	1.733.904.680	3.344.681.551	52%
17	Caldas	Viterbo	6	68	1.294.572.768	179.693.339	226	2.642.549	597.216.097	1.090.864.129	55%
18	Caldas	La Merced	6	26	559.832.858	85.285.570	181	3.280.214	593.718.776	3.344.681.551	18%
19	Caqueta	Florencia	3	79	1.363.008.144	301.495.880	5.040	3.816.404	19.233.872.419	15.597.328.687	123%
20	Casanare	Pore	6	102	2.690.912.982	529.469.028	196	5.190.873	1.017.411.073	589.929.574	172%
21	Cauca	Santander de Quilichao	5	100	2.541.043.675	375.743.645	1.679	3.757.436	6.309.938.179	7.535.976.027	84%
22	Cesar	Boscania	6	49	686.925.874	44.270.000	1.183	903.469	1.068.804.286	1.379.422.217	77%
23	Cesar	Chimichagua	6	195	2.356.029.302	207.688.919	966	1.065.071	1.028.858.953	223.158.432	461%
24	Cesar	Tamalameque	6	110	1.857.974.032	52.608.774	703	478.262	336.217.892	306.780.677	110%
25	Cundinamarca	Fusagasuga	3	160	4.796.551.597	977.513.266	4.269	6.109.458	26.084.147.274	12.751.532.048	205%
26	Cundinamarca	El Colegio	6	49	1.554.627.645	269.500.000	584	5.500.000	3.212.000.000	2.359.546.449	136%
27	Cundinamarca	Nilo	6	78	2.495.220.160	530.098.425	415	6.796.134	2.820.395.466	2.228.769.897	127%
28	Cundinamarca	Une	6	19	376.465.772	93.814.362	328	4.937.598	1.619.532.144	531.162.521	305%

continúa página siguiente...

...viene página anterior

Cuadro 4.18

Presupuesto de los proyectos de VIS viabilizados por Findeter en el año 2008 para la bolsa de esfuerzo territorial (Valores en Pesos)

N° Proy.	Departamento	Municipio	Categoría Municipios	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones Proyectadas (1)	Total Costo de Urbanismo (2)	Hogares en Déficit Cuantitativo * (4)	Costo de Urbanismo por Vivienda (3)=(2/1)	Urbanismo para cubrir el déficit (5)=(3*4)	Ingresos Tributarios 2008 (6)	% Recursos a Invertir para dar la Solución Vivienda(5/6 *100)
29	Cundinamarca	Fomeque	6	45	1.183.750.605	232.590.015	304	5.168.667	1.571.274.768	1.511.853.505	104%
30	Cundinamarca	Medina	6	68	1.127.388.324	40.348.324	107	593.358	63.489.275	659.269.188	10%
31	Guaviare	El Retorno	6	114	2.554.817.109	543.736.125	784	4.769.615	3.739.378.263	738.206.696	507%
32	Huila	Garzón	6	381	5.889.145.771	176.065.987	1.407	462.115	650.293.484	3.512.641.880	19%
33	Huila	Rivera	6	94	1.186.655.892	124.774.500	397	1.327.388	526.973.154	1.359.421.981	39%
34	Huila	Garzón	6	14	172.666.032	4.872.000	1.407	348.000	489.709.080	3.512.641.880	14%
35	Meta	Acacias	5	124	4.005.342.763	1.359.533.055	2.123	10.963.976	23.273.451.665	6.961.912.123	334%
36	Meta	Vista Hermosa	6	109	3.206.185.784	1.203.695.184	379	11.043.075	4.185.325.456	826.193.884	507%
37	Nariño	Ipiales	4	37	544.812.899	66.949.341	4.597	1.809.442	8.318.003.259	8.992.845.385	92%
38	Nariño	Mosquera	6	950	16.745.840.951	4.198.507.023	219	4.419.481	967.866.356	199.184.096	486%
39	Nariño	Tuquerres	6	56	635.347.991	76.050.219	554	1.358.040	752.353.952	2.550.933.707	29%
40	Nariño	Tumaco	3	492	9.082.902.574	2.272.975.048	4.582	4.619.868	21.168.235.101	8.914.228.320	237%
41	Quindío	Calarca	5	80	1.231.499.253	191.346.695	1.519	2.391.834	3.634.056.431	6.482.888.604	56%
42	Quindío	Circasia	6	104	2.105.584.000	286.648.711	590	2.756.238	1.626.262.875	1.495.950.279	109%

continúa página siguiente...

...tiene página anterior **Cuadro 4.18**
Presupuesto de los proyectos de VIS viabilizados por Findeter en el año 2008 para la bolsa de esfuerzo territorial (Valores en Pesos)

N° Proy.	Departamento	Municipio	Categoría Municipios	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones Proyectadas (1)	Total Costo de Urbanismo (2)	Hogares en Déficit Cuantitativo * (4)	Costo de Urbanismo por Vivienda (3)=(2/1)	Urbanismo para cubrir el déficit (5)=(3*4)	Ingresos Tributarios 2008 (6)	% Recursos a Invertir para Dar la Solución Vivienda(5/6 *100)
43	Quindío	Circasia	6	88	1.768.448.000	230.027.017	590	2.613.943	1.542.305.010	1.495.950.279	103%
44	Quindío	Quimbaya	6	140	2.873.777.165	167.037.106	632	1.193.122	754.053.221	2.825.854.705	27%
45	Quindío	Salento	6	56	1.387.259.562	317.967.591	94	5.677.993	533.731.313	830.017.760	64%
46	Risaralda	La Celia	6	90	1.995.846.407	355.198.083	111	3.946.645	438.077.636	301.487.568	145%
47	Santander	Barbosa	6	100	3.100.000.000	600.000.000	797	6.000.000	4.782.000.000	1.639.839.538	292%
48	Santander	San Gil	5	102	2.452.941.242	164.448.771	953	1.612.243	1.536.467.439	6.967.144.915	22%
49	Santander	Puerto Parra	6	60	1.144.760.631	49.722.711	129	828.712	106.903.829	744.028.354	14%
50	Sucre	Sincelejo	3	200	3.239.965.200	865.608.986	7.667	4.328.045	33.184.721.855	25.101.307.905	132%
51	Tolima	Espinal	5	60	1.202.189.666	280.522.786	3.191	4.675.380	14.916.892.653	8.378.901.644	178%
52	Tolima	Melgar	6	294	7.529.141.157	681.152.337	960	2.316.845	2.224.170.896	9.195.217.182	24%
53	Tolima	Ambalema	6	62	895.280.000	57.885.443	159	933.636	148.448.152	733.503.591	20%
54	Valle del Cauca	Cartago	4	167	3.841.000.000	886.549.378	6.566	5.308.679	34.858.749.935	14.150.388.887	246%
55	Valle del Cauca	Cartago	4	137	3.144.866.590	725.238.996	6.566	5.293.715	34.760.493.330	14.150.388.887	246%
56	Valle del Cauca	Cartago	4	270	5.826.381.695	1.275.704.730	6.566	4.724.832	31.024.997.289	14.150.388.887	219%

continúa página siguiente...

...Viene página anterior

Cuadro 4.18

Presupuesto de los proyectos de VIS viabilizados por Findeter en el año 2008 para la bolsa de esfuerzo territorial (Valores en Pesos)

N° Proy.	Departamento	Municipio	Categoría Municipios	N° Viviendas proyectadas	Valor Total de las Soluciones Proyectadas (1)	Total Costo de Urbanismo (2)	Hogares en Déficit Cuantitativo * (4)	Costo de Urbanismo por Vivienda (3)=(2/1)	Urbanismo para cubrir el déficit (5)=(3*4)	Ingresos Tributarios 2008 (6)	% Recursos a Invertir para dar la Solución Vivienda(5/6 *100)
57	Valle del Cauca	Cartago	4	102	2.851.793.822	441.543.190	6.566	4.328.855	28.424.862.319	14.150.388.887	201%
58	Valle del Cauca	Cartago	4	24	540.358.145	101.854.963	6.566	4.243.957	27.867.390.558	14.150.388.887	197%
59	Valle del Cauca	Cartago	4	196	4.273.878.785	825.791.804	6.566	4.213.223	27.665.584.327	14.150.388.887	196%
60	Valle del Cauca	Cartago	4	199	4.280.574.705	778.556.913	6.566	3.912.346	25.689.913.351	14.150.388.887	182%
61	Valle del Cauca	Cartago	4	35	728.788.973	102.294.498	6.566	2.922.700	19.191.529.224	14.150.388.887	136%
62	Valle del Cauca	Cartago	4	56	1.089.885.865	135.664.137	6.566	2.422.574	15.907.516.416	14.150.388.887	112%
63	Valle del Cauca	Guadalajara de Buga	3	112	2.359.926.010	384.087.312	2.805	3.429.351	9.619.329.555	20.333.271.674	47%
64	Valle del Cauca	Tulua	3	200	5.100.000.000	1.063.265.004	447	5.316.325	2.376.397.284	23.319.756.214	10%
65	Valle del Cauca	Riofrio	6	98	1.960.833.187	349.295.596	497	3.564.241	1.771.427.665	1.795.670.443	99%
66	Valle del Cauca	El Cerrito	5	70	1.544.685.414	162.445.674	577	2.320.652	1.339.016.484	7.716.667.814	17%
67	Valle del Cauca	Riofrio	6	31	550.667.136	61.132.186	497	1.972.006	980.086.982	1.795.670.443	55%
68	Valle del Cauca	Yotoco	6	20	357.468.188	42.348.420	447	2.117.421	946.487.187	2.408.576.275	39%
69	Vichada	Puerto Carreño	6	100	1.972.555.556	485.251.987	577	4.852.520	2.799.903.965	821.048.723	341%
	Total			8125	168.787.578.042	29.376.367.026		232.015.174	480.434.256.432	387.606.007.274	

*Censo Dane 2005

(6) Base DNP, Ingresos Tributarios Municipales a Nivel Nacional 2006, Proyección 2008 según Base IPC-98, Deflatores 1993-2008.

La investigación urbana

Desde 1991 se conformó el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, que organizó el “Programa de Ciencias del Medio Ambiente y el Hábitat”, cuya orientación se dirigió hacia “la investigación sobre el funcionamiento de los ecosistemas, las relaciones hombre – medio ambiente desde el punto de vista de los asentamientos humanos, las pequeñas poblaciones y las dimensiones de lo urbano y lo industrial. También permitirá ampliar el conocimiento de los recursos naturales y las formas de protegerlos o explotarlos racionalmente. Todo ello como elementos indispensables para un aprovechamiento económico y un desarrollo social sostenibles en el largo plazo”¹.

En 1996, el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia elaboró, para el entonces Ministerio del Medio Ambiente, el estudio “Lineamientos preliminares para iniciar el proceso de consolidación de una Política Ambiental Urbana”; dicho documento presenta un diagnóstico de las ciudades y el medio ambiente, diferentes modelos alternativos de ciudad en Colombia (biociudades, ecoeficiencia) así como bases para la formulación de políticas ambientales urbanas y la propuesta para la gestión ambiental urbana.

El Plan Estratégico 1997 – 2002 del Programa Nacional de Ciencias del Medio Ambiente y el Hábitat, planteó el desarrollo de cinco líneas estratégicas entre las que se encontraban “Calidad ambiental y del hábitat”, “población, territorio y asentamientos humanos” y “Tecnologías para el hábitat y el medio ambiente”; de forma que se reflejara la relación entre asentamientos humanos y ecosistemas. Sin embargo, dicho plan fue sustituido sin que tuviera mayores desarrollos.

A pesar de la creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de la existencia de una Subdirección de Medio Ambiente Urbano, Asentamiento Humanos y Población desde 1993, que ha cambiado de nombre a través de los años, aún no se ha concretado una línea de investigación y mucho menos una política que articule el ambiente y el hábitat en el ámbito del SINA.

Lo anterior se confirma con el hecho que para el año 2008 Colciencias financió únicamente 3 investigaciones relacionadas con asentamientos humanos y hábitat, que recibieron recursos \$590 millones.

1. Conpes 2540 de 1991.

La investigación urbana

En repetidas ocasiones, la academia ha manifestado que, debido al enfoque de mercado que ha mantenido la política de vivienda, no se ha logrado compatibilizar la calidad arquitectónica y de habitabilidad de las viviendas, como espacio urbano conformado, con la elegibilidad de los proyectos que se adoptan para dar solución a las necesidades habitacionales del país. Se señala como una de las causas de esta incompatibilidad la estandarización de los atributos hasta el punto de desconocer la cultura y las condiciones socio económicas de la población a atender así como aspectos ambientales del sitio y las tecnologías apropiadas.

Desde 2005 la Sociedad Colombiana de Arquitectos, el Consejo Nacional Profesional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares de Colombia, A.C.F.A. y Escala S.A., han desarrollado el Concurso *convive*, que este año llega a su cuarta versión, con el fin de que la labor del arquitecto aporte soluciones para una adecuada producción de hábitat “que no solamente se trata de la edificación de espacios físicos, sino que decisiones de diseño, construcción o planeación de estos espacios habitables, afectan tanto la creación de hábitos personales y colectivos, como las relaciones de un entorno inmediato con el medio ambiente natural”¹.

Estos concursos han convocado no sólo a las facultades de arquitectura del país sino de los países vecinos y han presentado propuestas claras que cumplen con los requisitos de ser “viable técnicamente y factible en sus aspectos económico y cultural, ofreciendo la mejor respuesta en materia de hábitat de calidad ambiental, urbanística y arquitectónica”².

Estas iniciativas privadas y académicas no han logrado articularse con los proyectos desarrollados ni tampoco han contado con el reconocimiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como una propuesta para avanzar en el mejoramiento del hábitat ni tampoco han sido aprovechados por esta cartera para iniciar una discusión abierta e incluyente que permita el desarrollo de los criterios ambientales, de ocupación, arquitectónicos, económicos y sociales que sean tenidos en cuenta en la formulación de un proyecto de vivienda de interés social, con el fin de construir espacios sociales de calidad.

Desconocer la importancia de la investigación y la academia en el país constituye uno de los mayores obstáculos en la generación de sinergias necesarias para avanzar en la construcción de una política de hábitat.

• 1 www.revistaescala.com

2 *convivE III*, concurso de vivienda económica. Concurso Nacional Universitario de Hábitat Rural y Urbano para La Mojana. Pág. 13.

El hábitat en el desarrollo territorial y urbano

La política de desarrollo territorial y urbano

En febrero de 2003 fueron reformados los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, pasando a ser el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante el Decreto 216. De acuerdo con lo establecido en su artículo 1º este ministerio “tendrá como objetivos primordiales contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral”.

Esta reforma se interpretó como un debilitamiento de la política ambiental, expresada principalmente en la pérdida de categoría dentro del Estado, al pasar de ser liderada desde un Ministerio, para convertirse en un viceministerio. Sin embargo, desde el punto de vista urbano, esta reforma se mostró como una oportunidad para abordar de forma integral, y a partir de la dimensión social, la conjunción entre medio ambiente y hábitat.

Es decir, se daba inicio a una integración más sólida de las actuaciones ambientales urbanas con el crecimiento poblacional urbano, la construcción social del espacio, el urbanismo, la aglomeración de los sectores productivos, el espacio público, el ordenamiento territorial, la vivienda y la movilidad. Articulación que constituye un reto para los centros urbanos, toda vez que implica implementar políticas e instrumentos claros que permitan la sustentabilidad y minimicen el deterioro antrópico.

Se trata, entonces, de abordar armónicamente las variables que hacen posible la construcción de un hábitat adecuado y bien planificado para atender el crecimiento sostenido de la población y las actividades económicas en las áreas urbanas, de tal forma que se logre, en un futuro no muy lejano, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Esta reforma también se vio como una oportunidad para modificar el enfoque de mercado, históricamente hecho, de la Vivienda de Interés Social hacia un enfoque de hábitat, para lograr un proceso urbano con espacio físico generoso y condiciones habitacionales que respondieran a lo que se ha definido como vivienda digna.

Ya en 1986 se decía

“(E)n los últimos 35 años, Colombia pasó de ser un país rural a uno predominantemente urbano, con el 66% de la población concentrada en ciudades y cabeceras municipales. Los centros urbanos experimentaron un crecimiento poblacional del 3% anual en el último periodo intercensal, superior al promedio nacional ... el proceso de concentración se ha caracterizado por fenómenos tales como la expansión subnormal y desordenada de las ciudades; el deterioro de las áreas céntricas de las capitales y la construcción de viviendas en zonas no aptas, presionando la conexión de servicios públicos y de infraestructura básica a costos elevados para la comunidad y las administraciones locales.



La subnormalidad de los barrios, entendida como la tenencia ilegal de la tierra, la precariedad de la vivienda, la ausencia de servicios básicos de infraestructura y el estado de deterioro de las vías de acceso, ha aumentado en el periodo intercensal en un 45% en las once principales ciudades del país.”⁹¹

Los diferentes planes nacionales de desarrollo de los últimos veinte años y la Constitución Política de Colombia han reconocido la importancia del desarrollo y ordenamiento territorial, ambiental y urbano, como un componente fundamental del sistema productivo y el desarrollo económico, así como han hecho énfasis en la descentralización de las competencias y en la modificación de los modelos utilizados para proveer vivienda a los sectores de la población con más bajos ingresos.

De otra parte, los dos documentos de política Conpes elaborados para establecer las estrategias, programas y proyectos de Desarrollo Urbano⁹² han admitido la complejidad de emprender, de manera simultánea, integral y continua, las acciones que permitan garantizar los derechos de salud y saneamiento ambiental, la vivienda digna, la recreación, el ambiente sano, el espacio público y los servicios públicos domiciliarios⁹³ en un territorio.

En 1995 el Conpes 2808 señaló que el “diseño de estrategias y programas se debe sustentar en el análisis de las interrelaciones entre cuatro conjuntos de factores: 1) la vivienda, los servicios públicos, el suelo, el espacio público, el transporte y el equipamiento, que en adelante se denominarán atributos; 2) las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental; 3) las instancias de articulación-regulación, como son el Estado nacional y las Entidades Territoriales; y 4) el espacio urbano en términos físico y sociocultural”⁹⁴. Para tal propósito plantearon los programas y estrategias presentadas en el Cuadro 4.19.

- 91 Barco, Virgilio. Plan de economía social (1986-1990). Política de Desarrollo Territorial. Pág. 5. http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_PND/Barco_Polits_Dllo_Territorial.pdf
- 92 Conpes 2808 de 1995 — Ciudades y Ciudadanía: la Política Urbana del Salto Social. Conpes 3305 de 2004 — Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano.
- 93 Constitución Política de Colombia. 1991. Artículos 49, 51, 52, 79, 82, 365.
- 94 Op.cit. Pág. 5.



Cuadro 4.19

Estrategias y programas. Ciudades y ciudadanía: La política urbana del salto social 1995

Estrategia	Programas	
Actuación Integral del Nivel Nacional en las Ciudades	Acuerdos Urbanos	<ul style="list-style-type: none"> • Complementariedad con los acuerdos de competitividad regional y sectorial. • Convenio para facilitar la coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente alrededor de los programas de mejores ciudades, producción limpia, control de contaminación del aire, ecosistemas estratégicos, política de población y asentamientos humanos y los sistemas de información. • Integración de la política social con la urbana. • Crecimiento urbano – regional. • Asistencia Técnica para la planificación y la gestión de las áreas metropolitanas. • Estructurar el Sistema de Información que permita ubicar y caracterizar territorialmente los principales riesgos naturales existentes en el país y analizar la vulnerabilidad de los centros urbanos. • Con la comunidad Internacional con la participación e impulso a las acciones preparatorias de la Cumbre Mundial de Hábitat II.
	Promoción de Macroproyectos Urbanos	Consisten en acciones urbanas integrales con potencial estructurante de la ciudad, que surgen de coordinar y concretar acciones sectoriales de iniciativa local, que convocan la concurrencia financiera y asistencia técnica del gobierno. En este campo se incluyen proyectos que permiten concertar la acción pública y privada en áreas como: revitalización de centros históricos, desarrollo de zonas industriales y turísticas; construcción y rehabilitación de zonas de vivienda de interés social, y ordenamiento y gestión del suelo urbano.
Apoyo a la planeación y gestión urbana	Apoyo a la definición del marco legal e institucional	Promover la creación de los Curadores Urbanos, como mecanismo institucional para el otorgamiento de licencias urbanísticas y de construcción de acuerdo con las normas y parámetros diseñados por la Oficina de Planeación Municipal. Con el fin de facilitar que las Oficinas Municipales de Planeación concentren su atención en las acciones propias del proceso de planificación local y no en la realización de trámites. Las acciones en materia de ajuste normativo y adecuación del marco legal para el desarrollo urbano se orientarán a los planes de ordenamiento, captación de la plusvalía urbana, descentralización al interior de las ciudades, manejo del suelo, marco tributario local, prestación de servicios públicos, transporte urbano, medio ambiente, normas mínimas de construcción, conservación y recuperación de zonas históricas y patrimonio, y a garantizar diseños urbanísticos que permitan la accesibilidad de la población discapacitada y la tercera edad.
	Fortalecimiento de la capacidad administrativa y de planeación urbana.	El Ministerio de Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación, con la colaboración de la Consejería para el Desarrollo Institucional, el Inurbe y la ESAP, formularán un programa de apoyo al fortalecimiento de la capacidad administrativa y de planeación de las ciudades que les permita cumplir adecuadamente con sus propósitos de desarrollo desde una perspectiva integral de gerencia y gestión pública para los asuntos urbanos.
	Consolidación de las finanzas públicas	A través de la acción coordinada de los Ministerios de Hacienda, Desarrollo y el DNP, y dentro del marco del Programa del Fortalecimiento del Desarrollo Territorial contenido en la Política para la consolidación de la Descentralización, se diseñarán planes y programas de apoyo técnico a las ciudades en aspectos financieros para el manejo de los asuntos urbanos.

continúa página siguiente...

Estrategias y programas. Ciudades y ciudadanía: La política urbana del salto social 1995

Estrategia	Programas
Investigación e información para la política urbana	Se realizarán acuerdos tendientes a: 1) la conformación de la Misión de Estudios Urbanos dirigida y coordinada por el Ministerio de Desarrollo y el DNP; y 2) la estructuración de un Plan de Investigaciones Urbanas para presentar a Colciencias y centros de investigación pública y privada, con el fin de superar las deficiencias en materia de investigación urbana y coordinar las diferentes entidades en esta materia. Como acción prioritaria, el Ministerio de Desarrollo, el DNP y el DANE estructurarán el Sistema de Información Urbano. La estructuración de este sistema permitirá disponer de las variables e indicadores apropiados para conocer oportunamente la evolución y tendencias de los diversos atributos y dimensiones urbanas, con el fin de orientar el diseño y aplicación de los instrumentos de la política y de ajustar las estrategias y programas según las particularidades urbanas.

Fuente: Conpes 2808 de 1995; Elaboración: DES - CDMA.

Como consecuencia de esta política, y con el fin de armonizarla con las disposiciones constitucionales y legales, fue modificada la Ley 9 de 1989; adicionalmente, se promulgaron la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo – Ley 152 de 1994 - y la Ley de Desarrollo u Ordenamiento Territorial – Ley 388 de 1997⁹⁵ - con el fin de proporcionar las herramientas requeridas conforme a las responsabilidades que, en materia de planificación y administración del suelo urbano, adquirieron las entidades territoriales.

Se reglamentó también lo propio de los Curadores Urbanos – Decreto 1052 de 1998⁹⁶; lo relacionado con mecanismos de integración social de las personas con limitaciones – Ley 361 de 1997⁹⁷; las normas sobre construcciones sismorresistentes – Ley 400 de 1997⁹⁸; las disposiciones referentes a la participación de la plusvalía – Decreto 1599 de 1998, derogado por el Decreto 1788 de 2004⁹⁹; lo relacionado con los avalúos – Decreto 1420 de 1998, entre otras.

En 2003 fue aprobado por ley el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”¹⁰⁰. Según el Capítulo, “II Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo”, “el Gobierno centrará la recuperación económica en el sector vivienda y la construcción”¹⁰¹. Para ello diseñó la estrategia de impulso a la vivienda de interés social¹⁰² y unos estímulos para reactivar el crédito hipotecario así como la estrategia para la optimización de los servicios públicos domiciliarios.

• 95 Reglamentada, entre otros, por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 1337 de 2002; 975, 4002 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 y 4300 de 2007; 4065 de 2008.

96 Modificada por los Decretos 297 de 1999, 89 y 1347 de 2001, 47 y 1379 de 2001, 1788 de 2004, 1600 de 2005, 564 de 2006.

97 Reglamentada por los Decretos 1660 de 2003 y 538 de 2005

98 Modificado por el Decreto 2809 de 2000; Ley 1229 de 2008.

99 Modificado por el Decreto 2181 de 2006.

100 Ley 812 de 2003.

101 DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006. “Hacia un Estado Comunitario”. Bases del Plan. Pág. 103.

102 Ver: Comité de Seguimiento Agenda Nacional de Vivienda. 2006. “Evaluación de la política de vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006”. Contraloría General de la República, Embajada de los Países Bajos. PNUD.

En el Capítulo III, “Construir equidad social”, se plasma la estrategia de “Calidad de Vida Urbana” que se desarrolla en los programas de Política Habitacional orientada a “integrar la vivienda con los planes de gestión urbana y los elementos estructurantes del territorio, como el espacio público, la calidad ambiental, la movilidad y el transporte, y los servicios públicos domiciliarios”¹⁰³; que incluye la definición de acciones en materia de descentralización y regionalización, calidad de la vivienda y participación ciudadana.

También se definió un programa dirigido a mejorar la “Información para la gestión urbana” que incluyó la formación y actualización catastral, el levantamiento de cartografía digital básica, la implementación del sistema de información de vivienda y entorno urbano así como el programa de “ordenamiento territorial y evaluación estratégica” que contempló asistencia técnica a las entidades territoriales, la expedición del estatuto de ordenamiento territorial y urbanización, la elaboración de evaluaciones ambientales estratégicas para las ciudades grandes y el montaje de redes de calidad de aire.

En el programa de “asentamientos humanos y entorno urbano” se definieron las acciones relacionadas con el arrendamiento como alternativa habitacional, la rehabilitación integral de asentamientos humanos, el mercado inmobiliario, la titulación de la propiedad, los incentivos para la renovación y el desarrollo urbano, el mejoramiento del espacio público, la expedición del estatuto de vivienda que compilará y armonizará la legislación vigente sobre vivienda, la financiación, la calidad y los apoyos del Estado; la promoción de acciones para fortalecer los mecanismos de participación e información ciudadana en los procesos de planificación urbana.

Adicional a lo anterior se planteó el “estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico” que buscaba impulsar la investigación en tecnologías de la construcción así como una estrategia dirigida a la formulación de una nueva política de vivienda para la población desplazada.

En este mismo capítulo se incluye la estrategia de “prevención y mitigación de riesgos naturales” que presenta el programa de “inclusión de la prevención y mitigación de riesgos en la planificación y la inversión territorial y sectorial” que incluye acciones relacionadas con el acompañamiento a los municipios para el manejo adecuado de amenazas naturales en los planes de ordenamiento territorial (POT)¹⁰⁴, reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones, reubicación de población en alto riesgo, reforzamiento estructural y prevención de loteos en zonas no planificadas.

En forma contradictoria con los objetivos del proceso de reestructuración y redefinición de los objetivos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en 2003 el Grupo de Gestión Ambiental Urbana se disolvió; por tal razón se debilitó la visión holística del medio ambiente urbano.

En 2002 fue formulado el Plan Sectorial 2002 – 2006, “Camino hacia un país de propietarios, con Desarrollo Sostenible”, que desarrolló, en forma independiente, la

• 103 DNP. PND 2002 - 2006. Op. cit. Pág. 243.

104 En este texto se entienden por planes de ordenamiento territorial también los esquemas de ordenamiento territorial y los planes básicos de ordenamiento territorial.



política ambiental de desarrollo territorial y de vivienda. En el Cuadro 4.20 se presenta la estrategia de gestión ambiental urbana y las acciones planteadas en la política ambiental y de desarrollo urbano en este plan sectorial.

Este plan tuvo como propósito fundamental aumentar el acceso a los servicios públicos de agua potable y saneamiento ambiental, mejorar la accesibilidad a la vivienda adecuada, fomentar el crecimiento urbano ordenado y equilibrado y disminuir la vulnerabilidad de la población a las amenazas naturales y fue apoyado por un crédito de la banca multilateral.

Con el fin de ajustar la política urbana al Plan Nacional de Desarrollo, a mediados del 2004 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sometió a consideración del CONPES los “Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano”, con el fin de establecer las bases de la política dirigida a mejorar la gestión del desarrollo urbano en Colombia . Ésta ha sido la ruta de navegación de las acciones que ha desarrollado este ministerio con el fin de consolidar “ciudades más compactas, más sostenibles, más equitativas y con capacidad de gestionar y financiar su propio desarrollo” .

Luego de una evaluación de los aspectos relacionados con el crecimiento desequilibrado de las ciudades en Colombia –urbanización informal y asentamientos precarios, escasez de suelo urbanizable, expansión irracional con despoblamiento y deterioro de la ciudad interior – y de realizar una descripción y evolución de los atributos urbanos –Vivienda de interés social, agua potable y saneamiento, transporte masivo, suelo y ordenamiento territorial, equipamientos, espacio público –, el Conpes presenta la optimización de la política urbana que contempla la definición de un modelo de ciudad compacta, con parámetros que garanticen su calidad ambiental y condiciones urbanísticas orientadas a generar densificación planificada, funcionalidad de las áreas residenciales, espacios y equipamientos públicos adecuados e infraestructura necesaria para la utilización de medios integrados de transporte. Ello se resume en el Cuadro 4.21.

- 105 CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social.
106 CONPES 3305. DNP. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 23 de Agosto de 2004.
107 *Ibíd.* Pág. 1.



Cuadro 4.20

**Estrategias y acciones. Camino hacia un país de propietarios, con desarrollo sostenible:
Política ambiental y desarrollo territorial 2006**

Política Ambiental	
Estrategias	Acciones
Gestión Ambiental Urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto regional para la sostenibilidad de las ciudades. • Gestión para la configuración de ciudades sostenibles. • Gestión para aumentar la cohesión social. • Fortalecimiento de la capacidad de gestión publicas local y regional.
Política de Desarrollo Territorial	
Estrategias	Acciones
Formulación de la Política y Lineamientos para Temas Estratégicos del Desarrollo Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de la política de desarrollo territorial. • Consolidación de regiones funcionales. • Formulación de las bases, estrategias y acciones para orientar procesos de renovación urbana, fundamentales para equilibrar los procesos de crecimiento urbano sostenible. • Desarrollo de procesos urbanísticos que garanticen un hábitat sostenible. • Crecimiento urbano ordenado, equilibrado y de alta calidad - planes parciales de expansión. • Formulación de bases conceptuales para el ordenamiento territorial de regiones o conjuntos de municipios con actividad minera y petrolera. • Desarrollo reglamentario de la Ley 388 y complemento legislativo. • Fortalecimiento del oficio del curador. • Apoyo a la formulación de reglamentación municipal para recuperación y sostenibilidad del espacio público, promoción del manual de lineamientos para la intervención del espacio público y acompañamiento a proyectos de recuperación. • Formulación de lineamientos y asistencia técnica para garantizar la incorporación de los SITM como operaciones urbanas integrales y/o macroproyectos en el marco de los procesos de ordenamiento y los planes de desarrollo. • Pedagogía y aplicación de las guías metodológicas para la incorporación de las variables poblacionales en los procesos de ordenamiento y planeación del desarrollo. • Articulación de las áreas protegidas y de manejo espacial de carácter nacional a los procesos de planificación y ordenamiento territorial.
Impulso a la Asistencia Técnica Dirigida a Municipios y Regiones	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño del plan de asistencia técnica para el POT. • Asistencia técnica a municipios para adopción y a regiones para armonización. • Definición del uso sostenible del suelo. • Incorporación de amenazas y riesgos en los procesos de planeación. • Procedimiento para articulación de áreas y protegidas y de manejo especial de carácter nacional a los procesos de planificación y ordenamiento. • Impulso a la creación de bancos inmobiliarios y definición de procedimientos para gestión del suelo. • Asistencia técnica para renovación urbana. • Expedientes urbanos y observatorio del suelo y del mercado inmobiliario. • Desarrollo e implementación de sistemas de gestión ambiental municipal.
Apoyo a Proyectos Especiales de Desarrollo Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría técnica, en la formulación de macroproyectos y operaciones urbanas de carácter estratégico que sean del interés del Gobierno Nacional y que requieran la gestión y utilización de los instrumentos que establecen la Ley de Desarrollo Territorial. Respondiendo integralmente a los siguientes aspectos:1. El mejoramiento de la calidad de vida de la población vinculada con el proyecto2. La concordancia con las determinantes de los planes de ordenamiento municipal, en todos los componentes (ambiental, infraestructura, de usos del suelo, entre otros)3. la correspondencia y oportunidad de las acciones frente a otros proyectos tanto públicos como privados, en el ámbito nacional, departamental y local , con el fin de que todos los aportes afecten el territorio de una manera equilibrada, armónica, productiva y sostenible.

Fuente: Elaboración, DES - CDMA.

Cuadro 4.21

Estrategias y acciones. Conpes 3305 de 2004. Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano

Estrategia	Acciones
Impulso a la Renovación y Redensificación Urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda: creación de incentivos para que el Subsidio Familiar de Vivienda y los recursos de promoción de oferta de las Cajas de Compensación Familiar se apliquen en proyectos de renovación o redensificación urbana. • Suelo urbano: asistencia técnica a los municipios y distritos en la formulación de proyectos de renovación y redensificación urbana. • Gestión inmobiliaria: FONADE con la asistencia del MAVDT, creará una línea especial para la gerencia de proyectos inmobiliarios de renovación o redensificación urbana. • Avalúos: el IGAC revisará en conjunto con el MAVDT la metodología de avalúos para los inmuebles incorporados a proyectos de renovación y redensificación urbana. • Servicios públicos: asegurar la inclusión de éstas áreas en el plan de inversiones en infraestructura para acueducto y alcantarillado. • Financiación: ampliación de la cobertura de la línea de redescuento para la recuperación de centros históricos hacia la financiación de programas de renovación y redensificación urbana. • Política de Arrendamiento de vivienda.
Mejorar las condiciones de los asentamientos precarios	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento integral de barrios: apoyo y asistencia técnica a los municipios, distritos y departamentos para la elaboración de programas de mejoramiento integral de barrios. • Programa de titulación masiva de predios: el MAVDT, en conjunto con el IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro, brindará capacitación y asistencia técnica en 12 ciudades para culminar en el mediano plazo procesos de titulación en cerca de 100.000 predios.
Promover mecanismos de generación, mejoramiento y sostenibilidad del espacio público	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar con el Programa de Asistencia Técnica y Acompañamiento a Proyectos de Espacio Público en las Ciudades Colombianas, que cuenta con los siguientes componentes: (a) articulación del componente de espacio público en programas de obra pública con inversión nacional; (b) acompañamiento a procesos de diseño y construcción a través del impulso a la estandarización de los elementos constitutivos y complementarios del espacio público; (c) acompañamiento a la elaboración de normas municipales para procesos de restitución y mejoramiento. • Promoción de la elaboración de Planes de Manejo de Espacio Público en las ciudades colombianas con el propósito de articularlo con los otros sistemas urbanos, mediante la priorización de acciones y proyectos. • Accesibilidad al espacio público. En el marco de la política de discapacidad, el Gobierno Nacional está elaborando la reglamentación de accesibilidad al espacio público, edificios de uso público y la vivienda, a todas las personas, en especial a las personas con movilidad reducida.
Mejorar la movilidad de las ciudades	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar la implementación del programa de asistencia técnica Mover Ciudad: (a) la implementación de los SITM como macroproyectos urbanos; (b) el desarrollo de operaciones urbanas asociadas a los SITM; y, (c) la articulación de los diversos modos de transporte urbano. • Continuar los procesos de acompañamiento a las ciudades con menos de 600.000 habitantes, para acompañar sus procesos de ajuste del plan vial y la conformación de sus planes integrales de movilidad.

continúa página siguiente...

...viene página anterior

Cuadro 4.21

Estrategias y acciones. Conpes 3305 de 2004. Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano

Estrategia	Acciones
Prevención y mitigación de riesgos ambientales urbanos	La incorporación de la evaluación y reducción del riesgo en los diferentes instrumentos de planificación son fundamentales para garantizar la intervención de las situaciones de riesgo y la realización de inversiones más seguras desde el punto de vista social y económico, lo cual representa a mediano y largo plazo mayor sostenibilidad del desarrollo urbano.
Mejorar la calidad de las áreas de expansión urbana	<ul style="list-style-type: none"> • El MAVDT deberá fortalecer el programa de bancos inmobiliarios. • El Gobierno Nacional promoverá los arreglos normativos y la asistencia técnica para que las administraciones municipales asuman la formulación de las operaciones urbanas integrales que incluyan proyectos de VIS en suelo de expansión. • El IGAC prestará asistencia técnica a los municipios y revisará en conjunto con el MAVDT las metodologías de avalúos para los predios que se incorporen estos proyectos.
Ajuste institucional y normativo	<p>Algunas medidas en el ajuste normativo se relacionan con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La articulación de la legislación de desarrollo territorial y la legislación ambiental sobre temas prioritarios como saneamiento ambiental, residuos sólidos, etc. • La complementación y reglamentación de la Ley 388 de 1997, en aras de facilitar la aplicación de los instrumentos de financiación, planeación y gestión del desarrollo urbano, así como ajustar temas puntuales (procedimientos de expropiación, cálculo de plusvalía y compensaciones a tratamientos de conservación, entre otros). • La adopción de estándares nacionales mínimos para el desarrollo de vivienda, equipamientos, espacios públicos.

Fuente: Conpes 3305 de 2004. Elaboración: DES Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

En 2005 fue aprobado el Conpes 3343 “Lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los proyectos de agua, ambiente y desarrollo territorial”, cuyo objeto es el de unir esfuerzos para el cumplimiento de las Metas del Milenio relacionadas con el Objetivo 7, orientando la intervención del Estado hacia acciones de la Agenda Gris y complementando la Agenda Verde.

El MAVDT formuló, entonces, el Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible (IDS), financiado con recursos de crédito con el fin de abordar inversiones de carácter transversal e intersectorial en salud ambiental, manejo integral del agua, desarrollo urbano y planificación, seguimiento y control a la gestión ambiental.

En 2006 el gobierno nacional formuló la estrategia “Construir Ciudades Amables”. Según esta visión para el 2019, “las ciudades colombianas habrán adoptado un patrón de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo, que permita optimizar la localización de sus habitantes en función de sus diferentes actividades. Serán generadoras de crecimiento económico, amables con los ciudadanos, incluyentes en términos sociales, ambientalmente sostenibles, fuertes en lo institucional e integradas territorialmente”¹⁰⁸. Para ello, se plantea un conjunto de metas que se presentan en el Cuadro 4.22.

• 108 Presidencia de la República, DNP, MAVDT.2006. “2019 Visión Colombia II Centenario. Construir ciudades amables”. Propuesta para discusión. Pág. 1.

Cuadro 4.22

Metas por lograr en 2019	
En desarrollo urbano	a) Incrementar el espacio público por habitante de 4m ² a 10m ² ; b) Promover un uso eficiente del suelo urbano que permita ahorrar 50% del suelo de expansión urbana; c) Fortalecer institucionalmente la planeación local, además de mejorar la estructura normativa del sector.
En vivienda	a) Evitar la conformación de asentamientos precarios mediante la construcción de 3.9 millones de viviendas; b) Incrementar la participación del sector financiero en la financiación de vivienda, en especial para hogares de bajos ingresos y vinculados a la economía informal; c) Fortalecer el sector inmobiliario con sistemas de calidad e información.
En agua potable y saneamiento básico	a) Lograr coberturas urbanas universales de acueducto y alcantarillado; b) Reducir la contaminación hídrica incrementando el tratamiento de aguas residuales de 10 a 50%; c) Lograr la disposición adecuada de los residuos sólidos del país en 2010; d) Fomentar el fortalecimiento institucional del sector vinculando operadores especializados.
En transporte urbano	a) Fomentar los modos alternativos de transporte en ciudades con menos de 300 mil habitantes (287 ciudades beneficiadas); b) Implementar sistemas de transporte eficiente en ciudades de 300 mil a 600 mil habitantes (10 ciudades beneficiadas); c) Implementar sistemas de transporte integrado en todas las ciudades con más de 600 mil habitantes (9 ciudades beneficiadas).

Fuente: 2019 Visión Colombia II Centenario. Construir ciudades amables. Pág. 2. Elaboración: DES - CDMA.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 - “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”- armoniza con la Visión 2019. Por esta razón, en el Capítulo 3 “Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad” incluye la estrategia de Ciudades Amables, que propone al gobierno nacional y a las entidades territoriales promover la consolidación de una red funcional de ciudades, con una infraestructura eficiente que permita dinamizar los mercados y fortalecer las complementariedades productivas, ambientales y culturales entre ciudades.

Este PND establece que la Política de Desarrollo Urbano deberá adoptar medidas para:

- Generar suelo urbano para VIS en los POT.
- Formular el Estatuto único de vivienda y desarrollo urbano.
- Fortalecer la política de espacio público mediante acompañamiento a los municipios en su adecuada incorporación en los POT.
- Actualización catastral urbana en niveles superiores al 90%.
- Programa de saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios.
- Cofinanciación de proyectos de redensificación y renovación urbana en las principales ciudades del país.

En conclusión, desde 2003 se han formulado dos planes nacionales de desarrollo, dos Conpes, un plan de acción y el documento de Ciudades Amables que constituyen, en conjunto, la política de desarrollo territorial y urbano del país, que contienen elementos comunes, a saber:

- El mejoramiento integral de barrios.
- La redensificación y renovación urbana.
- El aumento de suelo para VIS.
- El mejoramiento del espacio público.
- La incorporación de la gestión del riesgo en los POT.
- El crecimiento planificado.
- La consolidación de un sistema de información.
- Mejoramiento de la movilidad en las ciudades.

Además de los documentos anteriormente mencionados, el Viceministerio de Ambiente del MAVDT formuló en 2008 la Política de Gestión Ambiental Urbana. Los objetivos planteados en esta política son: a) Mejorar el conocimiento de la base natural de soporte de las áreas urbanas y diseñar e implementar estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables; b) Identificar, prevenir y mitigar amenazas y vulnerabilidades a través de la gestión integral del riesgo en las áreas urbanas; c) Contribuir al mejoramiento de la calidad del hábitat urbano, asegurando la sostenibilidad ambiental de las actividades de servicios públicos, la movilidad, y la protección y uso sostenible del paisaje y del espacio público; d) Gestionar la sostenibilidad ambiental de los procesos productivos desarrollados en las áreas urbanas; e) Promover, apoyar y orientar estrategias de ocupación del territorio que incidan en los procesos de desarrollo urbano regional desde la perspectiva de sostenibilidad ambiental; f) Desarrollar procesos de educación y participación que contribuyan a la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes ambientales, promoviendo usos y consumo sostenibles. El plan de acción se ha pensado al 2020 con evaluaciones cada cuatro años.

Este trabajo que formula el MAVDT supondría la articulación del Viceministerio de Ambiente con el de Vivienda y Desarrollo Territorial. Sin embargo, es evidente que dicho proceso no se ha dado y por ello, según se establece, será el Viceministerio de Ambiente quien lidere la implementación de la política; vale indicar que al interior del MAVDT no se ha logrado construir la sinergia requerida para pensar en la construcción de hábitat.

La política de asentamientos humanos y la expansión urbana

Una de las funciones del ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial consiste en la formulación de la política de asentamientos humanos y expansión urbana. Sin embargo, esta política aún no se ha formulado.

Entre 2004 y 2008 el Ministerio realizó labores que permitieron avanzar en la “Política para el desarrollo territorial de regiones estratégicas” mediante la elaboración de más de cinco (5) documentos que fueron la base para el “Diagnóstico analítico: bases técnicas de soporte para la formulación de la política para el desarrollo territorial de regiones estratégicas colombianas del MAVDT” presentado y evaluado por expertos.

A pesar de ser una de las líneas de la política de desarrollo territorial y urbano, la formulación de la Política de Renovación Urbana se programó para el 2010. Esta decisión se sustenta en que se llegó a la conclusión de que, para su formulación, se requiere avanzar en i) las metodologías para avalúos en los sectores con tratamiento de renovación urbana y su articulación con los instrumentos de planeación, gestión y financiación de la Ley 388 de 1997, ii) el papel de las empresas prestadoras de servicios públicos en el cobro para restitución de redes en sectores de renovación urbana, iii) la normativa urbana existente dada por el POT o los instrumentos que lo desarrollan o complementan y iv) las cargas urbanísticas para estos sectores, relacionadas con cesiones en vías, espacio público y equipamientos¹⁰⁹.

Tampoco se ha elaborado la política de espacio público; los avances en la materia se limitan a la elaboración de un diagnóstico con base en una encuesta realizada a 22 municipios y la evaluación de 16 POT.

En materia de equipamientos, se contrató con la Universidad Nacional de Colombia la elaboración del “Manual de estándares urbanísticos”. Este trabajo, entregado en 2008, compila las fichas normativas de espacio público, equipamientos, suelo de expansión, suelo suburbano, servicios públicos, vivienda y vías, pero aún no ha sido adoptado mediante acto administrativo.

En materia de calidad de la vivienda, el MAVDT parte de la premisa de la “Ley 400 de 1997, que establece todas y cada una de las especificaciones técnicas de la vivienda”¹¹⁰, pero informa que, durante 2009 y 2010, llevará a cabo un estudio que analizará las normas de construcción de las viviendas, teniendo en cuenta las regiones del país y sus características climáticas, costumbres, sistemas de construcción y tipo de suelo, con el fin de identificar y precisar todas aquellas normas técnicas que permitan la construcción de proyectos con calidad.

Por su parte, las corporaciones autónomas regionales han implementado acciones relacionadas con la expedición de los determinantes ambientales para el ordenamiento territorial, el acompañamiento a los municipios en la formulación y ajuste a los planes de ordenamiento territorial (áreas de expansión, suelo para VIS, planes maestros de alcantarillado pluvial, plan vial y de transporte), la asesoría y capacitación en la incorporación del riesgo en los POT, mejoramiento de la calidad ambiental de los centros poblados (PGIR, redes de monitoreo atmosférico, creación y recuperación de espacios públicos y zonas verdes).

Sin embargo, las investigaciones y estudios desarrollados por estas Corporaciones en materia de desarrollo territorial y hábitat han estado orientados a la elaboración de

• 109 Oficio 300-2-8247 de 02 de marzo de 2009. Respuesta MAVDT al cuestionario de la CGR.

110 MAVDT, *ibíd.*

líneas base y la evaluación de amenazas y riesgos y temas ambientales regionales como manejo de cuencas, canalizaciones, sin que se hayan abordado temas ambientales urbanos ni los relacionados con el mejoramiento del hábitat.

Lo anterior demuestra que, a pesar de haber formulado a través de diferentes instrumentos, una política de desarrollo territorial y urbano, no ha sido una prioridad para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial proveer los elementos necesarios para avanzar hacia la construcción de un hábitat adecuado para la población, bajo una unificación de criterios ni tampoco ha favorecido la articulación de las corporaciones en la implementación de la política.

Es decir, el objetivo fundamental del traslado de funciones en materia de agua potable, saneamiento básico, vivienda y ordenamiento territorial a la cartera de ambiente, o sea, cumplir con la responsabilidad del gobierno nacional de proveer un hábitat adecuado a la población, con fundamento en criterios ambientales, culturales y estéticos, aún no se ha cumplido y por ello existe un aumento progresivo del deterioro de la calidad de vida de la población urbana del país, alejándose cada vez de los compromisos internacionales de las metas y estrategias de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

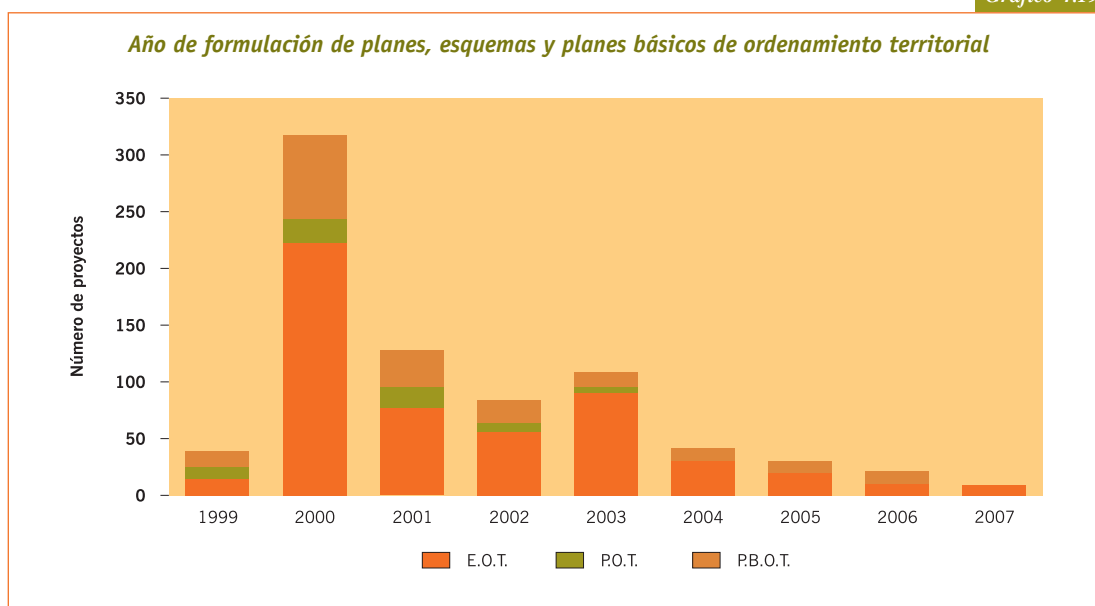
La importancia del Ordenamiento Territorial

El ordenamiento del territorio comprende la definición democrática y participativa del uso y desarrollo de un espacio físico, de forma que responda a parámetros demográficos, urbanísticos, ambientales, ecológicos, sociales, económicos y culturales. Por lo tanto, define la dimensión espacial del desarrollo de una sociedad, es decir, articula la sociedad, el entorno y la cultura bajo una visión de desarrollo sostenible.

La Ley 388 de 1997, determinó que los entes territoriales contarían con 18 meses, a partir de su entrada en vigencia,¹¹¹ para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, plazo que fue prorrogado hasta 2000. Sin embargo, en 1999 tan sólo 35 (4,7%) municipios habían culminado el proceso; entre los años 2000 a 2003, 620 (83,6%) municipios terminaron la formulación del ordenamiento. Sin embargo, después de 8 años se estaban elaborando EOT¹¹². Ver Grafico 4.19.

- 111 Este plazo se prorrogó por medio de varios decretos, el último de ellos fue el Decreto Nacional 1686 de 2000, que estableció como fecha límite para la formulación y adopción hasta 31 de Diciembre de 2000.
- 112 Según la Ley, en los municipios que no formulen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, las oficinas de planeación de los respectivos departamentos podrán acometer su elaboración, quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación establecidos por la ley. Para la formulación correspondiente dichas oficinas podrán solicitar el apoyo del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el IGAC, el Instituto de Hidrogeología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el Ingeominas y las áreas metropolitanas para los casos de los municipios que formen parte de las mismas, igualmente harán las consultas del caso ante las Corporaciones Autónomas Regionales.

Gráfico 4.19



Fuente: Respuestas Corporaciones Autónomas Regionales. Elaboración: DES-CDMA

Debe existir una armonía y correspondencia entre los planes de desarrollo municipal y los POT. No obstante, a pesar de que han sido evidentes las inconsistencias en materia de asignación de recursos y cumplimiento de metas, formulación de planes parciales y cumplimiento de directrices, resulta preocupante que el Departamento Nacional de Planeación no haya realizado estudios pormenorizados que indiquen la coherencia entre estos dos instrumentos de planificación y haya limitado su actuación a la elaboración de una herramienta¹¹³, que orienta a los entes territoriales en los contenidos mínimos de los planes de desarrollo municipal y su articulación con los demás instrumentos.

Según la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, las revisiones de los POT se someterán al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores relacionados con cambios significativos en la población urbana, dinámica de ajustes en usos e intensidad de los usos del suelo, entre otros. También se podrá revisar y ajustar cuando venza el periodo constitucional establecido. Según la información reportada por las corporaciones autónomas regionales los planes de ordenamiento territorial durante el periodo 1999 a 2004 se han revisado y ajustado 11 POT, 15 EOT y 27 PBOT.

Las corporaciones que informan sobre los recursos invertidos en apoyo y capacitación para ajuste de los POT son CAM, Cormacarena, Corpoboyacá, Corpocaldas, Corpoguajira, Coralina, Corpocesar, Corpoguvio, CAS, Corpocesar, CRA, CRC, Cortolima, Codechocó y para el periodo 2002-2008 destinaron para este propósito un total de \$4.009 millones (pesos constantes de 2008).

• 113 DNP, ESAP, Ministerio de Cultura. 2007. El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011.

Las acciones orientadas a la evaluación por parte de las corporaciones autónomas regionales de los planes de ordenamiento adoptados en los municipios, se han dirigido a realizar el seguimiento mediante visitas técnicas¹¹⁴, evaluación de los compromisos establecidos en las actas de concertación¹¹⁵ que fueron firmadas entre las corporaciones y los municipios y la suscripción de documentos de seguimiento y evaluación que deben ser radicados por los municipios¹¹⁶.

En estos procesos de evaluación la Carder ha detectado que deben ajustarse y complementarse los criterios técnicos para la evaluación, zonificación, clasificación, medidas de intervención para las zonas de amenaza y riesgo y la actualización del inventario de viviendas en zonas de riesgo y los parámetros para su realización, y los mecanismos para la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo no mitigable.

Corpourabá manifiesta que el proceso de evaluación ha presentado obstáculos por parte de las administraciones municipales debido a que los planes de ordenamiento municipal no son vistos como un instrumento planificador. Además, a pesar de que los municipios han crecido y cambiado su configuración urbano-rural no existe, en muchos de los casos, la voluntad política para realizar ajustes o revisiones por parte de las administraciones a los POT. Esto se hace más complicado cuando se observa que no existen mecanismos legales para persuadir, por parte de la autoridad ambiental, a los entes territoriales para que hagan las revisiones y ajustes correspondientes.

Resulta preocupante la actuación de Codechocó. En su territorio las acciones de formulación e implementación de los esquemas de ordenamiento territorial han sido confusas, a tal punto que, a la fecha, se desconoce con exactitud que ha pasado con la implementación de estos planes debido a que esta corporación no ha trazado una estrategia para abordar el proceso de planificación ambiental y territorial de manera integral en el departamento. Fruto de ello, no existe al interior de la entidad un proceso articulado y un equipo humano definido para el ordenamiento territorial. Además, el acompañamiento por parte del MAVDT se realizó de manera extemporánea: sólo hasta el año 2004, es decir, 7 años después de entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, con el agravante de que lo hizo sin la disponibilidad suficiente de recursos financieros.

Planes parciales

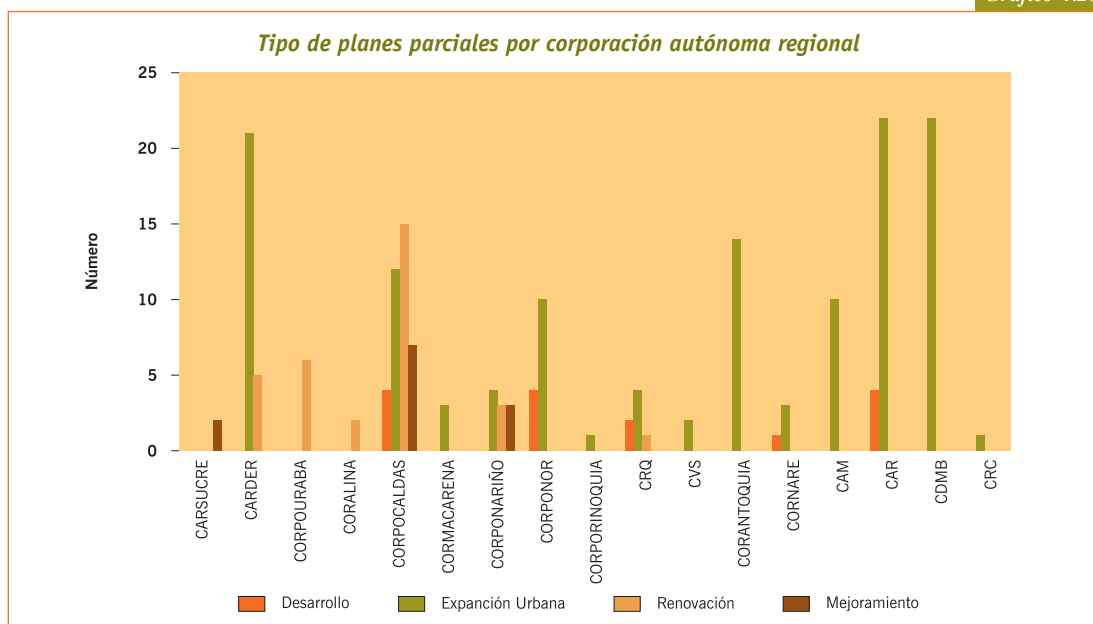
Teniendo en cuenta que uno de los objetivos más importantes del ordenamiento territorial está asociado a la implementación de los mecanismos necesarios para que se cumpla la función social y ecológica del suelo dentro de la construcción de ciudad y que uno de los instrumentos significativos de la ley 388 para generar y regular la oferta consiste en la determinación de áreas estratégicas a ser desarrolladas mediante planes parciales, resulta paradójico que el Decreto 1507 que fue promulgado para la regulación del tema en 1998, dos años después fue derogado, y que sólo hasta 2006 se haya emitido la regulación en el tema mediante el Decreto 2181, que fue modificado en 2007 a través del Decreto 4300.

- 114 CAM, CAS
- 115 CARSUCRE, CARDER
- 116 Por exigencia del Decreto 4300 de 2007 del MAVDT.

Por lo tanto, estos instrumentos han tenido una débil aplicación e instrumentalización a lo largo de los 12 años que lleva el proceso de ordenación del suelo, a pesar de que desarrollan y contemplan las disposiciones de los planes de ordenamiento para determinadas áreas del suelo urbano o del suelo de expansión urbana.

Según la información reportada por las corporaciones autónomas regionales, el 69% de los planes parciales son de expansión urbana y sólo el 17% se han formulado y aprobado para proyectos de renovación urbana. Ver Gráfico 4.20. Entre los tipos de desarrollo planteados en los planes parciales, la vivienda ocupa 37%, comercial 18%, residencial 15%, espacio público 11%.

Gráfico 4.20



Fuente: Respuestas Corporaciones Autónomas Regionales. Elaboración: DES-CDMA

Las actividades desarrolladas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con relación a renovación, redensificación urbana y mejoramiento integral de barrios durante el periodo 2003 – 2008 han consistido en la puesta en marcha del Programa Nacional de Renovación Urbana, los laboratorios de gestión urbana para proyectos de renovación urbana¹¹⁷, la expedición del Decreto 2755 de 2003 sobre exenciones tributarias para proyectos de renovación urbana, la elaboración del documento “Hacia una política de renovación urbana”, revisión con el IGAC de la Resolución 762 sobre avalúos para ajustar en procesos de renovación urbana y en planes parciales para suelo de expansión urbana, estructuración de la guía para la orientación de procesos de renovación urbana, suscripción de un convenio de cooperación entre el MAVDT, Ministerio de Cultura, DNP, Findeter y Mincomercio, para aunar

• 117 Se han realizado 8 laboratorios

acciones en la dinamización de los centros declarados como bienes de interés cultural de orden Nacional, selección de proyectos de renovación urbana viables para recibir asistencia técnica del MAVDT, convocatoria por concurso de méritos y adjudicación de 9 consultorías para desarrollar proyectos de renovación urbana.

Este comportamiento evidencia que existe una discrepancia en relación con el modelo de ciudad compacta, planteado desde la política de la administración Barco, la política de Ciudades y Ciudadanía, el Conpes 3305, la Visión 2019 “Ciudades Amables” y los planes nacionales de desarrollo y que las acciones desarrolladas por el MAVDT para impulsar este tipo de tratamientos no han sido eficientes para conseguir el avance deseado en esta materia.

Asentamientos precarios y condiciones de riesgo

Se definen como hogares que viven en asentamientos precarios “aquellos que presentan condiciones de precariedad habitacional, es decir, que habitan viviendas no susceptibles de mejorar, viviendas en déficit cualitativo o viviendas emplazadas en zonas de riesgo”¹¹⁸.

Es decir, la existencia y crecimiento de este tipo de asentamientos constituyen la expresión más clara de la pobreza, la desigualdad, el crecimiento urbano incompleto y la deficiencia en la oferta de vivienda, el débil proceso de ordenamiento territorial, al demostrar que la exclusión social se manifiesta en la estructura urbana y por ello en la exclusión espacial, e impacta de forma negativa la calidad de vida y el hábitat.

Un área considerable de las ciudades en el país se ha desarrollado mediante mecanismos informales¹¹⁹, lo que conlleva no sólo a deficiencias en las calidades de las viviendas sino también en la cobertura de servicios públicos domiciliarios, las condiciones del espacio público, equipamientos urbanos y vías de acceso.

De estos procesos de conformación de urbanización informal se obtienen entonces un hábitat y una vivienda de baja calidad, un impacto en las estructuras ambientales urbanas, un aumento de las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de la sociedad que allí habita y, por lo tanto, un notorio incremento de las inversiones requeridas para incorporar estos desarrollos a la ciudad en condiciones adecuadas¹²⁰.

En la conformación de estos asentamientos se ocupan áreas que presentan amenazas por deslizamiento, inundación o contaminación y, además, carecen de servicios

- • 118 Las regiones colombianas frente a los objetivos del milenio. Sistema de las Naciones Unidas y CEPAL, DNP, PNUD, ACCI, PNDH, Federación Colombiana de Municipios, FCM, Cooperación Técnica Alemana GTZ. 2004. Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad ambiental. Pág. 59 – 60.
- 119 “El 16% del área neta de uso residencial corresponde a asentamientos precarios en las 5 principales ciudades del país. En las ciudades con más de 300.000 habitantes, el porcentaje del área urbana correspondiente a estos asentamientos es de 19% y en las que tienen entre 100.000 y 300.000 habitantes es 24%, lo cual implica una problemática más seria en términos relativos en este grupo de ciudades”. En: CONPES 3305 de 2004. Pág. 4.
- 120 Se ha estimado que los costos de dotación de infraestructura urbana, en los programas de mejoramiento integral o legalización de barrios se encuentra alrededor de 3 veces el costo de hacerlo de forma previa. PND 1990 – 1994. Infraestructura Social, cita 10. Martínez, E. 2003. Paradigmas de la intervención pública latinoamericana en el hábitat urbano. UAEM-México/udelaR-Uruguay.

públicos, presentan dificultad en el acceso, tienen deficiencias en dotación o cercanía a equipamientos urbanos, se presentan condiciones de hacinamiento y dispersión de viviendas.

Según los análisis realizados, 1.413.000 hogares se encontraban ubicados en asentamientos precarios, de ellos el 14,9% se relacionan con viviendas que no son susceptibles de mejorar y el 64% de los hogares presentan carencias cualitativas, en tanto que las condiciones de riesgo afectan a 21,1% de los hogares. Ver Cuadro 4.23.

Cuadro 4.23

Hogares en asentamientos precarios en el sector urbano, 2003

	Miles Hogares	Participación (%)
Hogares en vivienda no susceptibles de mejorar	210	14,9
Hogares que presentan déficit cualitativo	904	64,0
Hacinamiento	314	22,3
Materiales Inadecuados	105	7,4
Acueducto	50	3,6
Alcantarillado	434	30,8
Riesgo	298	21,1
Total	1.413	100,0

Fuente: Torres, J. 2007. Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza. Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. DNP, BID, BM, CAF, UNDP, CEPAL. Pág. 35. Con base en datos de la ECV DANE 2003. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/Portadas/VIVIENDA.pdf>.

Con toda razón ha señalado la Corte Constitucional: “en los asentamientos ilegales sus habitantes se encuentran en una condición de especial vulnerabilidad en la cual varios de sus derechos pueden ser afectados: (i) el derecho a la vida y a la integridad física (artículo 11 de la Carta) de las personas que habitan en zonas de alto riesgo, (ii) el derecho a la vida digna, a la salud y al saneamiento ambiental (artículo 49) de los residentes de urbes mejor desorganizadas y cuya provisión de servicios públicos domiciliarios es menos eficiente y de peor calidad, (iii) el derecho a un medio ambiente sano (artículo 79) de los habitantes de ciudades que no protegen sus recursos naturales y ambientales, (iv) el derecho a la vivienda digna (artículo 51) al no existir un desarrollo racional y ordenado de la oferta de vivienda bajo condiciones adecuadas, (v) el acceso de los individuos a los servicios públicos domiciliarios, lo que así mismo resulta en un mayor bienestar y calidad de vida (artículos 365 y 366), y (vi) la protección de la integridad del espacio público (artículo 81)”¹²¹.

De otra parte, el riesgo,¹²² definido como las posibles consecuencias desfavorables económicas, sociales y ambientales que pueden presentarse a raíz de la ocurrencia de un evento dañino en un contexto de debilidad social y física ante el mismo, evaluado en términos de daños o pérdidas posibles por la ocurrencia del evento, se encuentra

• 121 Sentencia C-1189 de 2008.

122 CGR. Estado de los recursos naturales y del ambiente. 2006 – 2007. Prevención y atención de desastres, la gestión del riesgo: realidad y perspectivas. Pág. 267.

relacionado con el ordenamiento del territorio y de los recursos y, desde luego, está directamente asociado con los niveles de desarrollo. Por ello, el riesgo se construye socialmente cuando coinciden en un territorio, al mismo tiempo, condiciones de vulnerabilidad en situaciones específicas de amenaza e implica una carencia en los procesos de planificación, ordenación y ocupación del territorio urbano.

Cabe aclarar en este punto que la ausencia de criterios técnicos en los procesos de planeación ha conducido a la conformación de condiciones de riesgo no solamente en asentamientos de personas con bajos ingresos sino, como se vio en el caso del Poblado en Medellín¹²³ y barrios del norte en los cerros de Bogotá, que puede afectar cualquier sector de una ciudad. Entonces, es necesario mejorar la profundidad y calidad de los estudios que soportan las decisiones de planificación de uso del suelo, con el fin de contemplar con suficiencia las condiciones de amenaza en un territorio.

La identificación de áreas que presentan amenaza y riesgo es un ejercicio desarrollado durante la formulación de los planes de ordenamiento municipales, según los reportes de las corporaciones autónomas regionales. Los tipos de amenaza y riesgo que han presentado una mayor identificación son la remoción en masa, los deslizamientos y las inundaciones, con una clasificación de alta, media y baja (ver Cuadro 4.24); en el caso de la ciudad de Bogotá, se identificaron 3.468 hectáreas entre riesgo de deslizamiento e inundación en tanto que las personas que se encuentran afectadas por estas zonas de alto riesgo son 40 mil.

Las acciones realizadas por las corporaciones autónomas regionales en materia de gestión del riesgo han estado enfocadas a brindar acompañamiento a los entes territoriales, a llevar a cabo capacitaciones, intervención con obras de mitigación, recomendaciones técnicas y asesoría a los municipios. Sin embargo, como puede apreciarse en el Cuadro 4.24, son pocas las corporaciones que cuentan con inventarios de viviendas o predios, y se indica que las acciones desarrolladas no han mejorado el nivel de conocimiento sobre el tema, lo que impide planificar adecuadamente las acciones requeridas.

Según la información reportada, en relación con los indicadores mínimos de gestión 23 y 24¹²⁴, el número de municipios con inclusión del riesgo en sus POT, a partir de los determinantes ambientales generados por la corporación, son 473 (44%). Entre tanto, el número de municipios asesorados por la corporación en formulación de planes de prevención y mitigación de desastres naturales es de 526 (49%), lo cual significa que aún más de la mitad de los municipios del país no han abordado con suficiencia el tema de la gestión del riesgo.

Es necesario resaltar que en algunos municipios la inclusión de la evaluación de amenazas y riesgo no se ha llevado a cabo, como ocurre en los municipios ubicados en la jurisdicción de la Corporación de Bucaramanga, CDMB, los cuales no cuentan con una evaluación de la vulnerabilidad y riesgo; además, a pesar de que en los planes de ordenamiento se identificaron áreas con amenaza y riesgo se han desarrollado proyectos de vivienda en lugares con problemas de inundaciones, inestabilidad en los terrenos y zonas de humedales.

• 123 El 16 de Noviembre de 2008, un alud de tierra sepultó más de 10 casas de la agrupación residencial de Alto Verde, un exclusivo barrio del sector del Poblado de Medellín.

124 Resolución 964 de 2007.

Cuadro 4.24

Inventario de viviendas y predios en amenaza o riesgo por corporación autónoma regional

Corporación	Viviendas	Tipo de amenaza- tipo de riesgo	Observaciones
Carsucre	510	Inundación	1 Municipio
Corpocaldas	398	Riesgo No Mitigable	11 Municipios en 123 sectores, el municipio que tiene más sectores es 35 (Aranzazu)
Corpocaldas	3.307	Riesgo Mitigable	
Corponariño	804	Amenaza Volcánica	2049 en zona rural
Corponariño	2.035		3 Municipios
CAM (predios)	531	Reubicación	1 Comuna de Neiva integrada por 32 barrios. Estudio 2002
CAM	1388	Reubicación	28 Barrios. Estudio 2006
Corpochivor	588	Deslizamiento	Se cuenta con información rural. Además hay 698 viviendas clasificadas con otros tipos de riesgos.
Corpochivor	368	Inundación	
Corpochivor	65	Avalancha	
CVC	3.274	Riesgo No Mitigable	
Corporinoquia	4	Caída de Bloques	La información está dada es por sectores (23). Se cuenta con información rural
Corporinoquia	11	Deslizamiento	
Corporinoquia	2	Remoción en masa	
Corporinoquia	1	Incendio Forestal	
Corporinoquia	5	Inundación	
Corpourabá	3.712	Riesgo	La información se relaciona con el número de familias e incluye el área rural
Coralina	104	Huracanes	Información del Barrio EL BIGTH
Coralina	13	Remoción en masa	

Fuente: Respuestas Corporaciones Autónomas Regionales, elaboración DES - CDMA.

Según el artículo 121 de la Ley 388 de 1997, “las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos serán entregadas a las corporaciones autónomas regionales o a la autoridad ambiental para su manejo y cuidado de forma tal que se evite una nueva ocupación. En todo caso el alcalde municipal o distrital respectivo será responsable de evitar que tales áreas se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá por este hecho”.

Se ha establecido la existencia de un gran vacío normativo que induce a incertidumbres sobre el alcance de las responsabilidades de intervención en este tipo de asentamientos, toda vez que se presentan, de forma simultánea, riesgos, ilegalidad y precariedad, hecho que no ha permitido realizar intervenciones planificadas y coordinadas en estas áreas.

De otra parte, existe un marco normativo disperso, desarticulación de funciones y ausencia de comunicación entre instituciones, carencia de procesos y procedimientos estandarizados, indefinición de las estrategias, los programas, proyectos, responsables y tiempos involucrados en el manejo de las áreas liberadas.

La Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder) en conjunto con el MAVDT elaboraron el estudio “Lineamientos relacionados con las consideraciones jurídicas, administrativas, financieras, procedimentales, técnicas y sociales, para la intervención, recuperación, manejo integral y control de áreas liberadas por procesos de reasentamiento”, que se espera extender a todo el país.

Esta corporación ha desarrollado acciones de recuperación de lotes baldíos por reubicación de barrios que, en algunos casos, incluyen labores de excavación, lleno y reconfiguración de ladera, andenes, anclaje de juegos y bancas en concreto, empradización, reforestación, en 84 predios de los municipios de Pereira y Dos Quebradas.

Según las respuestas enviadas por las corporaciones autónomas regionales, como parte de su labor en materia de reubicación de asentamientos precarios en áreas de riesgo no mitigable, han brindado apoyo y acompañamiento a los procesos de reasentamiento en los siguientes casos:

- Urbanización Nueva Granada por problemas de remoción en masa, en el Distrito de Cartagena.
- Centro poblado de Monfort del municipio de El Calvario (Meta) por encontrarse en una zona de alta inestabilidad por fenómenos de remoción en masa.
- El barrio La Playita en Manizales.
- El barrio Cuesta de Chapinero en Ibagué, que fue reubicado.

El total de recursos invertidos para predios que han sido liberados en los procesos de reasentamientos para el periodo 2002-2008 en Corpourabá, CRC, Carder y Cortolima fueron \$3.190 millones (pesos constantes de 2008).

Es decir, son pocas las corporaciones que han iniciado acciones en materia de reasentamientos y de mecanismos de gestión y uso del suelo y programas de prevención a la ocupación ilegal y el manejo de áreas liberadas por procesos de reasentamiento, lo que indica, por un lado, el retraso existente en la elaboración de los inventarios de los predios y viviendas en condiciones de riesgo necesarios para el diseño de estrategias y programas para mejorar las condiciones de los pobladores de estas áreas de forma previa a la ocurrencia de un desastre y, por otro, la inexistencia de mecanismos que permitan garantizar el uso adecuado de las áreas que son liberadas, de tal forma que se evite nuevamente su ocupación.



El espacio público, algo más que un atributo del hábitat

Se debe reconocer la importancia del espacio público como elemento estructurante del hábitat y del ordenamiento territorial¹²⁵ que, como lo establece la Constitución Política “es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”, y por tal razón, “las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”¹²⁶.

Por ello, la Corte en la Sentencia C-265 de 2002 dijo:

“Sin duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibíd.), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes.

De otra parte, la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

En tercer lugar, algunas de las formas en las que se materializa la democracia participativa que sustenta la estructura del Estado colombiano van de la mano de la existencia de espacios abiertos de discusión en los que las personas puedan reunirse y expresarse libremente. El espacio público es, entonces, el ágora más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos”¹²⁷.

El espacio público está definido como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”¹²⁸ y se conforma por elementos constitutivos y complementarios, según se aprecia en el Cuadro 4.25.

• 125 Según el artículo 7º del Decreto 1504 de 1998, “El espacio público es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial”

126 Artículo 82. Constitución Política de Colombia.

127 Corte Constitucional, Sentencia C – 568 de 2003.

128 Artículo 5º. Ley 9 de 1989.



Cuadro 4.25

**Elementos constitutivos y complementarios del espacio público,
según el artículo 5 del decreto 1504 de 1998**

Elementos Constitutivos naturales	Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas	Cerros, montañas y colinas
	Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico.	Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua y cuerpos de agua como: manantiales, ríos, quebradas, rondas hídricas, zonas de bajamar, mares, playas, lagos, lagunas, entre otros. Elementos artificiales o construidos como canales alcantarillas, diques, presas, embalses, lagos, puertos.
	Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico	Parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal; y áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora.
Elementos Constitutivos artificiales o construidos	Sistema de circulación peatonal	Estas áreas, como los andes, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, entre otros, destinadas a garantizar la seguridad y el espacio para el tránsito de los peatones.
	Sistema de circulación vehicular	Son las áreas destinadas para la circulación de vehículos, tales como las calzadas, zonas viales, ciclopistas, ciclovías, áreas de estacionamiento y pasos a desnivel, entre otros.
	Áreas articuladoras del espacio público y de encuentro	Parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos; escenarios culturales y de espectáculos al aire libre.
	Conservación cultural y arquitectónica	En esta categoría se encuentran los Bienes de Interés Cultural y arquitectónico, que constituyen parte del patrimonio de la ciudad.
Elementos complementarios	Componentes de la vegetación natural e intervenida.	Son los elementos para jardines, arborización y protección de paisajes, tales como vegetación herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques.
	Componentes de amoblamiento urbano: Mobiliario	Clasificados en : a) Elementos de comunicación tales como: mapas de localización del municipio, planos de inmuebles históricos, teléfonos, etc. b) Elementos de organización tales como: bolardos, paraderos, tope llantas y semáforos; c) Elementos de ambientación tales como: luminarias peatonales, luminarias vehiculares, materas, bancas, etc. d) Elementos de recreación e) Elementos de servicio tales como: bicicleteros, surtidores de agua, casetas de ventas, casetas de turismo, etc.; f) elementos de salud e higiene tales como: baños públicos, canecas para separar las basuras; g) Elementos de seguridad, tales como: barandas, pasamanos, cámaras de televisión para seguridad, cámaras de televisión para el tráfico, sirenas, hidrantes, equipos contra incendios.
	Componentes de amoblamiento urbano: Señalización	Elementos de nomenclatura domiciliaria o urbana, de señalización vial, fluvial, férrea y aérea.

De otra parte, el artículo 6° de la Ley 9 de 1989, establece que “el destino de los bienes de uso público incluidos en el Espacio Público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los Concejos”, en tanto que corresponde a estos cuerpos colegiados, entre otras funciones:

- Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
- Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
- Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”¹²⁹.

Contrariamente a la importancia que tiene el espacio público dentro de los entornos construidos y antropizados del hábitat, el Estado no ha reglamentado las características que los mismos deben cumplir con el fin de garantizar el desarrollo de prácticas sociales y culturales, su calidad ambiental e integración con el entorno natural.

En este sentido, la labor del MAVDT ha conducido al diseño y puesta en marcha del Programa de Fortalecimiento del Espacio Público Accesible y de Calidad, cuya labor ha permitido la elaboración y publicación de cuatro (4) guías metodológicas: mecanismos de financiación y sostenibilidad de parques barriales; espacios públicos de calidad; guía de accesibilidad al espacio público y edificaciones abiertas y de uso público y guía de espacio público en centros históricos, que no han contado con la difusión ni la aplicación requerida.

Además, el MAVDT ha apoyado las ciudades de Cartagena, Barranquilla, y Buenaventura, con estudios técnicos y diseños; se logró que San Andrés y Bucaramanga adoptaran manuales de espacio público, se realizó un proyecto piloto en Cartagena para la administración y manejo de parques barriales, dos ciudades con Manual de Espacio Público adoptados (San Andrés y Bucaramanga) y se adelantó la convocatoria pública para la selección de proyectos de espacio público a ser apoyados, de los cuales fueron seleccionados 3 proyectos en Apartadó, Lorica y Rionegro.

Los resultados de esta labor no pueden ser más desalentadores, a pesar de haber establecido como meta la de alcanzar 15 m² de espacio público por habitante en una vigencia del plan de ordenamiento territorial¹³⁰. Se ha visto que, por un lado, ningún municipio del país cuenta con esta área, aún no se cuenta con una evaluación real del espacio público a nivel municipal, departamental ni mucho menos nacional; no existe un sistema de seguimiento del mismo y, por otra parte, no es posible lograr dicha meta en una sola vigencia. Por esta razón el “Manual de estándares urbanísticos” elaborado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹³¹, presenta

• 129 Artículo 313. Constitución Política de Colombia.

130 Decreto 1504 de 1998. Artículo 14.

131 Dirección de Desarrollo Territorial. 2008. Ficha EP – 001. Área libre pública por habitante.

un cuadro según el cual la meta de alcanzar este estándar podrá ser progresiva, de acuerdo con el tamaño del municipio, entre 6 y 8 vigencias del POT¹³².

En las estimaciones hechas por Bogotá del espacio público existente determinó que, en parques y zonas verdes, existen actualmente 3.525 hectáreas, lo que corresponde a 0,02% del área total; por lo tanto, a cada habitante le corresponde un área de 4,93 m² de zonas verdes¹³³, valor que se encuentra muy por debajo de la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, según la cual un habitante urbano debe tener 9 m² en este tipo de áreas.

Según el estudio realizado por el DNP, el área total de espacio público por habitante en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla es de 2,4m², 3,5 m², 3,7 m² y 1,4 m², respectivamente; ello indica que, para lograr la meta de 15 m² o de 10 m² como lo establece la Visión 2019, se requiere algo más que guías y entender que es necesario mejorar el diseño de los proyectos urbanos bajo un concepto amplio de hábitat.

Se debe reconocer que en las escalas barriales se debe mejorar el espacio público, de tal forma que se posibilite esta unidad como un espacio social viable, en donde el individuo se vincule a las actividades colectivas, genere pertenencia, se comunique, construya sus vínculos sociales y se organice.

Sin embargo, como se ha visto, no existe un avance considerable en los programas de redensificación, renovación y mejoramiento integral de barrios que permita suponer que se logrará superar, en el corto plazo, el déficit del espacio público en las ciudades del país. Con la ausencia de espacios de encuentro, en donde a los habitantes de la ciudad les sea posible estrechar vínculos, se debilita la pertenencia, el desarrollo de la vida colectiva, el ejercicio de la democracia y la participación.

La información, eje vital para el diseño y evaluación de políticas

No ha existido política en materia urbana que no reconozca la necesidad de contar con información clara, veraz y oportuna sobre cada uno de los atributos urbanos y la población, como son vivienda y hogar, oferta y demanda de vivienda, espacio público, disponibilidad de suelos, calidad ambiental, extensión de las áreas urbanas, de las áreas de expansión y rurales, equipamientos urbanos existentes, entre otros. Sin embargo, aún hoy el país adolece de un verdadero sistema de información que permita tomar decisiones, diseñar las políticas y evaluar los resultados de las mismas.

En 2001, el entonces Ministerio de Ambiente, consciente de que, debido a la falta de información consistente y coherente sobre la calidad ambiental del país, no era posible definir las prioridades de gestión ambiental, creó los observatorios ambientales urbanos con el fin de establecer sistemas de información de calidad ambiental

- 132 Teniendo en cuenta que según el Artículo 28 de la Ley 388, modificado por la Ley 902 de 2004, la vigencia de los planes de ordenamiento territorial en el contenido estructural es de tres periodos constitucionales de las administraciones municipales, se entiende que esta sugerencia del Ministerio establece un plazo entre 24 y 32 años para lograr la meta de espacio público por habitante.

133 El Tiempo. Jueves 7 de Mayo de 2009. ¿Dónde están las zonas más verdes de Bogotá?, Pág. 1 – 16.

urbano-regional así como esquemas de seguimiento a los mismos, de tal forma que fuera posible presentar indicadores numéricos, gráficos y criterios comparativos que permitieran coadyuvar en la planificación del desarrollo sostenible del país. Sin embargo, este proyecto, financiado mediante un crédito del Banco Mundial, finalizó en menos de un año sin arrojar mayores resultados.

A pesar de que, entre las acciones contempladas en la Ley 388 de 1997, está la creación de los expedientes municipales como un sistema de información urbana con el propósito de fortalecer la capacidad de la gestión municipal en la ejecución, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos contemplados en los planes de ordenamiento territorial, la mayoría de los municipios del país adolece de esta herramienta; el MAVDT conjuntamente con las corporaciones ha asistido a 355 municipios del país en esta materia.

Dentro del diseño del Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial (SNIVDT) conformado por el Observatorio del Desarrollo Regional –(ODR), el Observatorio del Desarrollo Sostenible (ODS) y el Observatorio del Suelo y Mercado Inmobiliario (OSMI), los expedientes urbanos hacen parte de uno de los módulos. A pesar de que para el desarrollo de este sistema se ha contado con el apoyo de Fonvivienda, a través de la celebración de dos convenios en 2005 y 2008, hoy el SNIVDT no presenta un avance significativo en su elaboración¹³⁴ y, por lo tanto, el MAVDT no cuenta con la herramienta idónea para tomar decisiones, en tiempo real, con relación a los atributos del hábitat.

Este retraso en la implementación de un sistema de información nacional conduce a:

- Dispersión de la información en numerosas entidades gubernamentales nacionales, regionales y territoriales.
- Bajo control de la calidad de la información.
- Desconocimiento de las características de la población.
- Baja capacidad de seguimiento, monitoreo, control a los proyectos de VIS.
- Tiempos excesivos para la implementación de medidas correctivas.
- Ausencia de indicadores.
- Desconocimiento de la calidad ambiental urbana.
- Acciones desarticuladas de los entes nacionales, territoriales y locales.
- Baja calidad del hábitat producido.

Para abordar eficazmente los problemas del hábitat que aquejan al país es preciso disponer de información actualizada y real que permita realizar análisis constantemente.

• 134 Contraloría delegada para el Medio Ambiente. 2009. Informe Auditoría Regular FONVIVIENDA para el periodo 2008. Contraloría General de la República.

Por ello “la información ya no puede seguir siendo considerada como un simple apoyo o soporte de las actividades de los generadores de la ciudad, sino que debe tratarse como un de sus principales recursos o activos”¹³⁵.

Es decir, “en la medida en que los hacedores y responsables de programas sociales accedan a información estandarizada, articulada, oportuna y de calidad sobre los hogares y los individuos, se facilitará la focalización y distribución de los recursos, el control social, técnico y la dirección y planificación para los diferentes niveles de gobierno”¹³⁶.

Conclusiones

- Proponer el concepto de hábitat como eje de política pública apunta directamente a mejorar el desarrollo económico, generar ciudadanía consciente, productiva y responsable, a potenciar la economía popular y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes urbanos. Es decir que consiste en el recurso de mayor incidencia en el cambio hacia una ciudad incluyente.
- Una política de hábitat debe abordar mucho más de las partidas monetarias para el subsidio de una casa con el fin de garantizar las condiciones de calidad de una vivienda digna, con unos básicos vitales reglamentados para toda la población.
- La carencia de objetivos comunes entre las políticas de desarrollo urbano, de ambiente urbano y de vivienda y la persistencia de enfoques parciales y centralistas ha sido el común denominador en la historia del país, de tal suerte que aún hoy, a pesar del arreglo institucional, se presenta un acceso inequitativo a la vivienda y los servicios urbanos, persiste el incremento en la contaminación ambiental, la inseguridad ciudadana y el deterioro de los centros históricos urbanos, sin que se haya solucionado el déficit habitacional existente.
- El cambio del rol del Estado en materia de vivienda ha conducido a una desarticulación de sus responsabilidades, limitando la investigación y la configuración de modelos de hábitat para proveer soluciones reales a los incrementos, cada vez mayores, de déficit de vivienda digna.
- El Estado no ha logrado crear marcos conceptuales y regulatorios estables a mediano y largo plazo que dirijan a los sectores involucrados en la planeación urbana hacia la conformación de un hábitat.
- Es decir, no se ha logrado consolidar una política que integre los componentes del hábitat y la vivienda digna, establezca los mecanismos, estrategias, acciones e instrumentos de financiamiento que permitirían lograr, en el corto, mediano y largo plazo, el mejoramiento de la calidad de vida en los centros urbanos del país, en una cooperación entre los diversos niveles territoriales del Estado.

• 135 Leva, G. 2005. Indicadores de Calidad de Vida Urbana. Universidad Nacional de Quilmes. Pág. 11. <http://hm.unq.edu.ar>

136 Conpes 100. Lineamientos para la focalización del gasto público social. Junio de 2006.

- Todo lo anterior indica que una política integral de hábitat y vivienda digna deberá establecer instrumentos y mecanismos claros que permitan garantizar la planeación holística del desarrollo urbano y la satisfacción de los derechos constitucionales.
- La ausencia de una política clara en materia de ordenamiento urbano ha conducido a que los apoyos técnicos brindados no se traduzcan en reales avances en materia de mejoramiento urbano.
- El rezago de la oferta de vivienda de interés social sigue creciendo, la desarticulación institucional y el escaso cumplimiento que tienen los proyectos con relación a las características cualitativas de las mismas no han permitido avanzar en la reducción de la vulnerabilidad social de casi siete millones de colombianos.
- La actuación de los municipios como garantes del cumplimiento de la ejecución de los proyectos con oportunidad, eficiencia, economía y calidad, basada en herramientas metodológicas y técnicas que permitan abordar esta labor con suficiencia en el conocimiento y oportunidad requiere también de concurrencia y subsidiaridad de la Nación y los entes regionales.
- Se hace necesario ampliar los recursos humanos y financieros, así como el establecimiento de alianzas estratégicas con la academia, con el fin de llevar a cabo actividades de investigación que permitan mejorar los materiales utilizados y los procesos constructivos de la Vivienda de Interés Social.
- Es inaplazable la elaboración de una regulación técnica aplicable a la construcción de Vivienda de Interés Social y reglamentar los aspectos básicos relacionados con la calidad, los espacios habitacionales y urbanos creados, de tal forma que se evite el aislamiento y la exclusión de los grupos sociales vulnerables, así como el incremento de las condiciones de marginalidad.
- Se requiere fortalecer los procesos de autogestión de las comunidades organizadas, que han demostrado tener una mayor capacidad para la producción de vivienda mediante el mejoramiento de su capacidad técnica y el establecimiento de un componente de asistencia técnica como complemento de la política de oferta de vivienda.
- En concordancia con las nuevas exigencias ambientales mundiales se hace indispensable adoptar modelos de arquitectura bioclimática y sostenible que garanticen condiciones de calidad ambiental y permitan el crecimiento y la evolución de las viviendas y los espacios urbanos, al tiempo que generan importantes beneficios ambientales derivados de la eficiencia energética de los proyectos y la conservación de los recursos naturales.
- Se ha visto cómo las inversiones hasta ahora realizadas por el Estado para dar solución a las necesidades habitacionales no han logrado controlar ni reducir el déficit de vivienda tanto cualitativo como cuantitativo. Por tal razón, es necesario incrementar el porcentaje del PIB que se destina al cumplimiento del deber constitucional de garantizar una vivienda digna.
- Es fundamental establecer descriptores urbanos o indicadores que permitan hacer un seguimiento en tiempo real a la calidad urbana de las ciudades y, de esta forma,

adecuar las acciones al logro de las metas planteadas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

- Es necesario tecnificar los procesos constructivos y de fabricación de materiales, así como mejorar la capacidad técnica del recurso humano con el fin de disminuir los costos en la ejecución de los proyectos de vivienda.
- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial deberá armonizar sus acciones en materia de planificación y formulación de acciones en ordenamiento territorial, construcción de vivienda y calidad ambiental urbana, con el fin de lograr la unidad de criterios requerida en la formulación de una política de hábitat.
- Para la construcción de ciudades más compactas y eficientes se hace indispensable diseñar una política clara en materia de renovación urbana y de densificación planificada, de tal forma que se logre, en el menor tiempo posible, mejorar la calidad y articulación de los espacios y atributos urbanos.
- Deben realizarse estudios que permitan establecer los efectos del modelo de subsidios a la demanda en la calidad de las viviendas, la reducción de las especificaciones y los espacios urbanos construidos, en el incremento de precios de los principales insumos para la producción de vivienda (suelo y materiales) así como en las características de vulnerabilidad de los beneficiarios.
- Se requiere modificar la actual política mercantilista y segmentada de producción de vivienda con el fin de avanzar hacia una política de hábitat y vivienda digna, que permita armonizar las actuaciones de los entes nacionales, regionales y territoriales, en aras de obtener un mejoramiento de la calidad de vida urbana en el país.
- Deberán realizarse esfuerzos en el mejoramiento de la calidad del paisaje urbano, que se reflejen en el tratamiento, presencia y conservación de los espacios y elementos que conforman las áreas verdes de la ciudad, los cuerpos hídricos, los elementos orográficos y la vegetación presente.
- Teniendo en cuenta que el espacio público constituye un elemento esencial del hábitat, deberán adelantarse acciones dirigidas a cumplir el compromiso ético de asegurar su disponibilidad y calidad de tal forma que se conformen los espacios para habitar.
- La investigación y el desarrollo tecnológico juegan papel importante en el ordenamiento de uso del suelo, que reconozca los límites de un espacio geográfico y favorezca los modelos de urbanización sostenible y competitiva.