



Artículos

La quinta “locomotora” del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: más allá del millón de viviendas

Adriana Hurtado Tarazona¹

I. La vivienda como una locomotora para el desarrollo

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, la política de vivienda se contempla dentro del eje “crecimiento sostenible y competitividad”, en el grupo de las “locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo”. La inclusión de la vivienda como una de las cinco locomotoras para el crecimiento económico del país es de entrada una apuesta del presente gobierno que no es muy frecuente, ni en Colombia ni a nivel internacional. Para Gilbert (2002), la provisión de vivienda es un tema que históricamente se ha quedado “a medio camino” entre las políticas económicas y sociales, pues para las primeras es algo que no contribuye directamente al cre-

cimiento económico (si se compara con el impulso de otras actividades productivas) y para las segundas es algo muy costoso si se compara con otros frentes de acción más costo-efectivos (salud, educación). De esta manera, el hecho de ubicar la política de vivienda explícitamente dentro de las políticas económicas y no las sociales como se ha hecho tradicionalmente en nuestro país (aunque el contenido de las mismas haya sido eminentemente económico desde hace dos décadas) y en muchos otros, manda un mensaje claro de entrada. Sin ir más lejos, en el plan de desarrollo anterior², las políticas de vivienda y desarrollo urbano estaban contempladas dentro de la estrategia de reducción de la pobreza y no en la de “crecimiento económico alto y sostenido”.

1. Antropóloga, egresada en 2005 de la Especialización en Planificación y Administración del Desarrollo Regional con énfasis en Ordenamiento Territorial y en 2007 de la Maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional del CIDER. Profesora de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Esta ponencia retoma algunos elementos teóricos que hacen parte de la investigación “Análisis de la política de vivienda y hábitat en el Distrito Capital: diagnóstico y estrategias para la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad de los hogares”, de la Maestría en Gestión Urbana-Universidad Piloto de Colombia.

2. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos”, expedido por la Ley 1151 de 2007.



Ahora bien, habría que valorar qué abordaje de la vivienda se hace en el Plan para considerarla como uno de los impulsores de la economía. La vivienda se incluye como una “locomotora para el crecimiento” (refiriéndose específicamente al crecimiento económico, no se habla de una contribución al desarrollo en su acepción multidimensional) por ser un sector que avanza más rápido que los demás sectores económicos en el país.

La construcción constituye nuestra gran apuesta de **aprovechar el incremento en la demanda de vivienda** que se genera con el mayor dinamismo económico, para impulsar la **generación de empleo**, especialmente en las zonas urbanas del país. Así mismo, el sector de vivienda, dados sus **eslabonamientos con múltiples y diversas actividades económicas**, tiene el potencial de dinamizar la economía e impulsar el crecimiento y la generación de empleo de manera casi transversal. Lo anterior, **sin dejar de mencionar el impacto social** que implica para los hogares colombianos contar con más y mejores condiciones de habitabilidad (PND capítulo III, p. 62, énfasis propio).

Aquí es evidente como el énfasis se hace más en la actividad de la construcción que en el acceso a la vivienda en sí mismo.

En una visión más integral de la relación entre el acceso a la vivienda y el desarrollo, el aporte de una política de vivienda iría mucho más allá del empleo generado por la actividad constructora. Varios teóricos han abordado el tema de la vivienda como un activo fundamental para pro-

teger a las familias contra la vulnerabilidad y la pobreza, y el papel fundamental que juegan las políticas para garantizar el acceso de los hogares más pobres a una vivienda digna³, que no podrían obtener sin ayuda del Estado.

II. Vivienda y pobreza: aportes conceptuales

Moser (2005) señala que un enfoque de construcción de activos⁴ podría arrojar una comprensión mucho más profunda de las respuestas de los hogares ante la falta de acceso a una vivienda y a un entorno. Desde este enfoque, la vivienda como activo estaría en estrecha relación no sólo con las oportunidades, sino también con el entorno institucional (sea estatal o privado) que puede moldear la diada de manera positiva o negativa. De esta manera, el acceso a la vivienda implica la ampliación de toda una serie de oportunidades, pero el entorno institucional (en este caso, tanto el mercado como las políticas de vivienda) puede ampliar o reducir las posibilidades de utilización de la vivienda como un activo para enfrentar la pobreza (Moser 1998, p.10). Según Chant y McIlwaine (2009), la carencia de vivienda no se puede atribuir exclusivamente a la pobreza, sino también a un fracaso de la capacidad estatal y una falta de voluntad política; pues ante la imposibilidad de las poblaciones con bajos ingresos de acceder a la vivienda convencional producida por el sector privado, los gobiernos no han puesto todo de sí para reducir la brecha.

Este fracaso estatal es señalado también por Alan Gilbert (2002), quien afirma que mundialmente el gasto público en vivienda ha sido pequeño a través de la historia. En América Latina, por ejemplo, raramente ha subido por encima del 2 por ciento del Producto Interno Bruto –PIB.

3. Entendida como “un lugar con privacidad, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructural, iluminación, calefacción y ventilación dignos. Una infraestructura básica que incluya abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y de salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso a fuentes de trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (Giraldo y Torres 2004 p.42).

4. *Asset building*, enfoque que gira en torno a la tríada activos-oportunidades-instituciones como base para estrategias de política social (Moser, 2005).



A nivel mundial, pocos han sido los programas de vivienda realmente comprensivos (se exceptúan los casos de países socialistas como Cuba, y países más ricos pero con grandes limitaciones de suelo como Singapur y Hong Kong). La mayoría de programas de vivienda públicos o patrocinados por agencias internacionales, tienden además a beneficiar a los que están mejor entre los pobres (Gilbert, 2002).

Ramírez (2002) sostiene que el paso a una visión multidimensional de la pobreza⁵ ha marcado también la aparición de políticas “no convencionales” de vivienda⁶. El autor traslada los atributos de las definiciones más amplias de pobreza en criterios de evaluación de las políticas de vivienda, bajo el supuesto de que si hay correspondencia entre las unas y las otras, las políticas de vivienda estarán orientadas adecuadamente hacia la reducción de la pobreza como fenómeno multidimensional y complejo. Los criterios son: **multidimensionalidad y multisectorialidad; heterogeneidad, sensibilidad con los grupos vulnerables y las condiciones de género; participación, asociación y devolución; descentralización e integración municipal; e integración al nivel de la ciudad.** Moser (2005), por otra parte, afirma que el futuro de las políticas de vivienda es apostarle a proyectos construidos entre el Estado y los futuros beneficiarios de manera participativa, con apoyo financiero flexible; con el fin de reconstruir las colectividades sociales entre las comunidades pobres, reforzar su red de seguridad básica e incentivar la descentralización y la **gobernanza local.**

A continuación se hará una descripción de los aspectos básicos de la política de vivienda del gobierno Santos, con el fin de evaluar si esta incluye algunas de las características que a nivel teórico se identifican como fundamentales para una política de vivienda realmente beneficiosa.

III. La política de vivienda en el gobierno de Juan Manuel Santos: aspectos generales

Con el objetivo de **aprovechar el enorme potencial del sector de vivienda como generador de empleo e impulsor de crecimiento económico**, el Gobierno ha establecido la meta de construir al menos **un millón de viviendas** nuevas en los próximos cuatro años, entre **otros a través del desarrollo de macroproyectos** de vivienda en las ciudades grandes e intermedias. Dentro de esta meta, sobresale la construcción de viviendas para las familias más afectadas por la reciente **emergencia invernal** (PND, p. 172, énfasis propio).

El párrafo anterior es una síntesis de la esencia de la política de vivienda del presente gobierno. A continuación se desglosan algunos aspectos de la estrategia que consideramos dignos de una reflexión más profunda.

a. Diagnóstico del sector vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo

Como síntesis del diagnóstico realizado para el Plan, se tiene en primera medida un gran déficit de vivienda: “aunque entre 2006 y 2010 se iniciaron en promedio cerca de 140.000 viviendas por año en el mercado formal, este avance tan sólo alcanzó a cubrir el 60% de la formación anual de hogares urbanos durante este período” (PND, p. 172). Para 2009 había 1’200.000 hogares en déficit cuantitativo (el 13% del total de hogares del país), y cerca de 1’400.000 personas viven en asentamientos en condiciones de precariedad, que está agravado por las consecuencias de la reciente ola invernal.

Además del déficit, el Plan Nacional de Desarrollo –PND resalta las siguientes dificultades, que serán analizadas en apartados posteriores:

5. En contraposición a la visión convencional de la pobreza basada exclusivamente en la carencia de ingresos.

6. Entendidas como intervenciones graduales que, reconociendo los procesos populares de habitar, se dirigen a “contribuir a la consolidación de formas habitacionales que cada vez se aproximen más a los niveles socialmente aceptables” (Ramírez, 2002, p.17). Dentro de esta clasificación se encuentran los programas de lotes con servicio y mejoramiento de viviendas y entornos.



- Por el lado de la oferta, la persistente escasez de suelo “habilitado” para Vivienda de Interés Social –VIS; la baja articulación con sectores como agua y saneamiento básico y educación (generalmente porque la VIS está ubicada en localizaciones muy periféricas, donde no ha llegado todavía la ciudad con su infraestructura y equipamientos); la falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación, departamentos, municipios y áreas metropolitanas (aspecto muy importante pero que este plan deja sin mayor elaboración); la falta de incentivos para promover la construcción sostenible y la industrialización de las edificaciones, ligada a la escasa oferta de capacitación de mano de obra en algunas regiones del país (este es el énfasis del presente plan); y los bajos estándares de calidad en proyectos VIS (tanto de las construcciones como del espacio público).

- Por el lado de la demanda, limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación; debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios, créditos, etc.; y limitada participación de inversionistas privados en el desarrollo urbano. Todos estos aspectos se trabajan de manera prioritaria en el PND, como se verá más adelante.

b. La estrategia de vivienda y ciudades amables: objetivos y estrategias

El principal objetivo del PND en materia de vivienda es “Aumentar la productividad en la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas, para lo cual se tendrá una visión integral de los encadenamientos con otros sectores, eliminando los obstáculos que enfrentan hogares, constructores y entidades territoriales”

(PND, p.250). La segunda parte de este planteamiento es interesante, pues se quiere apuntar a la solución de las dificultades de los tres principales actores involucrados, sin embargo el objetivo está formulado de manera que el punto no es la solución de los obstáculos en sí misma, sino un medio para aumentar la productividad de la actividad constructora.

Las estrategias para alcanzar el objetivo giran en torno a dos aspectos principales: 1) innovaciones tecnológicas para la calidad de la construcción, dada la coyuntura de la vulnerabilidad de las viviendas ante la ola invernal 2010-2011, y 2) mejorías en el acceso al crédito y condiciones de financiación de vivienda. Nos centraremos en las acciones estratégicas del segundo punto, que son de especial interés para el tema de la relación entre la vivienda y el desarrollo.

La primera acción estratégica, “sostenibilidad ambiental urbana”, plantea trabajar en proyectos de renovación urbana para potencializar los usos residenciales en localizaciones centrales. Esto se ha convertido en una necesidad en las grandes ciudades ante las limitaciones, costos y desventajas de los procesos de expansión; y ante la infraestructura urbana subutilizada para la vivienda en zonas con buenas localizaciones. Sin embargo, se están pensando como proyectos de renovación urbana de iniciativa nacional, en los que “(1) la Nación definirá las condiciones de su participación; (2) las entidades territoriales fortalecerán su capacidad de estructuración financiera y gerencial” (PND, p.251). Aquí entra el tema de las competencias de las entidades territoriales, que deberían ser las principales apoderadas y gestoras de proyectos tan determinantes para la estructura urbana; y del reto de la gestión a escala metropolitana que implican los cada vez más frecuentes fenómenos de conurbación y metropolización; y que no cuenta con un adecuado soporte institucional en el ordenamiento territorial colombiano. Adicionalmente, la estrategia involucra otros aspectos que deben ser analizados cuidadosamente: “(3) se introducirán



ajustes normativos que agilicen y den credibilidad a estos procesos (p.e.: expropiación a favor de terceros y anuncio de proyectos); y (4) se desarrollarán nuevos instrumentos financieros y de gestión urbanística que incentiven la participación privada” (PND, p. 251). Frente a la acción número 3, hay que ser cuidadoso en la aplicación de instrumentos de expropiación a favor de terceros, pues puede ser un mecanismo de exclusión espacial, gentrificación y sus consecuencias en el bienestar de las poblaciones más pobres que habitan en las zonas a ser renovadas. El cuarto punto intenta involucrar al sector privado por medio de incentivos para que inviertan en las zonas de renovación. Uno de estos incentivos, según el Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial –MVADT (2011), es establecer un tope máximo para el precio de las VIS un 30% superior al límite legal (175 salarios mínimos, frente a los 135 que constituyen el tope legal) para quienes desarrollen proyectos VIS en zonas de renovación urbana. Si bien la intención es incluir vivienda de interés social en buenas localizaciones, el calificar a una vivienda que excede la capacidad de pago de los hogares pobres como VIS, con todos los beneficios que esto trae a quienes desarrollan los proyectos, se convierte en un contrasentido pues disminuye las posibilidades de que la verdadera VIS (y mucho menos la VIP), se construyan en dichas localizaciones estratégicas.

El Plan pretende habilitar 7000 ha de suelo para vivienda. Para el fortalecimiento de la oferta, algunas de las estrategias más importantes son: darle más aplicaciones a los macroproyectos (como hacer que puedan implementarse en suelos de renovación urbana), generar oferta a escala regional mediante acuerdos de gestión con departamentos y áreas metropolitanas, realizar “ajustes normativos para obligar a los municipios a definir metas mínimas en gestión de suelo para VIS”. Para fortalecer la demanda, entre las estrategias se encuentra mejorar el sistema de subsidios familiares de vivienda para que se apruebe

simultáneamente con el crédito, un incentivo en el subsidio para zonas de renovación urbana, articulación con el leasing para fomentar vivienda nueva de alquiler, generar mecanismos de estudio de crédito subsidiado para que las entidades financieras por medio de una metodología especial de calificación crediticia para familias de bajos ingresos que trabajan en el mercado informal, creación de entidades de ahorro y crédito especializadas en el segmento VIP, aumentar la relación deuda/garantía de los créditos (esto es, financiar un mayor porcentaje del valor de la vivienda), y seguir utilizando los subsidios a las tasas de interés que venía implementando el pasado gobierno.

Las inversiones de la estrategia de Vivienda y ciudades amables ascienden a 98,5 billones entre 2010 y 2014, con una importante participación del sector privado. Para construir el millón de viviendas nuevas (con apoyo de Fonvivienda, las Cajas de Compensación y el Banco Agrario), se estima una inversión pública de aproximadamente 10.488 billones de pesos, más \$67.776 billones de inversión privada. La meta específica para vivienda de interés social es de 649.545 unidades, pero no se establece una meta específica para vivienda de interés prioritario.

Se plantea también desembolsar 780 mil créditos para vivienda, generar 7.000 ha de suelo para VIS, implementar 27 Macroproyectos de Vivienda o Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano –PIDUS y 4 programas de renovación urbana.

IV. Análisis de la estrategia: más allá del millón de viviendas

a) Mejor acceso a financiación de vivienda, pero con precios altos

En las dificultades que señala el diagnóstico del plan, todas frecuentes e importantes, no se están contemplando la más evidentes por el lado de la demanda: los altos precios de las viviendas de interés social y el poco desarrollo de vivien-



da de interés prioritario, que son aspecto que no se trabajan directamente en esta política de vivienda sino que se tratan de subsanar por otras vías, como un mayor acceso al crédito y a los subsidios.

El tema del precio es de gran importancia a la hora de implementar programas de provisión de vivienda vinculados a mecanismos de crédito, pues si bien se estaría solucionando el acceso a una vivienda (ojalá con buenos estándares de calidad, buen entorno y buena localización en la ciudad); se podría también estar imputando a los hogares pobres un gasto que constituye un gran porcentaje de su ingreso por concepto de pago de cuotas de amortización de la deuda. En la literatura, el fenómeno se conoce como pobreza inducida por la vivienda -shelter induced poverty (Ruprah, 2010) o housing induced poverty (Kutty, 2005)-, referida al caso en que el ingreso total del hogar menos el gasto en vivienda (cuota de amortización o gastos de alquiler, impuestos a la propiedad y gastos de mantenimiento de la vivienda) no es suficiente para adquirir la canasta familiar básica. En América Latina, las tasas de pobreza e indigencia incrementan sustancialmente una vez se tiene en cuenta el gasto en vivienda. “En general los programas de vivienda, como están diseñados hoy en día, van a incrementar las tasas de indigencia y pobreza” (Ruprah 2010).

Un estudio conducido por Kutty (2005) arrojó que la tasa de pobreza inducida por la vivienda en Estados Unidos en 1999 era 2.7% más alta que la tasa de pobreza oficial. Los subsidios al gasto en vivienda disminuyen significativamente la probabilidad de que los hogares que se encuentran ligeramente por encima de la línea de pobreza caigan en ésta.

En Bogotá, por ejemplo, el peso del gasto en vivienda varía enormemente según el decil de ingreso del hogar: mientras que los hogares del primer decil destinan en promedio el 63% de sus ingresos a pagar costos de vivienda, los hogares del último decil destinan solamente el 8% a sus

cuotas de amortización o arriendo (Información de la Encuesta de Calidad de Vida 2007 procesada por la MGU-Universidad Piloto). Esta situación debe ser tenida en cuenta a la hora de implementar programas de acceso a crédito para los hogares más pobres, pues aunque a través de las estrategias planteadas por el presente plan de desarrollo sea más fácil para una familia pobre y que trabaja en el sector informal acceder a la financiación de vivienda, si el precio de esta sigue siendo alto, se pueden profundizar sus condiciones de pobreza a largo plazo.

Decil	Ingreso promedio	Promedio gasto en vivienda	Gasto en vivienda/ ingreso
1	191.073	120.733	63%
2	718.789	160.758	22%
3	973.203	183.883	19%
4	1.252.086	207.792	17%
5	1.520.653	212.989	14%
6	1.859.810	236.226	13%
7	2.260.211	259.673	11%
8	2.880.187	309.765	11%
9	4.368.627	421.814	10%
10	10.814.325	826.023	8%

Tabla 1. Gasto en vivienda según deciles de gasto
(Fuente: MGU-Universidad Piloto con base en datos ECV 2007).

Para enfrentar el problema del precio, el gobierno en su Plan de Desarrollo está acudiendo a mecanismos que atenúan las dificultades de acceso a VIS pero no resuelven el problema de fondo, que es simplemente que no se están construyendo viviendas a precios realmente asequibles para la población más pobre. El Plan no tiene un real énfasis en la Vivienda de Interés Prioritario, únicamente menciona el apoyo a entidades financieras que quieran especializarse en este segmento. Desde el Plan de Desarrollo pasado, que elimina los cuatro tipos de VIS (hasta 50, hasta 70, hasta 100 y hasta 130 salarios mínimos mensuales vigentes) y los agrupa sólo en VIP (hasta 70 smmlv) y VIS (hasta 130 smmlv), se está diluyendo el énfasis en la vivienda más barata.



A manera de ilustración se muestran los datos de producción de vivienda para Bogotá, divididos en VIS (desagregado en los cuatro rangos originales) y no VIS. La evolución en la última década, más allá de las variaciones que muestra entre año y año, deja claro que la VIP de menor costo es la que menos se produce, sólo superando las 5.000 unidades en el año 2006.

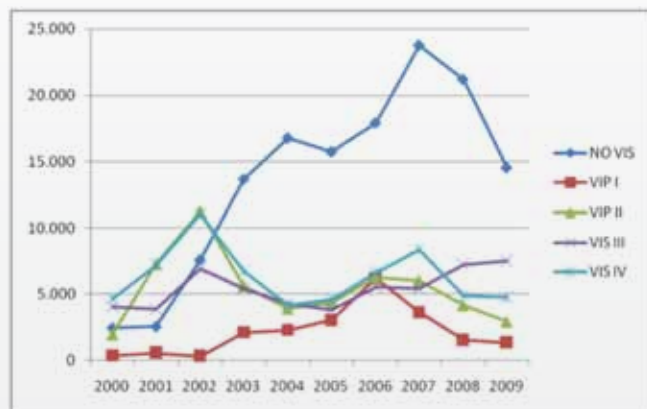


Figura 1. Producción de vivienda por rangos en Bogotá, 2000-2009. (Datos Subdirección de Control de Vivienda-Secretaría de Hábitat, procesados en la investigación "Monitoreo de políticas de suelo en relación con los mercados formal e informal del suelo en Bogotá", Instituto de Estudios Urbanos-Universidad Nacional de Colombia).

Es evidente entonces que en la historia reciente no se le ha apostado a la producción de vivienda con precios asequibles para los más pobres. En el presente Plan el esfuerzo para subsanar este vacío es débil y no ataca el problema de raíz. Adicionalmente, el mencionado aumento del tope de precio para VIS en renovación urbana sólo agravaría el problema, pues dentro de las metas de vivienda de interés social se estarían incluyendo unidades que exceden por mucho la capacidad de pago de los hogares más pobres. Hay que reconocer el esfuerzo del Plan para incluir a los trabajadores del sector informal que no reúnen las características para acceder a un crédito de vivienda convencional, y la ampliación del espectro de posibilidades de tenencia de vivienda al incluir la posibilidad de un subsidio al arrendamiento e incentivos para la construc-

ción de vivienda para alquiler (MVADT, 2011); pero habría que considerar qué costos se le están imputando a las familias que logren acceder a una vivienda por estos mecanismos, y más allá de eso, si las familias más pobres, que ni siquiera aprobarían una evaluación crediticia flexible como la propuesta, siguen quedando por fuera de estos esquemas. Parecería que el objetivo del plan es lograr que los constructores "se le midan" a hacer VIS más que lograr que los más pobres accedan a una vivienda asequible.

b) Localización de VIS: contra la segregación y la nueva pobreza urbana

Otra dificultad que no aparece en el diagnóstico del Plan de Desarrollo -aunque se anticipa cuando se señala la falta de articulación del suelo para VIS con los sectores de servicios públicos y equipamientos- es la mala localización de los proyectos de vivienda de interés social. Esta es una de las principales debilidades que presentan los macroyectos de vivienda, pues están generando grandes zonas monoclasistas en localizaciones periféricas, lo que tiene graves consecuencias en cuanto a integración social urbana, y genera una especie de espiral descendente de falta de oportunidades y por ende profundización de la pobreza.

Así como fuente de activos, la vivienda puede ser también una fuente de exclusión socioeconómica.

Existe una correlación entre el lugar de residencia y la estructura de oportunidades y procesos de discriminación y exclusión social. La estructura de oportunidades se analiza según: (a) acceso a fuentes de trabajos, (b) acceso a mercados para la venta de productos en mercado informal o formal, (c) acceso servicios básicos, (d) la ecuación social de imágenes y percepciones de la sociedad civil hacia un "barrio" genera procesos de exclusión o inclusión social.



La estigmatización de los barrios como peligrosos de donde residen, generalmente, desplazados o negros. Esto incrementa las vulnerabilidades de estos hogares al reducir el acceso fuentes de trabajo, mercados además de que tienen menos y pero calidad de servicios básicos (González 2001, p.10).

La respuesta informal a la falta de acceso a la vivienda - y también los grandes programas de vivienda social que generan extensas áreas de viviendas pobres en alta densidad y en localizaciones periféricas- en muchas ciudades apunta a este último fenómeno: la consolidación de grandes zonas guetizadas al margen de la mayoría de oportunidades de integración social y económica de la ciudad.

Según Tironi (2003), que evalúa la experiencia chilena de provisión de vivienda social,

... la vivienda social mejoraría el estándar material de las familias pobres, a la vez que su diseño funcionalista, gestión mercantil, asignación impersonalizada y lógica segregadora de localización quebraría las redes sociales de las familias beneficiadas, e inhibiría su nueva formación, generando apatía, hostilidad interpersonal, desafección cívica, individualismo y, en último término, mayor pobreza (Tironi 2003, p.23).

La segregación socioespacial está asociada con los más graves problemas de desintegración social de la ciudad contemporánea. Es un fenómeno que no surgió ahora, pero que está acentuando cada vez más sus rasgos negativos en las ciudades. Entre las causas más fuertes del fenómeno, Sabatini (2003) identifica que

La ciudad del capitalismo puso en movimiento fuerzas que acentúan la segregación, que no estaban presentes en

las ciudades medievales y que ha aumentado su gravitación bajo la nueva economía de las últimas décadas: el negocio con el suelo urbano como sector económico importante y los programas masivos de vivienda social subordinados a los mercados de suelo (Sabatini en Tironi, 2003, p.13).

En esta medida, la estrategia de producir masivamente grandes cantidades de vivienda de interés social en amplias extensiones o "ciudadelas" generaría espacios aislados, cerrando el abanico de oportunidades de los hogares de bajos ingresos para salir de la pobreza por medio de la integración social urbana.

c) Retos de gestión de proyectos de vivienda: la emergencia de la escala metropolitana

La localización de los macroproyectos de vivienda (muchos fuera de los perímetros urbanos) están haciendo evidentes los procesos de metropolización de las ciudades colombianas. Y no solo los visibilizan, sino que contribuyen de manera determinante en la modificación de la estructura urbana y la redistribución de actividades residenciales y productivas en el territorio. Esto, lejos de ser un fenómeno meramente espacial, tiene importantes consecuencias económicas y sociales, y presenta nuevos retos de gestión y articulación entre diversos tipos de actores para generar grandes proyectos de vivienda: entre niveles de gobierno (incluyendo la escala metropolitana), entre entidades territoriales; entre el sector público y privado y entre todos estos y la sociedad civil. La solución a las necesidades de vivienda del territorio nacional debería entonces encontrarse en espacios de coordinación y articulación entre actores para que sea realmente un motor del desarrollo urbano y no un agente que profundice las carencias y desigualdades.



La figura de los macroproyectos en el presente Plan está revaluándose para superar los aspectos que en el gobierno pasado generaron fuertes oposiciones, hasta el punto de ser declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional. Este gobierno plantea unos “macroproyectos de segunda generación”, que en principio van a ser más respetuosos de las competencias municipales “la reglamentación del uso del suelo y la zonificación de los Macroproyectos adoptados por el MAVDT, se debe someter a aprobación del respectivo Concejo Municipal o Distrital para que en un procedimiento especial se apruebe” (MVADT, 2011), pero con ciertas limitaciones “en caso de incumplimiento de las metas VIS de los municipios, el Gobierno Nacional podrá definir instrumentos tipo macroproyectos en el municipio” (MVADT, 2011), en las que el Gobierno Nacional podría tomar de nuevo las riendas completas de la producción de VIS en los municipios. Estos aspectos sugieren preguntas sobre el tipo de gestión más adecuado para los proyectos de vivienda a escala urbana y metropolitana. El debate surgido a raíz de los macroproyectos de vivienda del gobierno pasado refleja el “limbo” de ordenamiento territorial en que se encuentra el país: la descentralización administrativa de la década de los 90 desembocó en un municipalismo que ahora, frente a los procesos de metropolización y regionalización, se queda corto para la planificación y gestión de estrategias que suplan las necesidades económicas y sociales de esta nueva escala territorial (Miranda, Torres y Hurtado, 2011). La alternativa para la gestión de vivienda de interés social no se encuentra entonces exclusivamente en el nivel nacional pero tampoco en cada municipio como un ente aislado: se debe pensar en una escala metropolitana que permita encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes como la provisión de vivienda en espacios metropolizados.

V. Conclusiones

“Hay evidencias de que el solo acceso a la vivienda puede crear condiciones para perpetuar la pobreza, tales como la generación de gastos insostenibles, destrucción de redes de apoyo comunitario y exclusión social” (Ramírez, 2002, p. 14). La provisión de vivienda no soluciona automáticamente las condiciones de pobreza de los hogares, y de hecho las pueden profundizar en algunos contextos. Un ejemplo es parte del fenómeno de “nueva pobreza urbana”, en el que la producción masiva y seriada de unidades de vivienda ubicadas en suelos de bajo costo, con localizaciones periféricas y poco acceso a bienes y servicios urbanos desencadena procesos de exclusión y segregación socioespacial. Otro caso es el de la “pobreza inducida por la vivienda” en la que un hogar accede con éxito a una vivienda pero los costos de amortización de las deudas son tan altos que deben sacrificar la porción de sus ingresos que dedicaban a suplir sus demás necesidades básicas. Estos dos fenómenos son peligros en los que pueden caer programas bien intencionados de vivienda, por lo que la literatura más reciente se ha encargado de visibilizarlos. El indicador de éxito de una política no debería entonces condensarse en un simple número. Así se logre construir la meta de viviendas y especialmente de VIS en el presente Plan de Desarrollo, los problemas más estructurales (pobreza inducida por la vivienda, segregación socioespacial, y la falta de acceso para las familias de menores ingresos) persistirían e incluso podrían profundizarse como consecuencia de acciones como un crédito excesivamente fácil de aprobar pero muy difícil de pagar, grandes áreas de vivienda social en localizaciones periféricas, y vivienda de precios altos incluida en la categoría de VIS. Es necesario entonces, pensar más allá del millón de viviendas.



Bibliografía

- Chant, S. y McIlwaine, C. (2009). Access to Shelter. En: Geographies of *Development in the 21st Century: An Introduction to the Global South*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing
- Gilbert, Alan (2002) Housing Policy and Legal Entitlements: Survival Strategies of the Urban Poor, en: Christopher Abel and Colin Lewis (eds.) *Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Gilbert, Alan (2003) *Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements www.unhabitat.org/pmss
- Giraldo, F., Torres, C.A (2004) Vivienda digna. Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos Humanos. <http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm>
- Gonzalez, Mary Lisbeth (2001) *Colombia: dimensiones sociales de la crisis*. Processed, World Bank. Washington, D.C.
- Kutty, Nadinee (2005). A new measure of housing affordability: estimates and analytical results. *Housing Policy Debate* 16 (1), 113-142.
- Miranda, L., Torres, A. y Hurtado, A. (2011). Gestión metropolitana: apuntes para un marco teórico. Maestría en Gestión Urbana-Universidad Piloto de Colombia (inédito).
- Moser, C. (1998). 'The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*, 26 (3), 1-19.
- Moser, C. (2005). Assets, livelihoods and social policy. Arusha Conference, "New Frontiers of Social Policy" - Banco Mundial, Diciembre 12-15, 2005.
- MVADT (2011). "Política Nacional de Vivienda, 2010-2014". Presentación en la mesa VIS, Universidad de los Andes, Febrero 17 de 2011. Disponible en: <http://mesavis.uniandes.edu.co/Presentacion%202011/presentacion%20ministerio%20febrero%202011.pdf>
- PNUD-UN Hábitat (2004). Hábitat y desarrollo humano. Cuadernos PNUD-UN Hábitat.
- Ramírez, Ronaldo (2002). Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, Universidad de Chile, p. 9-57.
- Ruprah, Inder (2010). Do Social Housing Programs Increase Poverty? An Empirical Analysis of Shelter Induced Poverty in Latin America. OVE Working Papers 0510, Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE).
- Sabatini, Francisco (2003). Prólogo. En: Manuel Tironi (2003). *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago: Universidad de Chile, Predes/RIL Editores.
- Tironi, Manuel (2003). *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago: Universidad de Chile, Predes/RIL Editores.