

Mecanismos y estrategias de política de suelo y vivienda para la inclusión social. Caso de estudio Bogotá D.C., período 2000–2015

Working Paper WP19MR1SP

María Cristina Rojas E.

Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá

Rodrigo E. Carrascal E.

Secretaría de Hábitat de Bogotá

Yolanda B. Caballero P.

Universidad Externado de Colombia

April 2019

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy. Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper. help@lincolninst.edu

Resumen

Este documento presenta los resultados del análisis del instrumento de porcentajes obligatorios de suelo destinado a programas de vivienda de interés social y prioritario en Bogotá entre los años 2000 y 2015, con el fin de cuantificar el suelo generado por el instrumento y caracterizar sus condiciones de localización en la ciudad. Con ese fin se identificaron los principales planteamientos teóricos y conceptuales sobre políticas de suelo y vivienda inclusiva a nivel internacional y los aspectos centrales de la normativa colombiana y bogotana relacionados con el instrumento; se procesaron datos de fuentes oficiales en cuanto a licencias urbanísticas y planes parciales sujetos a la obligación; se identificaron variables principales a tener en cuenta en su diseño, formulación e implementación para asegurar vivienda social con inclusión; y se formuló una metodología para evaluar el instrumento en aras de establecer sus efectos y definir condiciones para su replicabilidad en América Latina.

Palabras claves: vivienda inclusiva, instrumentos de gestión de suelo, política de vivienda, Bogotá, vivienda social, Colombia.

Acerca de los autores

María Cristina Rojas Eberhard es arquitecta, especialista en economía y magíster en planeación y desarrollo urbano. Fue directora de planes parciales en la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá en donde se implementaron las obligaciones de suelo para vivienda social. Durante el período de su trabajo en la Secretaría realizó el primer seguimiento de los proyectos para establecer cantidades de suelo generados efectivamente y número de viviendas construidas, entre 2003–2008. Entre el año 2011–2015, participó en la reglamentación de la obligación para los proyectos de renovación urbana, en su análisis técnico e implementación en proyectos particulares y en el análisis general de problemáticas en su impacto.

Contacto: Carrera 19 No. 89-16 apto. 405.
Bogotá, Cundinamarca 11001000.
Email: maria_cristina_rojas@yahoo.com

Rodrigo Ernesto Carrascal Enríquez es arquitecto especialista en mercados y políticas de suelo en América Latina y magíster en planificación y administración del desarrollo regional. Fue subdirector de gestión del suelo en la Secretaría de Hábitat de Bogotá y dirigió el estudio de seguimiento a la obligación de suelo para vivienda de interés social (VIS) y prioritario (VIP) que abarcó entre 2004 y 2015, el cual contiene una base de datos de licencias urbanísticas que incorporaron la obligación y una descripción de resultados obtenidos. Igualmente participó, desde la Secretaría en la formulación de dos decretos para mejorar la implementación de esta obligación de suelo.

Contacto:
Calle 31 No. 13 A 51 torre 2 apto. 1507.
Bogotá, Cundinamarca 11001000.
Email: rodrigoernesto.carrascal@gmail.com

Yolanda B. Caballero Pérez es ingeniera catastral y geodesta, especialista en sistemas de información geográfica. Cuenta con amplia experiencia profesional en análisis espacial, geoestadística, diseño, implementación y administración de Sistemas de Información Geográfica, bases de datos espaciales y alfanuméricas, principalmente en software libre, su experiencia laboral ha sido desarrollada en el marco de instrumentos de planeación y ordenamiento territorial. Tiene conocimientos en arquitectura de software, lenguajes de programación y software estadístico R.

Contacto:
Carrera 68G No. 67 – 23
Bogotá, Cundinamarca 11001000
Email: ybcaballerop@unal.edu.co

Contents

1. Objetivos y preguntas de investigación	1
1.1 Objetivo general.....	1
1.2 Objetivos específicos	1
1.3 Preguntas de investigación	1
2. Importancia/justificación del estudio.....	1
3. Alcance y limitaciones.....	2
4. Metodología	3
5. La segregación socioeconómica territorial.....	9
5.1 La segregación en Bogotá	10
6. Vivienda inclusiva, políticas de suelo y experiencias internacionales	11
6.1 ¿“Política de vivienda inclusiva” o “zonificación inclusiva”?	12
6.2 Variables en el diseño de una política de vivienda y zonificación inclusiva.....	14
6.2.1. Diseño de políticas de vivienda inclusiva.....	15
6.2.2. Estructura de zonificación inclusiva: Obligaciones o incentivos	16
6.2.3. Requerimientos de la zonificación inclusiva: cantidad, precio, arriendo o venta	17
6.2.4. Tiempos de las condiciones de asequibilidad: transferencia de dominio o arriendo social.....	18
6.2.5. Alternativas de cumplimiento	18
7. Las políticas de suelo y de vivienda social en Colombia.....	19
7.1 Políticas nacionales de vivienda	19
7.2 La reglamentación de los porcentajes obligatorios de suelo a nivel nacional y distrital.	21
7.3 Mapa de actores	26
8. Contexto de la producción de vivienda social en Bogotá	28
9. Suelo generado por el instrumento.....	30
10. Estudio de casos.....	47
10.1 Norma base de la obligación y su impacto.....	49
10.2 Área efectivamente destinada a vivienda social y beneficio o pérdida de área por traslado	50
10.3 Vivienda social efectivamente construida en condiciones de inclusión social	51
10.4 Problemas en el control y seguimiento a la obligación	52
11. Conclusiones e identificación de variables para tener en cuenta en el diseño, formulación e implementación de un instrumento para asegurar vivienda social con inclusión	53
12. Propuesta de metodología para evaluación de operaciones, resultados e impacto	60
12.1 Métodos analíticos que utilizar en la investigación	61
13. Bibliografía.....	65
14. Anexo. Fichas de caracterización de los casos de estudio	69

14.1 Estudio de caso La Felicidad.....	69
14.2 Estudio de caso Tomillar.	70
14.3 Estudio de caso Altamira.....	71
14.4 Estudio de caso Charrascal-Iberoamérica.	72
14.5 Estudio de caso Potosí 1-2.....	73

Índice de tablas

Tabla 1. Alternativas para el cumplimiento de generación de vivienda asequible	19
Tabla 2. Porcentaje de suelo para VIS y VIP sobre área útil en el Decreto Distrital 619 de 2000	22
Tabla 3. Construcción de viviendas anuales para el periodo 2001-2016 en Bogotá.....	29
Tabla 4. Áreas generadas por licencias expedidas en el marco de la obligación de destinar suelo para VIS / VIP entre 2004 – 2015.....	31
Tabla 5. Áreas generadas por Planes Parciales de Desarrollo y de Renovación Urbana en el marco de la obligación de destinar suelo para VIS / VIP entre 2002 – 2015.....	31
Tabla 6. Potencial de construcción de vivienda en el área útil resultante de la obligación de destinar suelo para VIS / VIP entre 2002 – 2015	32
Tabla 7. Estimado de área útil 2012 – 2016	32

Índice de imágenes

Imagen 1. Índice de Segregación Integrado por UPZ, 2011.....	10
Imagen 2. Mapa de actores	26
Imagen 3. Localización general proyectos con obligación VIS/VIP (Según normatividad).....	34
Imagen 4. Localización general proyectos con obligación VIS/VIP (Según modalidad de cumplimiento).....	36
Imagen 5. Localización general proyectos con obligación VIS/VIP (Modalidad de cumplimiento “En sitio”).....	39
Imagen 6. Localización general proyectos con obligación VIS/VIP y estrato socioeconómico (Según modalidad de cumplimiento).....	40
Imagen 7. Localización general proyectos con obligación VIS/VIP e Índice de Segregación Integrado (Según modalidad de cumplimiento)	41
Imagen 8. Localización general proyectos con obligación VIS/VIP (Modalidad de cumplimiento “Traslado”)	43
Imagen 9. Localización general proyectos con obligación VIS/VIP (Modalidad de cumplimiento “Pago”)	45

1. Objetivos y preguntas de investigación

1.1 Objetivo general

Analizar el diseño de las políticas de calificación de suelo para vivienda social en Bogotá, en el período 2000 a 2015 y los datos de generación de suelo para vivienda social en condiciones de inclusión socio-espacial y de acceso a servicios urbanos, y diseñar una metodología para la evaluación de procesos e impactos de los resultados de la implementación del instrumento de obligación VIS/VIP y el estudio de casos.

1.2 Objetivos específicos

- Identificar los principales planteamientos teóricos y conceptuales sobre políticas de suelo y vivienda inclusiva.
- Describir la normativa local, el diseño del instrumento, su contexto institucional e identificar los actores involucrados en la implementación de este.
- Establecer la cantidad de suelo que debió ser destinado a la producción de vivienda de interés social (VIS) y prioritario (VIP), producto de la obligación, en el período de estudio.
- Analizar las condiciones de localización del suelo producto de la obligación y su relación con el acceso a centros de empleo y servicios urbanos.
- Identificar las variables principales para tener en cuenta en el diseño, formulación e implementación de un instrumento para asegurar vivienda social con inclusión.
- Desarrollar una metodología para la evaluación de proceso e impactos y definición de condiciones requeridas para la replicabilidad del instrumento en América Latina.

1.3 Preguntas de investigación

- ¿Qué capacidad tiene la zonificación inclusiva para generar suelo para vivienda de bajos ingresos en condiciones que propicien inclusión social?
- ¿Cuáles son las principales variables a tener en cuenta en el diseño una política de vivienda o zonificación inclusiva?
- ¿Cuáles son los vacíos, contradicciones o problemas que limitan la efectividad de la zonificación inclusiva?
- ¿Qué información adicional y con qué metodología se podría evaluar el impacto la zonificación inclusiva en la producción e inclusión de la vivienda social?

2. Importancia/justificación del estudio

En los últimos años se han propuesto e implementado mecanismos para generar cantidades importantes de vivienda social en Chile, México, Colombia y Brasil, entre otros países. Sin embargo, estos programas han tenido dificultades, especialmente ligadas a la segregación, que han amenazado su sostenibilidad y en algunos casos terminado en abandono (México), demolición de las viviendas por problemas sociales (Chile), o demanda de inversiones que

superan las capacidades de los municipios e incluso de la nación (Colombia) para articular estos grandes proyectos de vivienda al tejido urbano y al soporte de sus servicios.

Así mismo, las experiencias internacionales de utilización de la zonificación inclusiva para generar vivienda en condiciones de inclusión son muy diversas y muestran tanto éxito como fracaso en su efectividad. En el caso de Bogotá se ha venido aplicando desde el año 2000 con la adopción del POT. En ese sentido, es de gran importancia hacer un balance de la efectividad de la regulación, sus potenciales y defectos en comparación con las experiencias internacionales, entendiendo el contexto local.

La zonificación inclusiva es uno de los mecanismos necesarios en aras de dar respuesta al déficit de vivienda para hogares de menores ingresos en condiciones de inclusión y con la participación del sector privado. En ese sentido es importante entender el mecanismo, sus alcances, sus variables y condiciones que generan mayor éxito, sus limitaciones y riesgo y su replicabilidad en las ciudades de América Latina.

3. Alcance y limitaciones

El presente estudio identifica políticas de vivienda inclusiva aplicadas en diferentes países y ciudades y clasifica sus decisiones normativas en varios componentes con el fin, por un lado, de analizar las normativas colombianas y bogotanas, y por el otro, identificar los aspectos básicos para el diseño de una política de vivienda inclusiva. De esta manera se estudian avances, límites y oportunidades de ajustes de la norma local.

El estudio emplea bases de datos oficiales sobre licencias urbanísticas y proyectos desarrollado en el marco de la obligación de vivienda social en Bogotá, verifica la consistencia de la información, la georreferencia, y analiza sus resultados con relación al Índice de Segregación Integrado para Bogotá. Posteriormente, se identifican casos de estudio (que no pretenden ser una muestra estadística representativa) que permiten corroborar de manera preliminar el cumplimiento de la generación de suelo y construcción de vivienda social. También se analiza el procedimiento, los actores involucrados en el diseño, implementación, control y seguimiento de la obligación de vivienda social.

Es importante aclarar que el presente estudio no pretende ser una evaluación del impacto del instrumento de obligación VIS, sino una descripción y análisis de los datos derivados de la investigación. Sin embargo, y teniendo en cuenta resultados y nuevas preguntas que resultan de la investigación, el estudio propone una metodología de evaluación de proceso, resultados e impacto de la implementación del instrumento.

Ahora bien, el presente estudio presenta algunas limitaciones:

- Se encontró que la información secundaria de la base de datos diligenciada por los curadores urbanos, posteriormente entregada por la Secretaría de Hábitat, presenta inconsistencias de áreas generales de los proyectos y áreas particulares de la obligación de vivienda cuando se confronta con el marco normativo, cuando se compara con

información georreferenciada y con licencias específicas de los estudios de caso analizados. Debido a estos problemas, dicha Secretaría actualmente está diligenciando directamente la información a partir de las licencias urbanísticas.

- Igualmente se encontró que las estimaciones del Índice de Segregación Integrado (ISI) a nivel de Unidad de Planeamiento Zonal¹ (UPZ) no están disponibles para todas las unidades por falta de representación estadística de las encuestas (se cuenta con información de 84 de las 119 UPZ). Sin embargo, este es un tema que está siendo subsanado por la Secretaría de Planeación y se espera que próximamente se cuente con información completa. En ese sentido el análisis para los proyectos localizados en las UPZ sin ISI se hace con base en un análisis cualitativo del entorno.
- Finalmente, dado que el presente estudio no incluyó un estudio de mercado (para identificar precios de venta de las viviendas generadas en suelo de la obligación), solo se hace un análisis cualitativo a partir de observaciones de las edificatorias y su entorno.

Dada la baja confiabilidad de la base de datos analizada con relación a la generación de suelo para vivienda social como resultado de la obligación, el presente estudio no establece la cantidad de suelo que efectivamente hoy tiene el uso para vivienda social. Por limitaciones económicas y de tiempo solo se escogieron 5 estudios de caso que mostraron diferencias con la base de datos. Un muestreo representativo de la totalidad de datos podría arrojar información sobre este aspecto.

4. Metodología

Con base en los objetivos y las preguntas de investigación planteados, se formuló la siguiente metodología que se estructuró en seis etapas que se describen a continuación:

I. Descripción y análisis del marco conceptual y marco referencial sobre experiencias internacionales de vivienda inclusiva.

En esta etapa de la investigación se realizó la revisión de literatura sobre vivienda o zonificación inclusiva en varias ciudades del mundo. Al respecto, Mallach y Calavita (2010) cuentan con la investigación más completa que se ha desarrollado hasta ahora. Se complementó con la revisión de normativas específicas y el estudio de otros casos, especialmente casos Latinoamericanos dadas las cercanías culturales con el caso concreto de Bogotá. Con base en esta revisión se definieron variables para analizar técnica y jurídicamente la “obligación de VIS y VIP” establecida en Colombia e implementada en Bogotá. Por otro lado, se revisó bibliografía relacionada con conceptos estructurales de la investigación (como segregación e inclusión social), externalidades económicas y urbanísticas, cargas y beneficios del desarrollo urbano, y plusvalía urbana. Esta revisión sirvió de base para el análisis conceptual del instrumento de porcentajes obligatorios de suelo para VIS y VIP a nivel nacional y distrital.

¹ El territorio urbano de Bogotá está dividido en 119 UPZ.

- II. Descripción del marco de política nacional de vivienda, del marco normativo nacional y distrital relacionado con los porcentajes obligatorios para vivienda de interés social, del diseño del instrumento, su contexto institucional, e identificación de los actores relacionados con la implementación de este.

El objeto de esta etapa fue conocer la evolución en la concepción de la política nacional de vivienda con el fin de enmarcar el momento actual en el que se inscribe el instrumento de porcentajes obligatorios de suelo. Con esa base, se identificó la legislación que establece la obligación y la reglamentación nacional y distrital que define las condiciones para su implementación en aras de analizar sus modificaciones, sus variables técnicas y los mecanismos de aplicación.

Adicionalmente se revisaron estudios realizados en 2007, 2011 y 2014 por la Secretaría de Planeación de Bogotá sobre segregación social en la ciudad. Se analizaron los indicadores para la medición y se comparó su evolución con el fin de establecer niveles de segregación por zonas de la ciudad. Con este fin, se decidió emplear los resultados del estudio del año 2011 puesto que presentan dos ventajas: En primera instancia, cuentan con un Índice de Segregación Integrado (ISI) que fue concebido económicamente estimando una función de precios hedónicos para viviendas, cuyo propósito es evaluar la influencia de las características del entorno, relacionado con la provisión de bienes y servicios como la cercanía a equipamientos, vías parques, etc., de esta manera reúne los atributos de localización relacionados con la oferta de servicios urbanos. En segunda instancia, el ISI de este estudio fue calculado para zonas de la ciudad de menor tamaño con respecto al estudio del año 2014, toda vez que en 2011 fue elaborado a escala de Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ). La ciudad cuenta con 119 UPZ. En 2014 se empleó la escala de localidades (existen 19 localidades en el área urbana de la ciudad), con lo cual al georreferenciar los resultados es posible un mayor nivel de precisión sobre las condiciones de entorno de los proyectos analizados.

Se elaboró un mapa de actores con el fin de identificar y caracterizar las entidades y grupos y su papel en el proceso de la generación o cumplimiento de la obligación de vivienda social. En el análisis de los casos de estudio se identifican algunos problemas institucionales en la implementación de instrumento que son susceptibles de mejora y ajuste y que deben tener en cuenta en el diseño *ex-ante* del instrumento.

- III. Recopilación de información de licencias urbanísticas y planes parciales con obligación de suelo para VIS / VIP y análisis del suelo generado por el instrumento y sus condiciones de localización.

La información base para la identificación de licencias urbanísticas expedidas en el marco del instrumento de porcentajes obligatorios proviene de tres fuentes oficiales a nivel distrital. En primera instancia, la información empleada corresponde a los datos que los curadores urbanos² de Bogotá registran en una aplicación denominada *web service*

² La norma colombiana (Decreto Nacional 1077 de 2015) establece que el curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias urbanísticas y ejerce una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes.

que es administrada por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) para contar con información de las licencias tramitadas y expedidas mensualmente. Con base en esta información la Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT), en el marco del seguimiento que realiza desde el año 2014 a la obligación de destinar suelo para VIP, generó un aplicativo de captura y procesamiento de información con el fin de analizar las licencias reportadas en *web service* que incluyen esta obligación. Es así como se solicitó a la SDHT acceso a la base de datos de licencias que registran la obligación de suelo. En segundo lugar, se solicitó a Metrovivienda (actualmente Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá [ERDU]) acceso al listado de proyectos que optaron por la modalidad de pago de la obligación, dado que es la entidad distrital encargada de administrar los recursos resultantes de dicha modalidad y de aquellos proyectos que optan por trasladar el suelo obligatorio para VIS y VIP a proyectos gestionados por esta entidad. En tercer lugar, se empleó la información publicada por la SDP sobre planes parciales de desarrollo y de renovación urbana adoptados, a partir de la cual se identificaron aquellos que establecieron la obligación de suelo para VIS o VIP.

El procesamiento que ha realizado SDHT de la información proveniente de *web service* ha permitido identificar múltiples tipos de inconsistencias y vacíos de información³, razón por la cual esta entidad ha tenido que confrontar información de licencias directamente en el archivo físico de la SDP⁴ en aras de disminuir los problemas de confiabilidad de la información. Adicionalmente, en la actualidad la SDHT realiza la captura de información directamente de los expedientes de las licencias urbanísticas expedidas a partir de 2015, con lo cual se obtiene mayor confiabilidad en los datos. Sin embargo, dada la magnitud del ejercicio de verificación, siguen existiendo expedientes de licencias que no han sido revisados y, en el momento del procesamiento, evidencian fallas de diligenciamiento por parte de las curadurías urbanas, entre las que se destacan: inconsistencias en el porcentaje de área útil destinada a VIS/VIP con respecto al área útil total del proyecto, y licencias que no registran la modalidad de cumplimiento a pesar de estar sometidas a la obligación. También, se registran expedientes duplicados como resultado de diferentes trámites (licencia nueva, modificación, ampliación o prórroga) realizados para el mismo predio o conjunto de predios.

En cuanto a la información de pagos a Metrovivienda, esta entidad suministró el listado de proyectos registrados en su base de datos. Sin embargo, debido a restricciones establecidas en la legislación sobre protección de datos personales no fue posible obtener la información sobre los valores pagados a la entidad.

Con base en los registros de licencias de las dos fuentes mencionadas, se llevó a cabo la georreferenciación en el programa ArcGis utilizando los datos de identificación predial (BARMANPRE o CHIP). Para ello se empleó la información oficial producida por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) para identificar caso por

³ Los problemas relacionados con la información registrada en *web service* fueron consignados por SDHT en un documento metodológico denominado: “Documento guía para el procesamiento de licencias urbanísticas en Bogotá” (Versión octubre de 2015).

⁴ El archivo físico corresponde a los expedientes que se encuentran en custodia de la SDP en el archivo central de la entidad.

caso las posibles mutaciones en dichos códigos y así verificar la correcta localización de los predios. Este ejercicio permitió georreferenciar el 97% de los predios. Los restantes no contaron con los códigos requeridos o no fue posible verificar su consistencia.

Una vez georreferenciados los registros se procedió a revisarlos para evitar duplicidades entre las bases de datos. Esto se llevó a cabo en dos pasos. Primero se identificaron los registros de ambas bases de datos que coincidían espacialmente y que por lo tanto presentaban información diferente para un mismo polígono. En segundo lugar, se diferenciaron las razones de la superposición de la siguiente manera: por un lado, en los casos de licencias con modalidad de pago y traslado registradas en ambas bases de datos se optó por emplear la información suministrada por Metrovivienda, en la medida en que su seguimiento se soportara en actos administrativos emitidos por esta entidad para el cumplimiento de la obligación; por otro lado, las duplicidades producto de la expedición de más de una licencia para el mismo polígono o trámites de modificación, ampliación o prórroga de la misma licencia, se analizaron caso por caso para depurar los registros y seleccionar sólo los que contara con la información más actualizada sobre ese predio o grupo de predios. A esta información se le incluyeron los polígonos de los planes parciales de desarrollo y de renovación urbana expedidos con la obligación de generar suelo para VIS y/o VIP.

Una vez llevada a cabo la depuración de los registros y polígonos se estableció el universo de proyectos urbanísticos sometidos a la obligación y se les clasificó por modalidad de cumplimiento (en sitio, traslado o pago) y por norma urbana bajo la cual fueron expedidas las licencias o adoptados los planes parciales, como categorías ordenadoras del análisis de condiciones de localización. Esto último, con el fin de identificar las condiciones diferenciales de localización producidas por los cambios de norma y las tendencias de distribución en la ciudad de las diferentes modalidades. El resultado del proceso de depuración de la información es el siguiente:

- Fuente SDHT: el número inicial de registros suministrado es de 382, de los cuales 379 fue posible georreferenciarlos. Posteriormente se eliminaron los registros de licencias que fueron expedidas bajo una norma urbana previa que no establecía la obligación (Acuerdo 6 de 1990) y los registros que no contenían información sobre la modalidad de cumplimiento o que figuraban duplicados, para un total de 320 registros.
- Fuente Metrovivienda: los registros iniciales son 384, se logró georreferenciar 381.
- Base de datos final: luego de depurar las anteriores bases de datos y verificar que no existieran registros duplicados, se cuenta con una base de datos final que contiene 691 registros georreferenciados de licencias expedidas en el marco de la obligación.
- Fuente SDP: se cuenta con información de 45 planes parciales de desarrollo y 8 de renovación urbana, de estos 42 y 5 respectivamente cuentan con la obligación. Todos los planes fueron georreferenciados y se revisó el decreto de adopción para identificar si incluyeron la obligación de suelo, si esta fue para VIS o VIP, la modalidad de cumplimiento, y en caso de ser traslado, a dónde se estableció, la

norma que se empleó para estipular la obligación, así como el área útil del proyecto y el área destinada al cumplimiento de la obligación.

A partir de esta información se realizaron los siguientes tipos de análisis para la identificación de tendencias de localización de los proyectos.

1. Localización general de proyectos con relación al centro ampliado⁵ y clasificación por modalidad de cumplimiento y norma urbana aplicada.
2. Localización de proyectos por UPZ según Índice de Segregación Integrado
3. Localización de proyectos según estratificación socioeconómica
4. Localización de proyectos con respecto a áreas de servicios de parques zonales

IV. Identificación, selección y visitas de campo a casos de estudio.

Con el fin de contar con una primera aproximación a las condiciones de implementación de los porcentajes obligatorios en Bogotá e identificar dificultades o fallas en la aplicación de la reglamentación nacional y distrital, se seleccionaron 5 casos de estudios para cada una de las modalidades de cumplimiento tanto para planes parciales como para proyectos no sometidos a plan parcial.

Para su identificación se empleó la base de datos depurada con los registros de licencias y el inventario de planes parciales sujetos a la obligación. Una vez preseleccionados los casos se realizó consulta al archivo físico de SDP para obtener las resoluciones de licencias urbanísticas y extraer la siguiente información: nombre y dirección del proyecto, norma que estableció la obligación de suelo, áreas del proyecto y específicamente porcentaje y área útil total destinada a la obligación, tipo de obligación (VIS o VIP), modalidad de cumplimiento, proyecto receptor en los casos de traslado y número de plano urbanístico.

Posteriormente, se consultó la información digital de SDP de planos urbanísticos para identificar la localización del área destinada a la obligación y se realizó una visita de campo a los proyectos para verificar la consistencia con lo establecido en la licencia urbanística, obtener información sobre la destinación dada a ese suelo, y conocer las condiciones del entorno tales como accesibilidad y mezcla con otros tipos de vivienda y otros usos de suelo.

V. Análisis de los resultados, conclusiones e identificación de variables principales a tener en cuenta en el diseño, formulación e implementación de un instrumento para asegurar vivienda social con inclusión.

⁵ El centro ampliado es un área establecida por la Secretaría Distrital de Planeación en el marco de la formulación del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” para demarcar la zona central de la ciudad que cuenta con mayor densidad de infraestructuras y dotaciones públicas.

De cada uno de los resultados de las etapas previas se generaron conclusiones parciales que permitieron comparar la norma colombiana y la aplicada a nivel internacional para establecer las variables en el diseño de una política o mecanismo de vivienda inclusiva:

- a) Obligatoriedad o discrecionalidad de la generación de vivienda social.
- b) Cantidad esperada: definición de porcentaje destinado a vivienda inclusiva.
- c) Producto esperado: suelo, vivienda construida o dinero.
- d) Condición de la vivienda generada: en propiedad o arriendo.
- e) Hogares objetivo: por condiciones sociales, socioeconómicas, físicas, culturales o raciales.
- f) Modalidades de cumplimiento.
- g) Localizaciones objetivo: definición de áreas de la ciudad para cumplir con la política.
- h) Mecanismos de control del cumplimiento que se contemplan.
- i) Actores involucrados en el instrumento para la generación de la vivienda (Estado, promotores privados, entidades sin ánimo de lucro, etc.).

Igualmente se identificaron diferencias preliminares entre lo establecido en la reglamentación urbana y lo implementado a nivel distrital, incluyendo la información de los casos de estudio seleccionados, en lo que respecta a los siguientes criterios:

- a) El suelo producto de la modalidad de cumplimiento en sitio se generó con la extensión, configuración y localización establecida en la licencia urbanística, igualmente si se construyó y de ser así, si responde a la destinación prevista.
- b) El suelo producto del traslado fue debidamente identificado en la licencia de los proyectos generadores y receptores y se cumplió con la generación de suelo en las condiciones mencionadas para la modalidad en sitio.
- c) La norma y las modalidades de cumplimiento predominantemente adoptadas en los proyectos.
- d) Las condiciones de distribución en la ciudad generadas por la reglamentación del instrumento y cuáles son las tendencias generales de localización de las diferentes modalidades de cumplimiento.

De esta manera el análisis permite identificar evidencias y contextualizar las conclusiones del presente estudio en función de la efectividad del instrumento para generar suelo y vivienda para población de bajos ingresos en condiciones de inclusión social, así como la identificación de dificultades para lograr su objetivo y recomendaciones para mejorar su formulación, implementación, seguimiento y control.

VI. Formulación de nuevas preguntas de investigación y propuesta metodológica de evaluación de procesos e impacto.

A partir de los resultados obtenidos en los diferentes análisis descritos se proponen nuevas interrogantes acerca de las cuestiones tratadas de manera preliminar en este estudio y que no fueron abordadas por razones del alcance previsto o que no pudieron ser desarrolladas debido a los vacíos e inconsistencias detectadas en la información

recolectada. Es por estas razones que se formula una propuesta de metodología de evaluación de procesos, resultados e impacto, que establezca cuáles son los efectos atribuibles a la implementación del instrumento y si se han logrado los efectos deseados.

5. La segregación socioeconómica territorial

Los problemas del crecimiento urbano de la ciudad industrial europea llevaron a las primeras observaciones sobre los problemas de segregación: en el trabajo de Engels elaborado en 1845, *“La situación de la clase obrera en Inglaterra,”* se identifica el comportamiento de los precios del suelo, como una explicación a la segregación observada (Vilasagra 1995). Harvey en su publicación de *“Social justice and the city”* en 1973, agrega que la segregación territorial es el resultado de la distribución en el espacio del ingreso, argumentando que esta “(...) aparece como producto del mercado de vivienda (que capta una parte muy importante de la distribución en el espacio del ingreso) y como reflejo de las políticas de vivienda e inversión en gastos social territorializado o de infraestructura urbana” (Harvey 1973).

Por un lado, el precio del suelo se convierte en un factor que excluye y genera homogeneidad en grandes territorios debido a los ingresos de los hogares y a las condiciones imperfectas del mercado de suelo. Los hogares de menores ingresos, como agentes que demandan vivienda, entran en competencia con otros agentes con mayores ingresos y los agentes que ofertan vivienda para estos hogares de menores ingresos (constructores formales, loteadores piratas, o las agencias del Estado) se localizan donde el precio de la tierra sea más barato.

Por otro lado, otros autores (Smith, Mancuso, Vandell, Sabatini, Calavita y Mallach), también señalan que las mismas decisiones de planeación urbana, al diseñar políticas urbanas, definir zonificaciones urbanas y códigos constructivos, se convierten en causantes de la segregación, además de la inversión urbana como señala Harvey.

Ahora bien, la segregación residencial es un fenómeno, no un problema en sí mismo y debe entenderse como una condición dinámica o un proceso y no como una característica o atributo de la ciudad (Sabatini et al. 2001). Sin embargo, se califica como segregación negativa a la producida involuntariamente como resultado de capacidad de pago de los hogares y la estructura de precios del suelo. Esta segregación negativa adquiere su condición en la magnitud y homogeneidad social que, para los hogares más pobres, agudiza los efectos de aislamiento físico, laboral y social, la estigmatización y problemas sociales. Debido a las fuertes desigualdades de ingreso en América Latina, los estudios sobre segregación socioeconómica y las políticas y normativas para disminuirla tienen gran relevancia en la región.

En ese sentido, las decisiones de planeación urbana son causa y al mismo tiempo medio de intervención para disminuir la segregación socioeconómica, y una de sus herramientas es la zonificación inclusiva.

5.1 La segregación en Bogotá

Bogotá ha venido desarrollado el Índice de Segregación Integrado, ISI, (segregación socioeconómica) en el espacio urbano desde el año 2007. Los estudios se han concentrado en dos dimensiones: la socioeconómica (que resulta del estudio de los índices de capacidad de pago y calidad de vida) y las condiciones del entorno urbano que incluye la localización espacial y las características de la aglomeración urbana (acceso a transporte, equipamientos, espacio público y vías)⁶. Con base en estos indicadores se propusieron dos nuevos, que combinados generan el ISI:

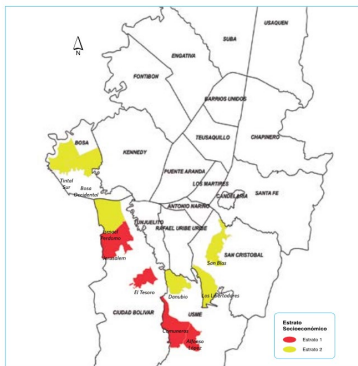
- Segregación socioeconómica de acceso, que relaciona el nivel socioeconómico del hogar con la disponibilidad de equipamientos e infraestructuras urbanas.
- Segregación socioeconómica residencial, que “(...) corresponde a la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo definamos las diferencias sociales. La segregación residencial socioeconómica implica la ‘ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad’” (Rodríguez 2001). Para este caso, las condiciones sociales a la que se refiere este enfoque es la definida por los ingresos de los hogares (SDP 2011), que es medida territorialmente a partir de la localización del uso residencial.

Para el año 2011 y 2014 se continuó con el desarrollo⁷ del ISI. Sin embargo, la información del 2011 resulta muy importante para el presente análisis porque se desagrega por Unidades de Planeación Zonal, UPZ, una unidad más pequeña en la que se pueden localizar los proyectos objeto de este estudio. Las UPZ de Bogotá con menores valores del ISI (es decir con mayor segregación socioeconómica) son las que se muestran en las siguientes imágenes.

Imagen 1: Índice de Segregación Integrado por UPZ, 2011

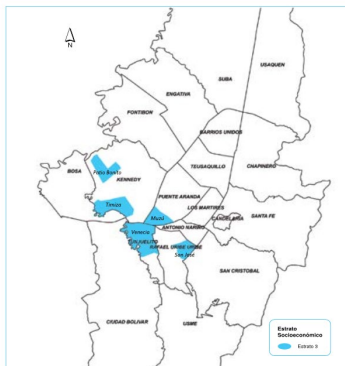
UPZ con menores valores de ISI

Modelo estrato 1 y 2

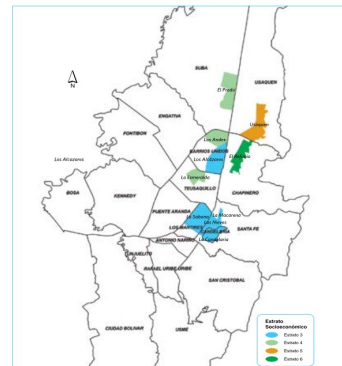


UPZ con mayores valores de ISI

Modelo estrato 3



Modelo estrato 3, 4, 5 y 6



Fuente: SDP (2011).

⁶ Los estudios incorporaron indicadores frecuentes en la literatura sobre el tema, como el índice de segregación residencial, el índice de Duncan, el de desigualdad corregido por la frontera y el delta. (SDP 2007)

⁷ Se incluyeron “(...) modelos de precios hedónicos que permiten estimar el impacto que tiene los bienes públicos locales y las condiciones de entorno en los precios de las viviendas, según estratos” (SDP 2011).

Los dos primeros planos nos muestran qué zonas de la ciudad se encuentran más segregadas, y el tercero qué zonas están más integradas socioeconómicamente.

El énfasis en las acciones que se deben adelantar para mejorar los índices de segregación, ya sea el socioeconómico (SRS) o el de acceso a bienes y servicios (SAS), depende mucho del enfoque de las políticas urbanas y territoriales. En el estudio de 2007 y 2011 (administraciones de centro izquierda) se identifica como importante que “(...) las brechas que el nivel socioeconómico crea en el espacio urbano son más relevantes que las diferencias derivadas de la desigualdad de acceso a los equipamientos.” En el año 2014 el estudio concluye que la segregación residencial socioeconómica en Bogotá aumentó en los estratos altos, mientras la segregación por acceso a bienes y servicios disminuyó. Lo anterior puede ser resultado de las inversiones en transporte y bienes y servicios públicos, especialmente en la periferia de Bogotá durante recientes administraciones (a partir del año 2000 con programas de mejoramiento, e incluso programas de vivienda nueva con estándares urbanísticos altos realizados por Metrovivienda y dotaciones de equipamientos educativos y de salud para la periferia). Este estudio, en contraste con los anteriores, recomienda reducir el énfasis en la segregación socioeconómica (homogeneidad espacial entre hogares ricos y hogares pobres), y darles más importancia a las fuerzas económicas y sociales que conducen a este tipo de segregación. (...) El combate a la segregación derivada del acceso a bienes y servicios públicos locales puede ser un campo de acción de la política pública más prolífico” (SDP 2014).

6. Vivienda inclusiva, políticas de suelo y experiencias internacionales

A finales del siglo XIX y principios del XX las ciudades de Estados Unidos iniciaron la regulación de usos del suelo mediante la zonificación⁸ y algunas de estas establecieron directamente condiciones para evitar la localización de minorías raciales o étnicas, hasta que estas fueron declaradas inconstitucionales en 1922. Sin embargo, las condiciones de zonificación excluyente continúan de manera menos directa.

Según Calavita y Mallach (2010) el concepto que hoy se conoce como “vivienda inclusiva” o “zonificación inclusiva,” tiene sus orígenes conceptuales en el movimiento intelectual de Estados Unidos por los derechos civiles en los años 60, generando debate y mayor conciencia en los siguientes años sobre las consecuencias de “zonificación excluyente.”

De conformidad con los mismos autores, en 1975, la corte suprema de New Jersey se pronuncia sobre una demanda instaurada por organizaciones que representaban a hogares de bajos ingresos, el estado de New Jersey y constructores de vivienda social, guiados por Paul Davidoff, contra la reglamentación urbana de Mount Laurel. Los demandantes alegaban que las reglamentaciones de usos del suelo impedían la localización de vivienda para hogares de bajos y medios ingresos, y la respuesta de la corte suprema estableció que los municipios debían utilizar las reglamentaciones de zonificación para la inclusión de dichas viviendas a cambio de otorgar mayores densidades a

⁸ La designación legal, por la autoridad, de permitir o prohibir usos del suelo, así como establecer estándares urbanísticos, escalas de impacto, aislamientos entre edificaciones, tamaño de lotes, índices de ocupación y requerimientos de parqueaderos, entre otros.

urbanizadores y constructores. En otros estados, ya antes de esta decisión, se adoptaron leyes conocidas como “zonificación *anti-snob*,” que permitían que constructores que destinaran al menos el 20% de las unidades totales a vivienda asequible en desarrollos suburbanos, tendrían el derecho a apelar el rechazo de solicitudes de licencias por parte del municipio. En 1971, el estado de Virginia adoptó una o reglamentación en la cual definió que el desarrollador debía asegurar el 15% de las nuevas viviendas para vivienda asequible.

Desde entonces se han diseñado reglamentaciones urbanas de vivienda inclusiva en Estados Unidos (en más de la mitad de sus estados), Australia, algunas ciudades en Europa y América Latina, y en Israel, Sudáfrica, India y Malasia, con diferentes bases legales y condiciones de implementación. Este capítulo se basa principalmente en los hallazgos de Calavita y Mallach, y en la identificación de casos recientes en América Latina, y en diferentes partes del mundo, sobre las prácticas de este mecanismo con el fin de identificar las variables que componen una política de vivienda inclusiva y vacíos, contradicciones o problemas que limitan su efectividad.

6.1 ¿“Política de vivienda inclusiva” o “zonificación inclusiva”?

A partir de la revisión de textos sobre el tema, se puede concluir que las políticas y normas urbanas con enfoque de vivienda inclusiva tienen dos fines:

- Generar vivienda asequible por parte de los desarrolladores privados como estrategia que ayude a la disminución del déficit que existe en estas franjas de la población. De esta manera se amplían los agentes oferentes, más allá de la típica producción de vivienda social por el Estado y se “(...) usa el mercado para corregir las fallas del mercado mediante regulación pública”; según Ponce Solé en Calavita y Mallach, se trata de “guiar, no de remar.” Además, se aprovecha el “know how” de los constructores que, por ser su actividad principal, tiene continuidad y puede construir y dominar la forma de operación empresarial. Como señala Calavita y Mallach, también se puede considerar que estas políticas o normas generan una red de agentes relacionados con la vivienda: Estado (local y nacional), constructores y ONG. Dadas las diferentes aplicaciones normativas de la vivienda inclusiva en las diferentes ciudades, algunas establecen la producción de estas viviendas asequibles sin subsidio y, en este sentido, también el objetivo de estos programas y normas es la disminución de la inversión o el uso más eficiente de los recursos públicos. El propósito fundamental de implementar políticas, programas o normativas de vivienda inclusiva es generar vivienda asequible para aquellos hogares que no podrán efectivamente competir en el mercado por este bien.
- Fomentar la inclusión social, disminuir la segregación y discriminación a través de la mezcla física de hogares con diferentes ingresos. En este sentido, se podría decir que la vivienda inclusiva concreta el derecho a la ciudad de los hogares de menores ingresos, evitando la concentración de grandes áreas de hogares con bajos ingresos creados principalmente por programas públicos y subsidiados con sus conocidas problemáticas (círculos de pobreza) y generando vivienda asequible dispersa. Para Sabatini, una política para la integración social debe generar mayor integración entre grupos sociales, mayor acceso a la ciudad por parte de los pobres y debilitamiento de los estigmas territoriales. Con base en el análisis sobre el concepto de segregación socioeconómica de los hogares con menores ingresos, se pueden identificar los siguientes objetivos particulares de la zonificación incluyente:

- Construcción de unidades o subunidades territoriales más diversas socioeconómicamente.
- Control del crecimiento de la escala geográfica de territorios homogéneos de pobreza.
- Generación de territorios para hogares con bajos ingresos sin estigmas territoriales.
- Acceso a bienes y servicios.
- Generación de opciones diferentes de localización.

Ahora bien, es importante analizar el concepto de “vivienda asequible” que se utiliza en el marco de estas políticas y mecanismos de planeación urbana en muchas ciudades. Se refiere a una vivienda que debe ser asegurada por el Estado, dado que en condiciones generales del mercado es un producto que no se oferta en las condiciones y cantidades de la demanda. Esta vivienda debe ser destinada a hogares específicos o seleccionados mediante programas sociales, como hogares con bajos (o medios-bajos) ingresos, hogares con integrantes con discapacidades, adultos mayores, trabajadores clave (por localización de centros de empleo), hogares originales en zonas de renovación urbana, y hasta familias con niños (en Canadá, por ejemplo). En este sentido, la definición de vivienda asequible depende mucho del contexto económico y social, así como de la respuesta del mercado inmobiliario a esta situación, y no es solamente una respuesta a la demanda de vivienda social de hogares de bajos ingresos.

Aunque por lo general los términos “política de vivienda inclusiva” y “zonificación inclusiva” se utilizan indiscriminadamente, algunos autores señalan algunas diferencias entre estos dos conceptos y nuestro análisis nos lleva a definirlos de la siguiente manera.

Las políticas de vivienda inclusiva son una apuesta por la integración social (Calavita y Mallach 2010) y una respuesta de los gobiernos nacionales para prevenir que los gobiernos locales desincentiven la localización de vivienda en sus territorios (Mukhika et al. 2010). Francia, por ejemplo, introduce la obligación para las comunidades de asegurar el 20% del total del stock para arriendo de vivienda social a partir de incorporar el principio de “cohesión social e integración económica” en la Ley de Orientaciones Urbanas.

En cambio, la zonificación inclusiva es más un mecanismo o herramienta de planeación urbana para cumplir con los objetivos de la política y por lo general es un mecanismo de iniciativa e implementación local. El diseño de este mecanismo obliga o incentiva a los desarrolladores urbanos a incluir un porcentaje de vivienda social en sus proyectos aprovechando “(...) los beneficios económicos del incremento del valor de los bienes inmuebles para crear vivienda asequible (...) vinculando la creación de viviendas para hogares de ingresos bajos o moderados a la construcción de viviendas a precio de mercado y desarrollos comerciales” (Jacobus 2015) y fomentado la inclusión social. “Es utilizada para aumentar la oferta de vivienda de interés social en determinadas localizaciones donde los mecanismos puramente mercantiles tendrían como efecto profundizar los procesos de segregación socio-espacial, como es el caso de los suburbios norteamericanos o áreas de renovación urbana donde los procesos de gentrificación han ocurrido” (Rolnik y Santoro 2014). Por ejemplo, la ciudad de San Francisco, California, establece en su reglamentación urbana la obligación de destinar 17% de las unidades nuevas generadas en un proyecto, para vivienda asequible (Rolnik y Santoro 2014).

La zonificación inclusiva tiene diferentes bases conceptuales en el marco de la planeación urbana, como mecanismo de: i) regulación de usos del suelo o zonificación, ii) como exacción,

obligación o carga urbanística o compensación por impacto urbano, iii) como medida para la regulación de precios inmobiliarios y control de arriendos, o vi) como mecanismo de recuperación de plusvalías y control de la especulación del suelo.

La definición de usos del suelo debe estar determinada por la adecuada armonización de los usos que debe ser aplicada en todo el territorio dentro de los principios de la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. Como regulación de uso del suelo, en tanto, controla un aspecto del desarrollo urbano en sí mismo como lo es la vivienda accesible y que determina la forma en la cual el desarrollador debe hacer uso del suelo. A pesar de que muchas reglamentaciones establecen la opción de pago de esta obligación, esta opción es secundaria al objetivo principal de la regulación que es generar los soportes urbanos requeridos para la generación de vivienda asequible.

Una exacción es una condición inicial de contribuciones para la aprobación de un proyecto por parte del municipio que puede ser pagada mediante obras, en suelo, o en dinero. En contraste, con la definición de usos del suelo estas contribuciones deben mantener un sentido de la proporcionalidad en la cual sea posible realizar el proyecto y hacer el pago de la exacción. Una exacción puede tener la forma de aportación o carga urbanística como las cesiones de suelo para parques, equipamientos y vías, desde un 15% hasta un 60% del área total, como en España.

Las compensaciones o mitigación por impacto urbano también son reconocidas como exacciones y deben demostrar que están ligadas directamente a los efectos del proyecto y no a efectos externos al mismo, como el pago o construcción de un colegio para un gran proyecto de vivienda. El pago por edificabilidad o contrapartidas por derechos de construcción son exacciones, que están basados en la separación de los derechos de construcción de los derechos de propiedad (Francia, España, Brasil, Colombia, Gran Bretaña). Las ciudades definen una edificabilidad media para toda la ciudad o partes de ésta como en España, o un *plafond légal de densité* como en Francia, a partir de la cual el municipio cobrará el área adicional solicitada hasta un techo normativo. Por último, una figura conocida como *linkage fees* o tasas vinculantes se refieren al cobro principalmente en dinero, realizado por el gobierno local, a usos no residenciales o usos residenciales de altos ingresos como contraprestación por el impacto que tendrá el proyecto en la demanda de nuevas viviendas para bajos ingresos. Un centro comercial o un proyecto de oficinas atraerán un gran número de trabajadores de los cuales una parte será de bajos ingresos lo cual creará externalidades negativas: incremento en la demanda y por lo tanto un incremento en los precios del suelo o traslados desde lugares más lejanos, generando congestión. Por esta razón, el cobro se realiza por metro cuadrado de los usos anteriormente señalados que van a un fondo público.

El incremento en el valor del suelo generado por acciones urbanísticas es recuperado a través de la cesión de suelo o unidades de viviendas del nuevo proyecto al Estado, a manera de un pago en especie, como se establece en la Ley del suelo de 2007 de España, por ejemplo.

6.2 Variables en el diseño de una política de vivienda y zonificación inclusiva

Con base en los ejemplos trabajados con Calavita y Mallach, y otros en América Latina, se identifican a continuación variables que las políticas de vivienda inclusiva y los mecanismos de

zonificación inclusiva en los diferentes casos han incluido en su diseño. El caso de Colombia y Bogotá se tratará particularmente en un capítulo posterior.

6.2.1. Diseño de políticas de vivienda inclusiva

En el diseño de una política de vivienda inclusiva nos encontramos con varios ejemplos, entre los cuales identificamos dos temas a analizar: el nivel del gobierno (nacional o regional) donde se diseñan las políticas y el alcance de estas con relación al nivel local, y el marco de política pública en el que se inscriben los conceptos de vivienda inclusiva (políticas de vivienda, políticas de desarrollo urbano o políticas de integración social).

La iniciativa de una política de vivienda inclusiva depende de la estructura política del país y de las competencias de las entidades territoriales involucradas. En el marco de la Ley del suelo española de 2007, es la nación la que establece la obligación de “(d) estimar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa”⁹. Pero al mismo tiempo define que la reserva de suelo será establecida por las comunidades “(...) y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización”¹⁰. La ley también define que este suelo útil deberá ser entregado al estado a manera de contraprestación por la normativa urbana entregada.¹¹ En Argentina, la Ley de acceso justo al hábitat fue aprobada para la provincia de Buenos Aires en 2012, es decir, es una reglamentación a nivel regional que solamente aplica en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Esta Ley definió que “(...) como pago a cuenta de la determinación definitiva, sujeto al cómputo de equivalencia y valorización final, el 10% de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable” debe ser entregado a la entidad competente. Otro ejemplo lo conforma Brasil, con el Estatuto de las ciudades de 2001 que define las Zonas Especiales de Interés Social, ZEIS, pero no desarrolla el concepto ni mucho menos el procedimiento para su aplicación. Así, los municipios son los encargados de desarrollar el instrumento, diseñar su procedimiento e iniciar su implementación.

Con relación al marco de política pública donde se implanta el concepto de vivienda inclusiva parecería definir en gran parte los resultados de esta. Francia, por ejemplo, identifica en los años 80 una fuerte problemática derivada de la conformación de *ghettos* de comunidades inmigrantes y bajas condiciones socioeconómicas. Como respuesta, y después de varias propuestas y discusiones sobre el tema, el estado incorpora el principio de “cohesión social e integración económica” a la Ley Nacional de 1991 de Orientaciones Urbanas, un principio orientado principalmente a la inclusión social que luego tuvo implicaciones en la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana de 1990, la cual estableció que el 20% del total del *stock* de las diferentes comunidades debía destinarse a arriendo de vivienda social. Es así como esta política ha permeado las de vivienda y las de planeación urbana de todos los municipios del país, en alguna

⁹ Artículo 10 de la Ley del suelo de 2007.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Artículo 16 de la Ley del suelo de 2007.

medida, como compromiso de inclusión social y para asegurar el derecho a la ciudad. Un caso con dos diferentes caras es Chile (Sabatini et al 2001), que en 2006 a través de políticas de vivienda del Estado (que por lo general están permeadas también por política económicas sobre generación de empleo y aporte al PIB) diseñó, por un lado, alternativas para superar las condiciones negativas de la concentración de hogares de bajos ingresos, incluyendo el objetivo de generar mayor integración social a través de proyectos de integración social (deben dedicar el 30% de las viviendas a vivienda social y las viviendas de mercado pueden recibir el subsidio o bono de integración social), así como subsidio de diferencias por localización y venta de suelo público con mejores aprovechamientos (usos y edificabilidad) con obligación de construcción de vivienda social. Y, por otro lado, diseñan mecanismo como macroproyectos por fuera del perímetro urbano con la obligación de construir vivienda social, más como un programa de producción masiva de vivienda.

6.2.2. Estructura de zonificación inclusiva: Obligaciones o incentivos

En algunos casos como en Francia, es una obligación de las municipalidades establecer las necesidades de vivienda para hogares de bajos ingresos con el fin de estimar el porcentaje mínimo obligatorio de viviendas que deben ser asequibles y sus mecanismos. En este sentido, todos los nuevos proyectos de vivienda, comercio y servicios (en algunos casos solo se contemplan los de más de 5 viviendas o más de 1000 pies cuadrados) pueden obtener su correspondiente licencia condicionada al cumplimiento de la cantidad de vivienda o suelo para la vivienda asequible.

Por otro lado, están los incentivos, que se enfocan en impactar positivamente las ganancias de los desarrolladores utilizando mecanismos como los bonos de densidad, los incrementos en edificabilidad, aprobaciones expeditas de licencias (“*fast track*”), flexibilidad en los estándares de diseño como reducciones de aislamientos y parqueaderos o permisos para mayores alturas, exención o reducción de tarifas, así como subsidios o condiciones financieras especiales para las viviendas asequibles. En algunas ciudades el menú de incentivos está total o parcialmente disponible para que los desarrolladores urbanos escojan el que más les beneficie, en otras ciudades sólo un incentivo es el ofrecido.

Otros países se han desplazado de una planeación meramente regulatoria a una de negociación. El estudio de caso por caso es la forma de establecer la cantidad de vivienda asequible que el proyecto debe generar y depende de la propuesta general, de la localización del proyecto y de la combinación de viviendas asequibles que se proponga. En estos casos, la cantidad de vivienda asequible será el resultado de cada negociación que a su vez será necesaria para el licenciamiento del proyecto.

Es importante aclarar que, en algunos países, las unidades de vivienda inclusiva son cedidas al municipio para que este haga uso de las mismas (España) en contraprestación de los beneficios urbanísticos o como mecanismo de recuperación de las plusvalías generadas por el proyecto. En otros, las viviendas son una obligación urbanística que el constructor debe cumplir, no ceder, y que puede venderlas o arrendarlas a los precios máximos establecidos por el Estado, recibiendo los beneficios de la operación, y en otros casos deben ser compradas por el Estado a costo de

producción. En la mayoría de los casos las viviendas inclusivas son iguales en acabados (algunas con menores tamaños) que las viviendas de “mercado.”

6.2.3. Requerimientos de la zonificación inclusiva: cantidad, precio, arriendo o venta

La producción de un proyecto de vivienda de “mercado”¹² u otros usos no residenciales se asocia o vincula con la producción de vivienda asequible mediante diferentes reglas. La zonificación inclusiva típicamente establece un porcentaje de las unidades de viviendas de mercado de nuevo proyecto que deben ser dedicados a vivienda asequible o una relación de 1 vivienda asequible por cada 8 viviendas de mercado, el precio tope o rango de precios de las unidades que estará asociado a un máximo de ingresos por hogar y condiciones de la vivienda. Para los usos no residenciales, como los comerciales y de servicios, en ciudades estadounidenses se establece la relación de 1 vivienda asequible por cada 25 empleos, por ejemplo.

La definición de estos porcentajes depende de la localización del proyecto. Por ejemplo, en Estados Unidos los proyectos suburbanos establecen un mínimo entre 15% y 20% del total de las unidades de vivienda de mercado para vivienda inclusiva, mientras en suelo urbano este porcentaje puede ser menor o incluso puede variar por zonas al interior del suelo urbano. Otro ejemplo es el País Vasco en España, que fue la primera región en establecer mecanismos de zonificación inclusiva del 65% del suelo en áreas de expansión y 20% del suelo urbano, con lo cual la región alcanzó un ritmo mayor en la reducción del déficit. La diferencia en los porcentajes refleja las diversas condiciones de los valores de suelo, los costos de construcción y las condiciones de mercado en las diferentes ciudades. Otras ciudades establecen porcentajes máximos e incluso otras establecen porcentajes piso y techo en que se puede negociar la cantidad de viviendas asequibles dependiendo del proyecto. Otra regla para la producción de vivienda asequible es la de establecer un porcentaje del área total construida para vivienda de mercado, independientemente de las unidades de vivienda de mercado producidas.

Irlanda no muestra un ejemplo diferente. En el año 2000 se estableció la obligación de ceder hasta el 20% del suelo total del nuevo proyecto (no de las unidades de viviendas construidas) de usos residenciales o usos mixtos. Este porcentaje de suelo debe ser cedido a la autoridad local para la construcción de vivienda social. La autoridad local debe pagar por el urbanismo y la construcción de las viviendas, o el constructor puede hacerlo para luego vender las viviendas a la autoridad local que las compra a costo de producción. En el 2002, con un cambio de administración, los grupos de la construcción presionaron por cambios que incluyeron las opciones de pago de esta obligación en dinero, la entrega de un suelo, o la construcción de vivienda fuera del proyecto.

Algunas ciudades priorizan las viviendas asequibles generadas por la zonificación inclusiva para generar un *stock* de arriendo y otras para generar la venta de las unidades, dependiendo de las políticas de viviendas del país en las que aplique dicha zonificación. Esta diferencia se ve reflejada en el porcentaje de la obligación, mayor para arriendo y menor para venta.

¹² El término hace referencia a las viviendas que, sin intervención del estado, produce el mercado inmobiliario por su demanda y tasas de retorno atractivas o competitivas.

Los precios máximos de las unidades de vivienda asequible, el ingreso máximo de los hogares que pueden acceder a estas viviendas y sus características también son muy variables, y en algunos casos son objeto de negociación que alteran los porcentajes de viviendas asequibles requeridas. Por lo general, el objetivo es priorizar la oferta de vivienda a hogares de ingresos bajos, luego muy bajos y luego medios, lo cual a su vez impacta las características de la vivienda y su cantidad. De esta manera si la oferta de las viviendas asequibles se focaliza a hogares de ingresos muy bajos, los porcentajes sobre la totalidad de las viviendas que se deben dedicar a vivienda inclusiva podrá ser menor. También es importante señalar que, dependiendo de los ingresos de los hogares objetivo, el precio al que podrán venderse las unidades de vivienda inclusiva será menor que el costo de construirlas. Dependiendo de la diferencia entre el precio y el costo de las viviendas asequibles, ésta podrá ser asumida por el proyecto según sus cifras generales y el constructor podrá incluirla como costo de oportunidad, o el Estado deberá entregar compensaciones o incentivos previamente mencionados.

6.2.4. Tiempos de las condiciones de asequibilidad: transferencia de dominio o arriendo social

Una vez construida la vivienda asequible, se establece un tiempo en el que ésta no podrá ser vendida o cuyo precio de arriendo no podrá entrar en las condiciones generales del mercado. Algunas ciudades han establecido estas restricciones a perpetuidad y otras han establecido un mínimo de 10 años.

Como caso particular a señalar está Francia, donde los bancos de tierras establecen un derecho de preferencia a las viviendas asequibles que consiste en que los propietarios particulares deben ofrecer sus inmuebles a tal entidad, una sola vez, cuando tengan la intención de enajenarlos. Mediante este mecanismo se frenan los procesos especulativos con dichos bienes, ya que el banco de tierras debe comprar al valor original con ajustes por inflación. Así, el bien retorna al *stock* público de vivienda asequible y se oferta de nuevo a un hogar de ingresos bajos.

6.2.5. Alternativas de cumplimiento

Las experiencias en las diferentes ciudades del mundo muestran la diversidad en las opciones para cumplir con las condiciones de la zonificación inclusiva:

Tabla 1: Alternativas para el cumplimiento de generación de vivienda asequible

	En sitio	Fuera de sitio
Construcción	El desarrollador construye las unidades de viviendas asequibles como parte del proyecto.	El desarrollador construye las unidades de vivienda asequible en otras zonas de la ciudad. Algunas ciudades imponen límites (ej. Máximo 1 milla a la redonda del proyecto original, en el mismo barrio, en la misma localidad o sin condiciones).
Suelo	El desarrollador dedica una porción de suelo que puede ser cedido al Estado o solamente dedicado a vivienda asequible que construirá otro (el Estado, una ONG, u otro constructor) o él mismo para luego venderlo al precio máximo establecido.	El desarrollador dedica una porción de suelo que puede ser cedido al Estado o solamente dedicado a vivienda asequible en otro sitio de la ciudad para que sea construido por el Estado, una ONG, u otro constructor.
Dinero	No aplica.	El desarrollador paga a un fondo fiduciario para el desarrollo o mejoramiento de vivienda asequible.

Fuente: Traducción por los autores, de Calavita y Mallach (2010) y ajustes propios.

Los constructores tienen la posibilidad de: i) construir en sitio el porcentaje, las unidades o los metros cuadrados de vivienda asequible o en otro sitio en la ciudad, o bien ii) “ceder” el suelo al municipio en el mismo sitio o en otros sitios de la ciudad o hacer un pago equivalente a la obligación, opción que es muy común en las ciudades donde la selección depende del constructor. En especial, esta última opción en otras ciudades está restringida dado que es con la que menos resultados se consiguen en términos de inclusión social. Por ejemplo, en algunas ciudades de Estados Unidos solo se puede realizar el pago si el proyecto es de menos de 80 viviendas. Este dinero es depositado en un fondo fiduciario hasta que haya suficiente dinero para la compra de suelo y/o construcción de viviendas o financiación de empresas sin fines de lucro para hacer vivienda (a través de créditos de largo plazo y tasas más bajas que las del mercado).

7. Las políticas de suelo y de vivienda social en Colombia

7.1 Políticas nacionales de vivienda

De acuerdo con el Ministerio de Vivienda (2014), las políticas de vivienda a nivel nacional han estado tradicionalmente vinculadas a objetivos económicos relacionados con la dinamización del sector de la construcción y los efectos que este sector tiene sobre más de veinte sectores y subsectores económicos y en la generación de empleo. El antecedente de estos objetivos

económicos son los planteamientos del profesor Lauchlin Currie, quien en 1961 formula la tesis sobre la necesidad de trasladar población del campo a las ciudades para combatir el desempleo rural y así emplearla como mano de obra en la construcción de vivienda y otras actividades. La vivienda se concibe como instrumento de política social y económica.

Los cambios de concepción en las políticas nacionales de vivienda se agrupan en 5 períodos (Saldarriaga 1995, y Ministerio de Vivienda 2014): 1) la concepción higienista entre 1918 y 1942, 2) la concepción institucional entre 1942 y 1965, 3) el período de transición entre 1965 y 1972, 4) el período de las corporaciones de ahorro y vivienda entre 1971 y 1990, y 5) la concepción de mercado y los subsidios a la demanda.

En el primer período se registran acciones iniciales del Estado colombiano para la atención del déficit habitacional con la creación de las primeras entidades públicas encargadas de la producción estatal de vivienda social, tales como el Instituto de Crédito Territorial (ICT), el Banco Central Hipotecario (BCH), y el Banco Agrícola. La concepción original de la política parte de considerar que los problemas habitacionales deben ser una prioridad estatal y que no son de interés para el sector privado.

Durante el segundo período se crearon nuevas entidades para el desarrollo de programas de vivienda y la intervención estatal se consolidó en torno a aspectos como la gestión de suelo, urbanización de predios, mejoramiento y construcción de vivienda, financiación mediante créditos y el subsidio familiar de vivienda (SFV).

En el período entre 1965–1972 se establecen subsidios a la demanda ante la baja capacidad de pago de los hogares beneficiarios. Se introduce el concepto de vivienda de interés social (VIS), la cual es subsidiada y dirigida al segmento inmediatamente superior al de la población en estado de pobreza.

En el siguiente período se interviene el sistema bancario en busca de garantizar recursos financieros para promotores de vivienda y hogares compradores, en cuyo marco se fortalece el papel de las corporaciones de ahorro y vivienda. Durante este período se expide la Ley 9 de 1989 de reforma urbana, predecesora de la Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial.

En el último período, con la Ley 3 de 1991 se registra una modificación sustancial en la manera como se plantea la producción de VIS en Colombia, al dirigirla a la producción privada y el subsidio directo a la demanda a través del subsidio familiar de vivienda (SFV). Al respecto, es necesario resaltar que el SFV se crea a mediados del siglo pasado y la producción privada había incrementado su participación desde la década de 1970 a través de las corporaciones de ahorro y vivienda.

Es así como a partir de la década de 1990 el Estado se retira de la operación directa de la producción y financiación de vivienda. Para ello se crea el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), que en 2003 fue reemplazado por el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), como entidad estatal responsable de administrar el nuevo modelo de operación basado en el subsidio familiar de vivienda como instrumento financiero para la adquisición de vivienda en proyectos desarrollados por el sector privado.

Paralelamente, durante esta década se expide la Ley 388 de 1997 que, entre otros instrumentos, estableció la calificación de suelo y los porcentajes obligatorios para vivienda de interés social cómo se presenta más adelante.

En el período entre 2006 y 2010 el modelo del SFV evidencia una crisis en cuanto a la focalización, la efectividad de los desembolsos, y la falta de cierre financiero por parte de los hogares. En esas condiciones la política de vivienda se concentra en la demanda efectiva, con lo cual los hogares de más bajos ingresos se ven excluidos de la misma. Sin embargo, el modelo de subsidio directo a la demanda continuó siendo implementado hasta el año 2012 cuando el gobierno nacional introdujo ajustes al esquema de producción privada basado en subsidios, buscando mayor participación del Estado en las intervenciones sobre la oferta y la demanda, con actuación directa sobre aspectos como crédito hipotecario y la promoción y generación de VIP.

7.2 La reglamentación de los porcentajes obligatorios de suelo a nivel nacional y distrital

A partir de la promulgación de la Ley 388 de 1997, o Ley de Desarrollo Territorial, la legislación colombiana establece como obligatoria la destinación de porcentajes de nuevo suelo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social¹³ (VIS). Esta exigencia aplica tanto en suelo de expansión como en planes parciales de renovación urbana, lo anterior “(...) sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad” (subraya fuera del texto) (Art. 92), con lo cual se brinda la posibilidad de que cada municipio o distrito defina la localización más conveniente para este tipo de viviendas en las diferentes zonas de la ciudad. Si bien la exigencia se expresa en suelo, esta Ley establece que “en todo caso las zonas o áreas destinadas para este tipo de viviendas deberán desarrollarse de conformidad con este uso, por sus propietarios o por las entidades públicas competentes en los casos en los que se hubiere determinado la utilidad pública correspondiente” (subraya fuera del texto) (Art. 92). Con base en lo anterior, es posible interpretar que la exigencia no es una cesión de suelo al Estado sino una regulación del uso del suelo y además no se limita a la provisión de suelo, sino a su construcción por parte del propietario o eventualmente por la respectiva entidad pública. A pesar de esto y con excepción de los recientes decretos expedidos en Bogotá, la norma vigente no involucra de manera expresa la exigencia de construcción de las viviendas ni la identificación del responsable de hacerlo, lo cual acarrea dificultades para el real cumplimiento del objetivo de la ley y su efectiva contribución a la disminución del déficit habitacional.

Derivado de lo establecido en la Ley 388 de 1997, el plan de ordenamiento territorial (POT) de Bogotá (Decreto Distrital 619 de 2000) estableció en el año 2000 porcentajes obligatorios de suelo para VIS y vivienda de interés prioritario (VIP)¹⁴ exclusivamente para planes parciales de desarrollo con proporciones diferenciales según la zona de la ciudad, siendo menor la exigencia en los terrenos tradicionalmente destinados a los sectores de mayores ingresos. Tales porcentajes se muestran en la tabla siguiente.

¹³ La provisión de suelo para vivienda de interés social, así como las estrategias e instrumentos para garantizarla, deberá quedar consignada tanto en el plan de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen tales como planes parciales y decretos reglamentarios, al igual que en el plan de desarrollo de cada administración distrital y municipal. Según esta misma ley, la vivienda de interés social (VIS) es aquella dirigida a los hogares de menores ingresos cuyo tipo y precio máximo se establece en cada plan nacional de desarrollo (Art. 91).

¹⁴ Entendida la VIP como una vivienda para hogares de menores ingresos de hasta 70 Salarios mínimos mensuales, es decir alrededor de 18.000 dólares.

Tabla 2: Porcentaje de suelo para VIS y VIP sobre área útil¹⁵ en el Decreto Distrital 619 de 2000

Área	Alternativas	
	Porcentaje de VIS subsidiable	Porcentaje de VIP
Ciudad Norte, suelo de Expansión	20%	15%
Ciudad Sur, suelo de Expansión	50%	30%
Ciudad Occidental, suelo de Expansión	50%	30%
Suelo urbano	20%	No aplica

Fuente: Decreto Distrital 619 de 2000.

De esta manera, se restringió la destinación de suelo para vivienda social a los planes parciales de desarrollo, se estimuló la localización de este tipo de vivienda en áreas periféricas y de bajos ingresos y no se exigió la localización de VIP al interior del perímetro urbano vigente en ese momento.

Con la revisión del POT de Bogotá (Decreto Distrital 469 de 2003) se amplió la exigencia a todo el suelo con tratamiento de desarrollo y no sólo a los planes parciales, se mantuvo la proporción de VIS y VIP por zonas de la ciudad y se incluyó la exigencia de un 15% de suelo para VIP al interior del perímetro urbano.

La reglamentación del tratamiento urbanístico de desarrollo en Bogotá (Decreto Distrital 327 de 2004) contempló además del cumplimiento de la obligación en el mismo proyecto otras dos alternativas de cumplimiento para proyectos con condiciones excepcionales por ser de pequeña o mediana escala (menores a 4 Ha. de área útil) y/o que tuviesen restricciones de construcción y densidad o impedimento para implantar el uso residencial, así como dificultades de acceso o encontrarse rodeado de vivienda de altos ingresos. Las alternativas adicionales consistían en el traslado de la obligación a otro proyecto o cumpliendo la exigencia en proyectos de Metrovivienda¹⁶ mediante la compra de suelo o de derechos fideicomisarios. En ambos casos, se debía hacer la respectiva conversión de área según los valores catastrales del suelo en el proyecto generador de la obligación y en el proyecto al que se traslada. Posteriormente, se modificaron las alternativas de cumplimiento de la obligación in situ para promover un mayor grado de mezcla social y de usos al permitir que el cumplimiento de la obligación in situ se produjera no sólo mediante una edificación aislada destinada exclusivamente para VIP, sino también mediante la construcción de un porcentaje de área construida en el ámbito de todo el proyecto, con lo cual el promotor inmobiliario podría extraer un mayor aprovechamiento del suelo al combinar la VIP con otros productos inmobiliarios en una misma edificación (Decreto Distrital 118 de 2013).

A nivel nacional sólo hasta el año 2007, dando cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 388 de 1997, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos” (Ley 1151 de 2007, artículo 78) y su decreto reglamentario (Decreto Nacional 4259 de 2007), se

¹⁵ Entendida el área útil como como el área privada después de descontar las áreas públicas para vías, parques y equipamientos.

¹⁶ Entidad pública creada en el año 1998 con las funciones de banco de tierras y de promoción de la vivienda de interés social en Bogotá.

fijan por primera vez porcentajes de suelo para VIS y VIP¹⁷. Sin embargo, se restringe la exigencia a los predios que requieran adelantar proceso de urbanización en suelo de expansión o al interior del perímetro urbano, catalogados como tratamiento urbanístico de desarrollo, mediante plan parcial o licencia de urbanización en la siguiente proporción como mínimo: 25% del área útil para VIS y 15% para VIP¹⁸. De esta manera se excluyen de la obligación los nuevos proyectos de renovación urbana y el restante suelo urbano donde se pueda desarrollar el uso residencial. Adoptó, ya no de manera excepcional, alternativas de cumplimiento similares a las previstas previamente en la reglamentación de Bogotá y empleó la misma fórmula de conversión entre el proyecto generador y el proyecto receptor del traslado de la obligación basada en la comparación de valores catastrales del suelo.

Con la adopción el 12 de junio de 2012 del Plan de Desarrollo para Bogotá 2012-2016: “Bogotá Humana” (Acuerdo Distrital 489 de 2012), se estableció en el artículo 66 que la exigencia de porcentajes obligatorios para la construcción de VIP “aplica a todos aquellos terrenos donde se vayan a tramitar licencias de obra nueva” y, a su vez, el respectivo decreto reglamentario (Decreto Distrital 138 de 2015) fijó las condiciones para su aplicación en los tratamientos de desarrollo y renovación, tanto para planes parciales como para licencias de urbanización y de construcción. Normativamente, la obligación de un porcentaje de suelo se tradujo en área construida con el fin de garantizar la generación efectiva de soluciones habitacionales y se planteó de manera incremental al pasar de la destinación y construcción del 20% del suelo útil en el primer año al 30% en el segundo año de expedida la respectiva reglamentación. Además, estimuló la producción de VIP por encima de los porcentajes establecidos al descontar el área construida VIP del área total construida objeto de obligaciones urbanísticas para parques y equipamientos, con lo cual se reducían las cargas de urbanización.

Por otra parte, se establecieron condiciones para permitir la alternativa de traslado de la obligación a otro proyecto y en caso de cumplir las condiciones, el traslado sólo podía hacerse a proyectos priorizados dentro de los procesos de renovación urbana o proyectos aprobados por la Secretaría del Hábitat, entidad pública distrital responsable del sector vivienda, de manera que existiera control sobre las condiciones de localización del proyecto receptor.

Adicionalmente, contempló medidas para facilitar el seguimiento a la obligación y para evitar su incumplimiento, tales como: exigir que la construcción de las viviendas se hiciera primero o simultáneamente con otros productos inmobiliarios, que la cantidad de unidades a construir quedara expresamente señalada en la licencia de construcción y, ante todo, que la construcción de las VIP estuviera vinculada a los programas de subsidio nacionales o distritales de vivienda, de manera que se garantizara que los beneficiarios fueran realmente población de bajos ingresos.

El gobierno nacional expidió en 2012 la denominada “Ley de Vivienda” (Ley 1537 de 2012) que fijó la obligación de suelo en 20% del área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana, y

¹⁷ Este plan de desarrollo estableció como tope de precio 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) para VIS, y 70 SMLMV para VIP.

¹⁸ Adicionalmente, la exigencia sólo aplica para municipios y distritos con población urbana superior a 100.000 habitantes y municipios localizados en el área de influencia de los municipios y distritos con población urbana superior a 500.000 habitantes.

determinó que la destinación debía ser específicamente para programas de VIP. La reglamentación de la ley de vivienda (Decreto Nacional 75 de 2013), haciendo una interpretación restrictiva de la Ley 388 de 1997, estableció que los porcentajes obligatorios sólo podían exigirse a predios con tratamiento de desarrollo y de renovación urbana mediante plan parcial, impidiendo la exigencia en otras zonas de la ciudad. Además, circunscribe la obligación únicamente a la provisión del suelo útil y establece que sólo se exige su construcción a los propietarios cuando los predios, una vez urbanizados, hayan sido declarados de construcción prioritaria¹⁹. Aun cuando la destinación del suelo en predios con tratamiento de desarrollo sea específicamente para VIP, en los casos de planes parciales de renovación urbana se establece que la exigencia sea con destino a VIS. De tal manera, se excluyen a los hogares de menores ingresos de los procesos de renovación urbana, que se caracterizan por contar con mejores localizaciones en la ciudad y mayores posibilidades de acceso no motorizado a centros de empleo y servicios urbanos de alta jerarquía. Adicionalmente, contempla que la VIS a desarrollar en este tipo de proyectos puede alcanzar un precio máximo de venta de 175 SMLMV, con base en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2011–2014: “Prosperidad para todos.”

Paralelamente a la exigencia de porcentajes de suelo, en la modificación del POT de Bogotá (Decreto Distrital 364 de 2013) y en su decreto reglamentario (Decreto Distrital 478 de 2013)²⁰, el Distrito buscó fomentar nuevas modalidades de generación de suelo y vivienda para bajos ingresos en proyectos no obligados a destinar suelo para VIP, al incluir un estímulo a los desarrolladores de proyectos que les otorgaba edificabilidad adicional condicionada a la destinación de suelo a la construcción de este tipo de vivienda. Además, estableció el área mínima de la VIP (42 m²) y la VIS (45 m²).

A manera de conclusiones del análisis normativo se identificó que en la legislación colombiana el instrumento de destinación de porcentajes de suelo para vivienda social surge en 1997, con la Ley de ordenamiento territorial aún vigente (Art. 92), como un mecanismo para atender el déficit cuantitativo de este tipo de vivienda. En su concepción original se establecen las siguientes características:

- 1) Los porcentajes de suelo son de carácter obligatorio.
- 2) Deben ser resultado de determinar las necesidades de vivienda de interés social.
- 3) Si bien la obligación se asocia explícitamente a planes parciales en áreas de expansión urbana o de renovación urbana, no impide que se exija en otras zonas de la ciudad.
- 4) Los propietarios deberán desarrollar VIS en ese suelo o eventualmente ser desarrollado por entidades públicas en los casos en los que se hubiere determinado su utilidad pública.

Posteriormente, producto de múltiples reglamentaciones, se le han introducido al instrumento otros contenidos complementarios e incluso contradictorios con la concepción original planteada en dicha Ley.

¹⁹ La declaratoria de construcción prioritaria es un instrumento de gestión del suelo cuyo objetivo es evitar la retención de suelo, su especulación y el desarrollo armónico con las inversiones del municipio. A los predios seleccionados por el municipio se les establece un tiempo máximo en el que deben ser construidos, de lo contrario son subastados.

²⁰ La modificación del POT fue suspendida en 2014 por decisión del Consejo de Estado y, por lo tanto, sus decretos reglamentarios suspendieron sus efectos.

Se destaca el caso bogotano como el que más ha avanzado en su reglamentación e implementación. Es así como en el distrito capital, adicional a la exigencia de suelo, se han establecido incentivos para mejorar su localización, estimular su construcción o propiciar la mezcla con usos diferentes al residencial y con otros grupos sociales de mayores ingresos. Esto es: generar condiciones de traslado hacia las áreas centrales más favorables para los promotores, otorgar mayores índices de construcción en los proyectos que construyeran voluntariamente VIP, reducir cargas urbanísticas cuando los proyectos superaran el porcentaje mínimo exigido y autorizar el desarrollo de otros productos inmobiliarios en el área destinada a vivienda social a cambio de construir en una misma edificación un mínimo de área para este tipo de vivienda, y garantizar que las viviendas producto de la obligación fueran asignadas a población de bajos ingresos, entre otras medidas.

Con respecto al porcentaje exigido, las magnitudes establecidas son mayores para VIS que para VIP, con una tendencia en los últimos años a focalizar la exigencia en VIP e incrementar el porcentaje obligatorio. Sin embargo, no hay evidencia que los porcentajes sean producto de determinar el déficit cuantitativo de vivienda. En general, la proporción exigida para VIS es del orden del 20% al 25%, con excepción de la exigencia de hasta un 50% de suelo en los planes parciales en las áreas de expansión de bajos ingresos en el sur y occidente de Bogotá. A nivel nacional se ha contemplado la exigencia de un porcentaje no determinado de suelo en planes parciales de renovación urbana, pero autorizando precios de venta casi un 30% superiores a los del resto de las VIS. Por otra parte, para VIP la exigencia a nivel nacional ha sido del orden del 15% al 20% para áreas de desarrollo, mientras que en Bogotá el porcentaje se ha incrementado al pasar de no ser exigido en el año 2000 en ninguna parte del suelo urbano sino sólo un 15% en áreas de expansión, hasta el 20 y 30% en áreas con tratamiento de desarrollo y de renovación urbana en el 2015. Bogotá introduce por primera vez en 2012 porcentajes que se incrementan en el tiempo como un mecanismo para presionar la ejecución rápida de proyectos.

En cuanto a la localización del suelo, existen reglamentaciones contradictorias con la concepción de la Ley y opuestas entre el nivel nacional y el distrital. El nivel nacional enfoca la exigencia a los predios con tratamiento de desarrollo y aun cuando en el año 2013 establece la exigencia de suelo en planes parciales de renovación urbana, lo hace exclusivamente para VIS de mayor precio sin determinar un porcentaje específico. Al impedir explícitamente la exigencia de suelo para VIP en tratamientos diferentes al de desarrollo, restringe esta obligación a los suelos con localización predominantemente periférica y genera un tratamiento inequitativo para algunos predios de la ciudad a pesar de ser una norma de uso del suelo en esa medida. Por su parte, la reglamentación distrital amplía a partir de 2012 la obligación de destinar suelo para VIP en áreas de desarrollo y de renovación urbana, no sólo bajo la figura de plan parcial sino para cualquier tipo de proyecto y contempla (pero no desarrolla) la posible exigencia en otras zonas de la ciudad. Además, en 2013 introduce la noción de “edificabilidad adicional condicionada a la destinación de suelo para VIP” para promover la construcción de este tipo de vivienda en todas las áreas de la ciudad a cambio de mayor edificabilidad.

En lo que respecta a la búsqueda por garantizar la construcción de soluciones habitacionales, el análisis evidencia dos momentos y dos posiciones. Hasta 2012, tanto a nivel nacional como distrital, la obligación sólo se expresa en suelo. A partir de esta fecha en Bogotá se hace mención de la obligación de destinar suelo para la “construcción” de vivienda y posteriormente, se traduce

7.3 Mapa de actores

Imagen 2: Mapa de actores



Secretaría Distrital de Planeación (SDP). Como se mencionó anteriormente, la Secretaría de Planeación en la formulación del plan de ordenamiento territorial del año 2000 incluyó una reglamentación para la obligación de vivienda social en el marco de los planes parciales de desarrollo, norma que fue modificándose en el tiempo e incluyendo predios que no requerían plan parcial y suelos en renovación urbana. La SDP en el marco de los planes parciales establece la cantidad de área útil que se debe asignar a vivienda social y define el rango de ésta. También desarrolla una norma general para los suelos que no requieren plan parcial que debe ser aplicada por las curadurías urbanas en el marco de las licencias urbanísticas.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. El ministerio, luego de la reglamentación establecida por Bogotá, decide generar una reglamentación de obligación de vivienda social para planes parciales en desarrollo de aplicación nacional para todas las ciudades sin diferencia. En su renovación establece la obligación, pero no fija porcentajes, dejándolos para reglamentación local. El ministerio también está involucrado en este proceso en el estudio de hogares que pueden acceder a subsidios y en la entrega de estos subsidios de vivienda.

Cajas de compensación. Las cajas de compensación estudian las condiciones de ingresos de los hogares y demás condiciones para acceder a subsidios y en la entrega de estos subsidios de vivienda.

Promotores, desarrolladores y constructores. Los promotores adelantan los procedimientos de los planes parciales y con ellos se concreta la normativa específica y se define la localización al interior del plan parcial de la vivienda social. Los urbanizadores obtiene la licencia de urbanización en curadurías y, según la norma, dejan en sitio la obligación de vivienda social, la trasladan o la pagan a Metrovivienda.

Curadurías urbanas. Son entidades privadas que cumplen funciones públicas, manejan recursos públicos, y otorgan licencias urbanísticas con base en las normativas locales y nacionales. Son estas entidades las encargadas de definir, según la norma, las condiciones de cumplimiento de la vivienda social para licencias de urbanismo. En caso en que sea posible el pago deben solicitar certificado del mismo ante Metrovivienda y en caso de traslado deben incluir en las licencias el lugar y la cantidad de suelo que debe ser generado para vivienda social.

Hogares VIS/VIP. Los hogares objeto de subsidio son los responsables de buscar proyectos que oferten viviendas sociales. Ahora bien, también hay hogares que no son objetivo de subsidio que podrían adquirir vivienda en estos proyectos en la medida en que cuenten con la capacidad de pago sin subsidio.

Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT). Realiza, junto con la SDP, el seguimiento a la obligación de destinar suelo para VIS y VIP. Tiene funciones de inspección, vigilancia y control a los procesos de enajenación de vivienda, las cuales la vinculan a la verificación de los precios de venta de las viviendas construidas en el suelo producto de la obligación. Realiza gestiones con promotores privados para el desarrollo de VIS y VIP a través del mecanismo de “proyectos asociativos.”

Metrovivienda. Esta entidad tiene como una de sus fuentes de financiación el pago por obligación de vivienda social, y la normativa local ha establecido una ecuación con la cual la entidad liquida la deuda del solicitante de la licencia de urbanismo. Desarrolla proyectos de VIS y VIP en Bogotá.

Fiducia. La fiducia es contratada por Metrovivienda para administrar los dineros recolectados por Metrovivienda que serán invertidos en compras de suelo y construcción e infraestructuras urbanas como redes de servicios públicos, vías, adecuación de parques, entre otras. Metrovivienda cuenta con una fiducia por proyecto.

Personería y veeduría de curadurías. Estas entidades de control tienen la obligación de vigilar las acciones de las curadurías urbanas, es decir la correcta aplicación de las normas.

8. Contexto de la producción de vivienda social en Bogotá

Toda política de vivienda inclusiva debe partir de un cálculo sobre el porcentaje de vivienda social o asequible que espera producir por sus decisiones. Aunque se desconoce el origen del 20% de suelo sujeto a la obligación para vivienda social y 15% para vivienda de interés prioritario para nuevos desarrollos, que inicialmente estableció Bogotá y que luego incrementó al 25% de vivienda social y focalizó al 15% de vivienda prioritaria, en este capítulo traemos algunos datos generales que nos mostrarán las relaciones con el *stock* de vivienda de la ciudad (como se diseña la política en Francia, y Massachusetts, EUA), con los nuevos proyectos (como se diseña en New Jersey y California, EUA), y con nuevo suelo desarrollado (como se diseña en Irlanda). Los datos que se muestran a continuación no son necesariamente producidos por la obligación de vivienda social. Son datos para comparar las necesidades de este tipo de vivienda y analizar posteriormente los ajustes que podrían darse en el diseño de una política de vivienda inclusiva.

La producción anual promedio de los últimos años (2001-2016) de viviendas está alrededor de 33.000 nuevas unidades, de las cuales el 29% en promedio se ha producido para vivienda social, lo cual representar en promedio 9.560 viviendas sociales anualmente.

Tabla 3: Construcción de viviendas anuales para el periodo 2001–2016 en Bogotá

Año	VIS (con VIP) Unidades	VIP Unidades	No VIS Unidades iniciadas por año	Total Unidades	% VIS Total Unidades	% VIP Total Unidades
2001	9154	0	3011	12165	75%	0%
2002	23023	0	10698	33721	68%	0%
2003	11033	0	13121	24154	46%	0%
2004	12981	2079	15060	28041	39%	7%
2005	14819	8937	19072	33891	17%	26%
2006	20038	11418	22741	42779	20%	27%
2007	19305	8380	26587	45892	24%	18%
2008	13785	6413	22693	36478	20%	18%
2009	14443	5204	16044	30487	30%	17%
2010	17650	5468	23995	41645	29%	13%
2011	14949	2793	25487	40436	30%	7%
2012	11836	4381	23323	35159	21%	12%
2013	7393	1710	24417	31810	18%	5%
2014	14096	7672	21256	35352	18%	22%
2015	13691	5357	19605	33296	25%	16%
2016	6190	1606	16833	23023	20%	7%
Total	224386	71418	303943	528329	29%	14%

Fuente: Elaboración propia con base en información DANE y CEED.

A diferencia de otros países, en Colombia el mercado produce vivienda social seguramente como resultado de las políticas de vivienda y políticas económicas que incluyen incentivos (devolución del IVA, no pago del impuesto de valor agregado, si es un contrato de viviendas públicas a través de patrimonio autónomo no paga renta), tasas preferenciales para constructor, subsidios a la demanda, plan de ahorro programado, y subsidio a la tasa de crédito para vivienda.

Se evidencia una participación de la VIS del 75% de la totalidad de las unidades de vivienda en el 2001 y un 0% participación de la VIP. En el 2016, dicho porcentaje había disminuido para la VIS a un 20%, mientras que la VIP contaba con un 7% de participación.

El periodo entre 1997 y 2001 se caracterizó por ser el más profundo de la crisis inmobiliaria y fue en este periodo en el cual la producción de vivienda para sectores medios y altos cae y ante esta situación los constructores reorientan sus negocios al mercado de la vivienda social (Cuervo y Jaramillo 2009). Entre 2002 y el 2005 el gobierno aumenta el número de subsidios asignados, casi 18 veces y la producción de vivienda social se estimula, mostrando los mayores porcentajes de participación en el total de las viviendas del periodo analizado. De ahí en adelante, los porcentajes de participación de la vivienda social disminuyen, excepto para el periodo 2009–2011.

Este periodo tuvo un enfoque liberal, donde el mercado lideraría la solución de vivienda de los más pobres, consolidando el sector económico de la construcción. Lo anterior en contraposición

de las políticas anteriores caracterizadas por el protagonismo del sector público tanto en producción y vivienda como en su financiación. Estas políticas liberales actuaron en dos sentidos: en la eliminación de la línea de financiamiento especial para la construcción de vivienda social, y en la eliminación de la construcción de la vivienda social por parte del Estado y la creación del sistema de subsidios directos a la demanda.

En el marco de una política liberal de vivienda, la producción de vivienda social se ve afectada por los ciclos económicos y “(...) cuando los promotores emigran a otros sectores de la demanda, el gobierno carece de instrumentos para hacer que se produzca vivienda social, y ciertamente los subsidios son muy insuficientes” (Cuervo y Jaramillo 2009). En este sentido, la obligación de vivienda social se constituye en el mecanismo para mantener la producción de vivienda social.

9. Suelo generado por el instrumento

Los resultados de cantidad de suelo generado por el instrumento y las condiciones de ese suelo en función de producir inclusión social se basaron, como primera fuente, en la información suministrada por la SDHT por ser la única base de datos que cuenta con registros de licencias con obligación VIS y VIP en las diferentes modalidades de cumplimiento desde 2004. La segunda fuente empleada fue la información oficial de la SDP de los planes parciales adoptados de desarrollo y renovación urbana. No se empleó la base de datos entregada por ERU, ya que no contiene información del área útil que fue objeto de pago o traslado a Metrovivienda.

Se debe tener en cuenta que la información de *web service* presenta inconsistencias y vacíos que se mencionaron en el capítulo de la metodología de esta investigación, por lo cual las cifras no pueden ser consideradas confiables, pero permiten una aproximación a la cantidad del suelo generado. Igualmente, es necesario aclarar que la información de la SDP consiste en los datos estipulados en el decreto de adopción del respectivo plan parcial y no representan necesariamente las cantidades de suelo efectivamente licenciado para ser desarrollado, dado que no todo el suelo involucrado en los planes parciales ha sido licenciado. Por último, es necesario recordar que de la totalidad de los registros entregados por la SDHT fue posible georreferenciar el 97% por las razones expuesta en la metodología.

Según la base de datos de SDHT, entre 2004 y 2015 se licenciaron 792 hectáreas útiles de suelo y la obligación de vivienda social produjo 192 hectáreas de área útil para VIS y 104 para VIP. Es importante recordar que la reglamentación de la obligación de vivienda social tiene diferentes porcentajes en función de la zona donde se ubique el proyecto y el tipo de vivienda.

Tabla 4: Áreas generadas por licencias expedidas en el marco de la obligación de destinar suelo para VIS / VIP entre 2004 y 2015

	Área útil (AU)	Área útil VIS (AU VIS)	Área útil VIP (AU VIP)
Total (M²)	7.917.854	1.922.928	1.036.585
Total (Ha)	792	192	104
% / AU	100%	24%	13%

Fuente: Cálculo propio con base en información suministrada por SDHT en noviembre de 2016.

Por su parte, 42 de los 45 planes parciales de desarrollo adoptados fueron objeto de la obligación. Los restantes corresponden a planes parciales con uso dotacional que no estaban obligados a destinar suelo para VIS y/o VIP. Además, 30 de los 42 planes parciales (equivalentes al 71%) establecieron la obligación para VIS, 7 (17%) combinaron entre VIS y VIP y 5 (12%) destinaron exclusivamente para VIP. En total, en estos planes parciales la obligación generó 317,3 hectáreas de suelo útil, de las cuales 224,6 (71%) se destinaron para VIS y 92,7 (29%) para VIP. A su vez, los 5 planes parciales de renovación urbana cumplieron con la obligación en sitio y para VIP con un total de 4,8 hectáreas.

Tabla 5: Áreas generadas por planes parciales de desarrollo y de renovación urbana en el marco de la obligación de destinar suelo para VIS / VIP entre 2002 y 2015

	Área útil (AU)	Área útil VIS (AU VIS)	Área útil VIP (AU VIP)
Total (M²)	6.632.711	2.246.180	974.727
Total (Ha)	663	225	97
% / AU		34%	15%

Fuente: Cálculo propio con base en información SDP 2016.

Con el fin de estimar el potencial de viviendas que se podrían generar en el suelo producto de la obligación, se empleó la densidad promedio en proyectos gestionados por Metrovivienda (Metrovivienda 2012) de 500 viviendas por hectárea útil en proyectos multifamiliares, con lo cual se obtiene un potencial de 148.000 viviendas en el suelo registrado en licencias urbanísticas y 161.000 viviendas en planes parciales adoptados.

Tabla 6: Potencial de construcción de vivienda en el área útil resultante de la obligación de destinar suelo para VIS / VIP entre 2002 y 2015

Densidad Media (Viv/Ha útil)	Ha útiles Licencias	Ha útiles Planes Parciales
500	296	322
Total Potencial Vivienda	148.000	161.000

Fuente: Cálculo propio, con base en densidad media de proyectos de Metrovivienda.

En cuanto al potencial de suelo y viviendas que se podría gestionar a partir de los recursos provenientes de la alternativa de pago compensatorio, se emplearon los datos suministrados por ERU (2017a) que consisten en las resoluciones de liquidación de valores a pagar expedidas por Metrovivienda entre 2012 y 2016. Los valores se indexaron al año 2017 empleando el índice de precios al consumidor (IPC)²¹ (Banco de la República de Colombia 2017) y se calculó el área de suelo resultante a partir del valor catastral de referencia establecido por ERU (2017b). De esta manera, se obtuvo un total estimado de 10 hectáreas de suelo útil que, de acuerdo con la densidad promedio estimada por Metrovivienda, equivale a un potencial de 5.000 viviendas en multifamiliares.

Tabla 7: Estimado de área útil 2012–2016

Año	Subtotal valor pago compensatorio a la fecha de expedición de la resolución de liquidación por parte de Metrovivienda, ahora ERU (Fuente: ERU 2017)	Valores a junio 2017 indexados según IPC (Fuente: Cálculos propios con base en información Banco de la República, 2017)	Promedio valor catastral m2 a junio 2017 (Fuente: ERU 2017b. Simulación del cálculo de la obligación VIS VIP.)	Subtotal equivalencia en área útil (m2) según valor catastral a junio 2017
2012	\$5.343.229.621	\$6.628.824.454	\$1.841.082	3.601
2013	\$19.251.529.827	\$23.429.477.643		12.726
2014	\$44.392.432.609	\$52.120.049.465		28.309
2015	\$35.467.272.577	\$39.001.214.449		21.184
2016	\$63.237.313.717	\$65.758.821.290		35.717
Total estimado de área útil producto de pago compensatorio (m2)				101.537

Fuente: Cálculo propio, con base en información ERU (2017a y 2017b).

²¹ “El Índice de Precios al Consumidor o IPC, es un número sobre el cual se acumulan a partir de un periodo base las variaciones promedio de los precios de los bienes y servicios consumidos por los hogares de un país, durante un periodo de tiempo. De manera más compleja se trata del indicador de la inflación de un país más conocido, y se constituye en un indicador de carácter coyuntural sobre el comportamiento de los precios minoristas de un país” (DANE 2017).

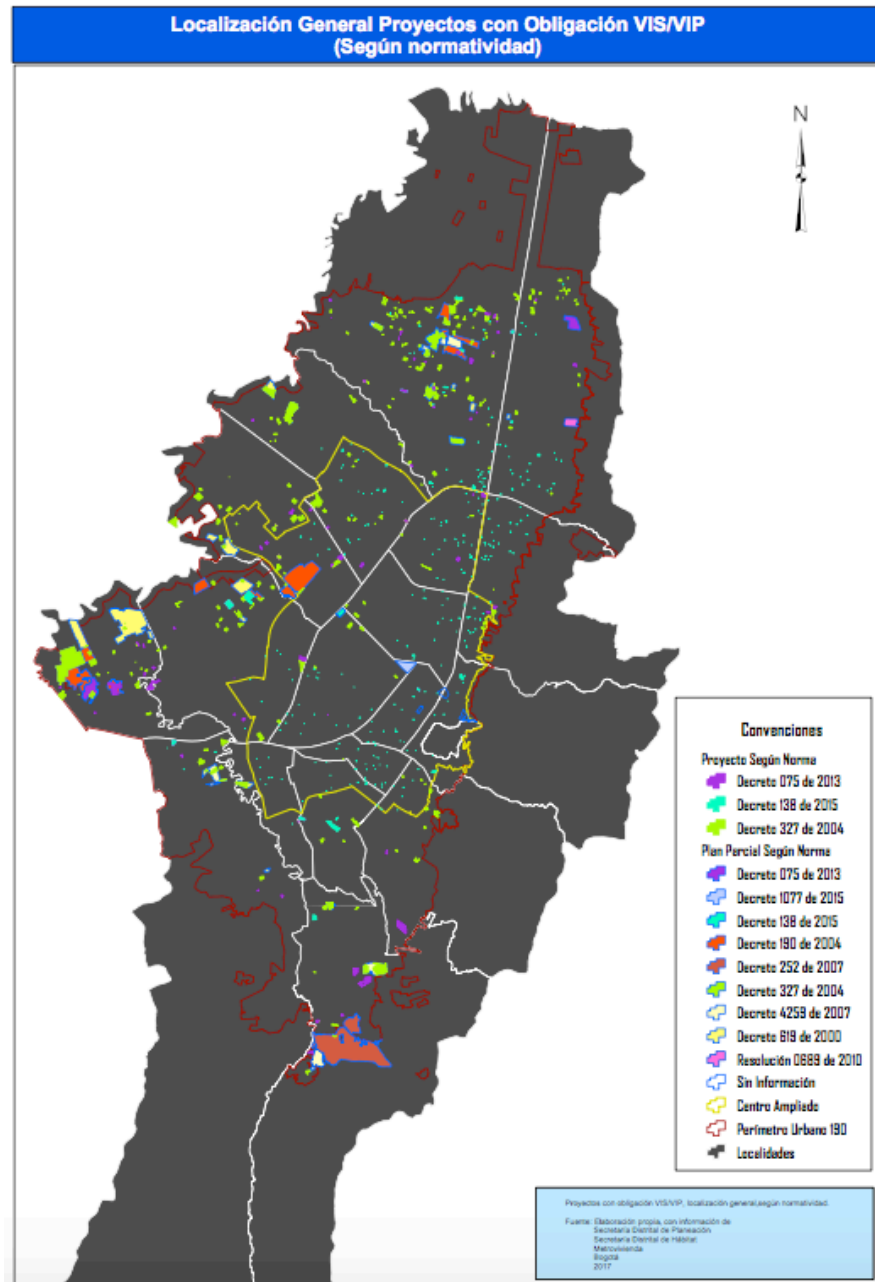
Con respecto a la localización en la ciudad del suelo producto de la obligación en función de sus condiciones para propiciar inclusión social, se llevó a cabo un análisis general de distribución espacial a partir de los registros de licencias identificadas por la SDHT y Metrovivienda, así como los planes parciales adoptados por la SDP. El análisis se abordó desde dos categorías ordenadoras: modalidad de cumplimiento y norma urbana que estableció la obligación y cuatro tipos de análisis:

1. Localización general de proyectos con relación al centro ampliado²² y clasificación por modalidad de cumplimiento y norma urbana aplicada.
2. Localización de proyectos por UPZ según Índice de Segregación Integrado
3. Localización de proyectos según estratificación socioeconómica
4. Localización de proyectos con respecto a áreas de servicios de parques zonales

En cuanto a la localización general de los proyectos con licencia y en planes parciales, la ubicación predominante es fuera del centro ampliado de la ciudad (59% del total de licencias. Véase imagen 3 y tabla 9), a excepción de los proyectos licenciados en el marco del Decreto 138 de 2015 que en su mayoría se ubican en las áreas centrales de la ciudad (64% de los proyectos licenciados con esta norma se encuentran en el centro ampliado. Véase tabla 10). Esto se explica ya que, previo a la expedición de ese decreto la obligación, había recaído exclusivamente en predios con tratamiento de desarrollo cuya ubicación es mayoritariamente periférica.

²² El centro ampliado es un área establecida por la Secretaría Distrital de Planeación en el marco de la formulación del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” para demarcar la zona central de la ciudad que cuenta con mayor densidad de infraestructuras y dotaciones públicas.

Imagen 3: Localización general proyectos con obligación VIS/VIP (según normatividad)



Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016, SDP 2016 y Metrovivienda 2016.

Tabla 8: Porcentaje de licencias según normativa

	Decreto 327 de 2004	Decreto 075 de 2013	Decreto 138 de 2015	Total
% de licencias	39%	13%	48%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

Tabla 9: Porcentaje de licencias según localización

	En Centro Ampliado	Fuera de Centro Ampliado	Total
% de licencias	41%	59%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

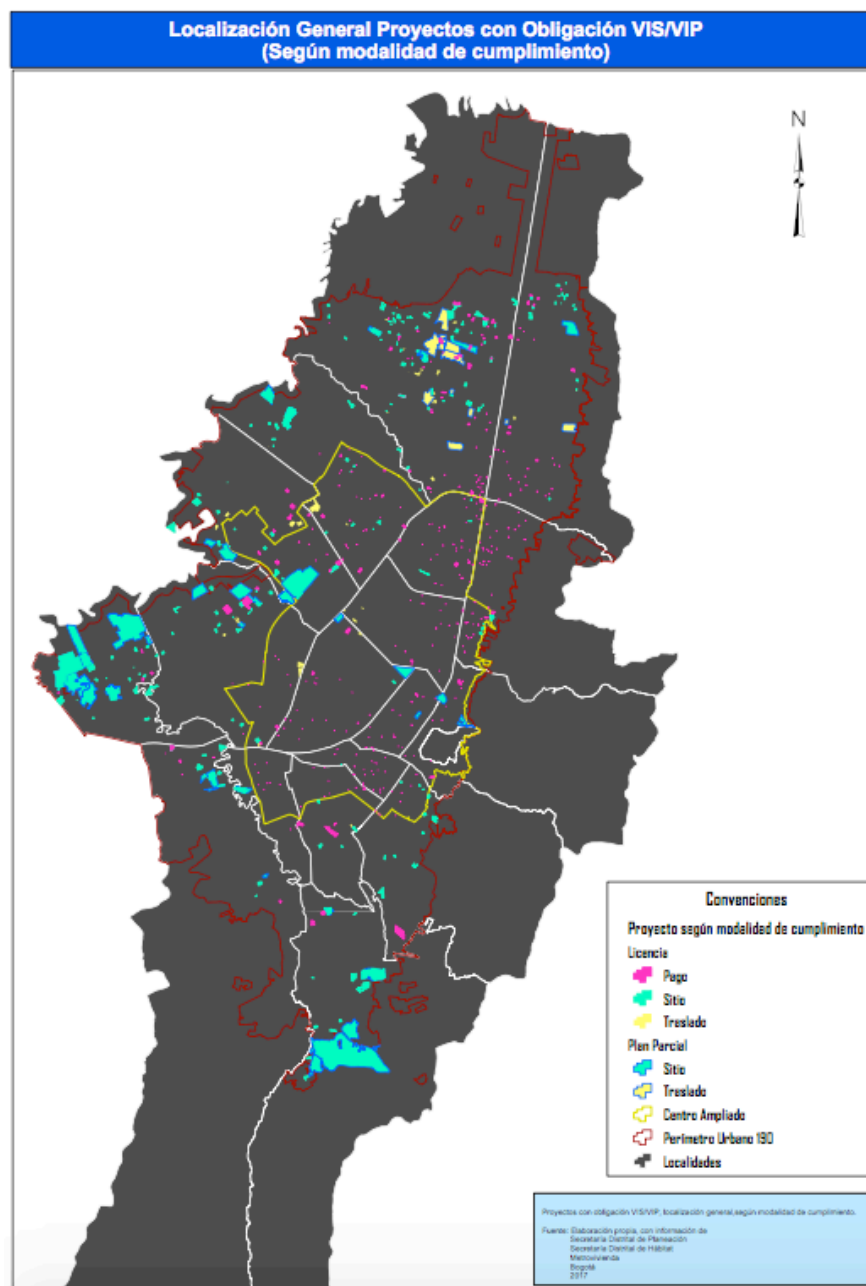
Tabla 10: Normativa de licencias según localización

	En Centro Ampliado	Fuera de Centro Ampliado	Total
Decreto 327 de 2004	20%	80%	100%
Decreto 075 de 2013	23%	77%	100%
Decreto 138 de 2015	64%	36%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

Al analizar la distribución espacial de los proyectos licenciados, en función de la modalidad de cumplimiento y su relación con estratificación socioeconómica e Índice de Segregación Integrado, se caracterizan por lo siguiente. las modalidades de cumplimiento presentan, en términos generales, dos patrones de localización en la ciudad contrapuestos (véase imagen 4): en las licencias expedidas para proyectos con ubicación céntrica se optó mayoritariamente por pago y traslado (91% del total de las licencias en centro ampliado (véase tabla 11), mientras que la mayoría de las licencias que dejaron la obligación en sitio se ubican hacia la periferia de la ciudad (87% del total de licencias con modalidad en sitio. Véase tabla 12).

Imagen 4: Localización general proyectos con obligación VIS/VIP (según modalidad de cumplimiento)



Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016, SDP 2016 y Metrovivienda 2016.

Tabla 11: Localización de licencias según modalidad de cumplimiento

	Pago	Sitio	Traslado	Total
En Centro Ampliado	85%	10%	5%	100%
Fuera de Centro Ampliado	47%	45%	8%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

Tabla 12: Modalidad de cumplimiento de licencias según localización

	En Centro Ampliado	Fuera de Centro Ampliado	Total
Pago	56%	44%	100%
Sitio	13%	87%	100%
Traslado	29%	71%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

Al analizar las características de localización para cada modalidad de cumplimiento, se encuentra que del total de licencias registradas el 30% corresponde a cumplimiento “en sitio” (véase tabla 13). En estas predomina el Decreto Distrital 327 de 2004 como norma que dio origen a la obligación. En coherencia con lo anterior, en su mayoría son predios en tratamiento de desarrollo con localización periférica y que registran las mayores áreas brutas (véase imagen 5). La mayoría de los proyectos que dejaron la obligación en sitio se ubican en zonas de estratos bajos y medios (66% en estratos 1 a 3. Véase tabla 14 e imagen 6) y con los mayores niveles de segregación según el ISI (72% entre nivel medio y alto. Véase tabla 15 e imagen 7). Estas zonas son donde tradicionalmente se ha ubicado la oferta de VIS y VIP. En ese sentido, la norma reconoce y mantiene la tendencia.

Al igual que en los planes parciales de desarrollo, la alternativa predominante es la generación de suelo para VIS y no para VIP, lo cual se puede explicar teniendo en cuenta que son promotores privados que buscan maximizar ganancias. Dada la posibilidad que brinda el Decreto de optar por VIS o por VIP, los privados eligen el producto inmobiliario que puede venderse a mayor precio.

Tabla 13: Porcentaje de licencias según modalidad de cumplimiento

	Pago	Sitio	Traslado	Total
% licencias	63%	30%	7%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

Tabla 14: Licencias “en sitio” según estrato socioeconómico

	Estratos 1 y 2	Estrato 3	Estratos 4, 5 y 6	Otros o sin info.	Total
En sitio	38%	28%	11%	23%	100%

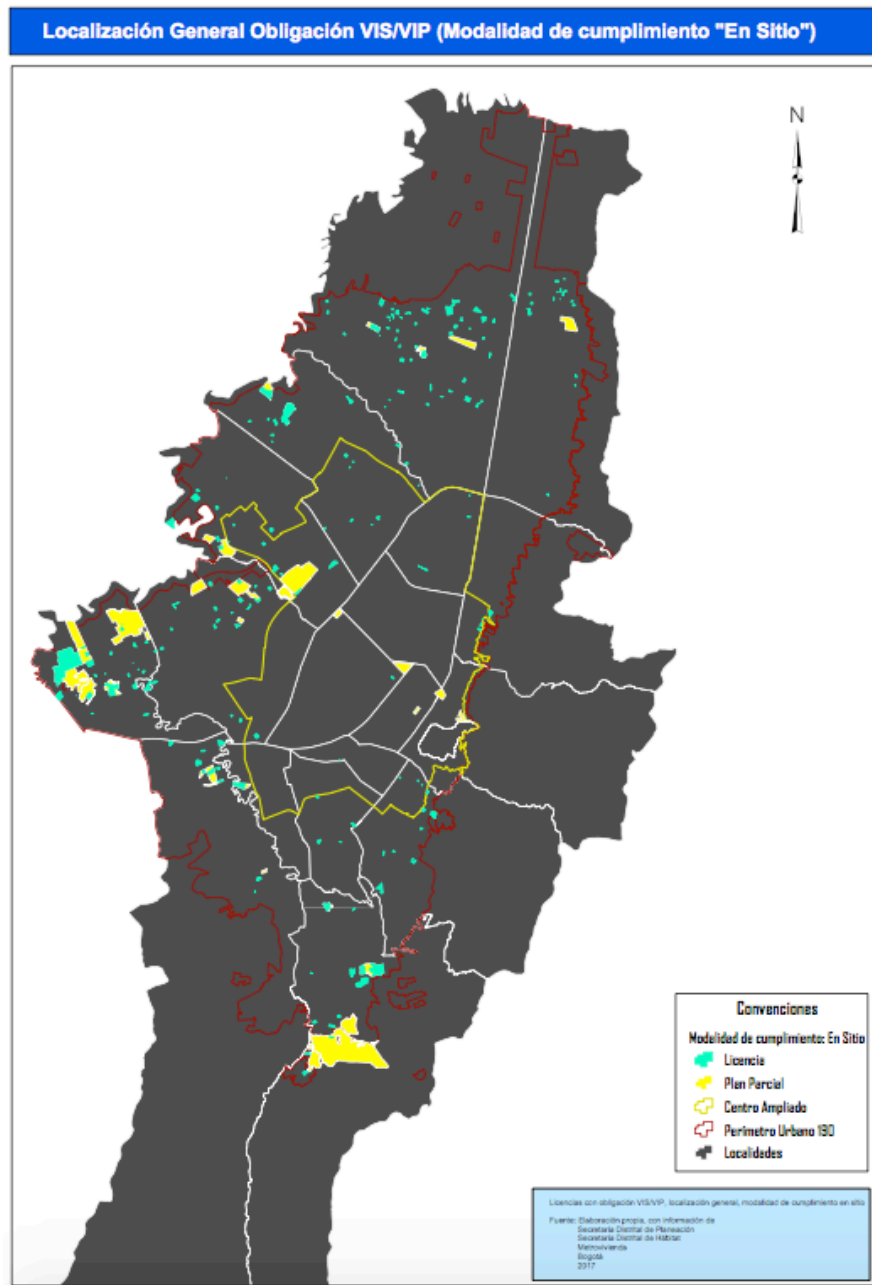
Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

Tabla 15: Licencias “en sitio” según Índice de Segregación Integrado

	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto	Sin info.	Total
En sitio	9%	4%	21%	39%	12%	15%	100%

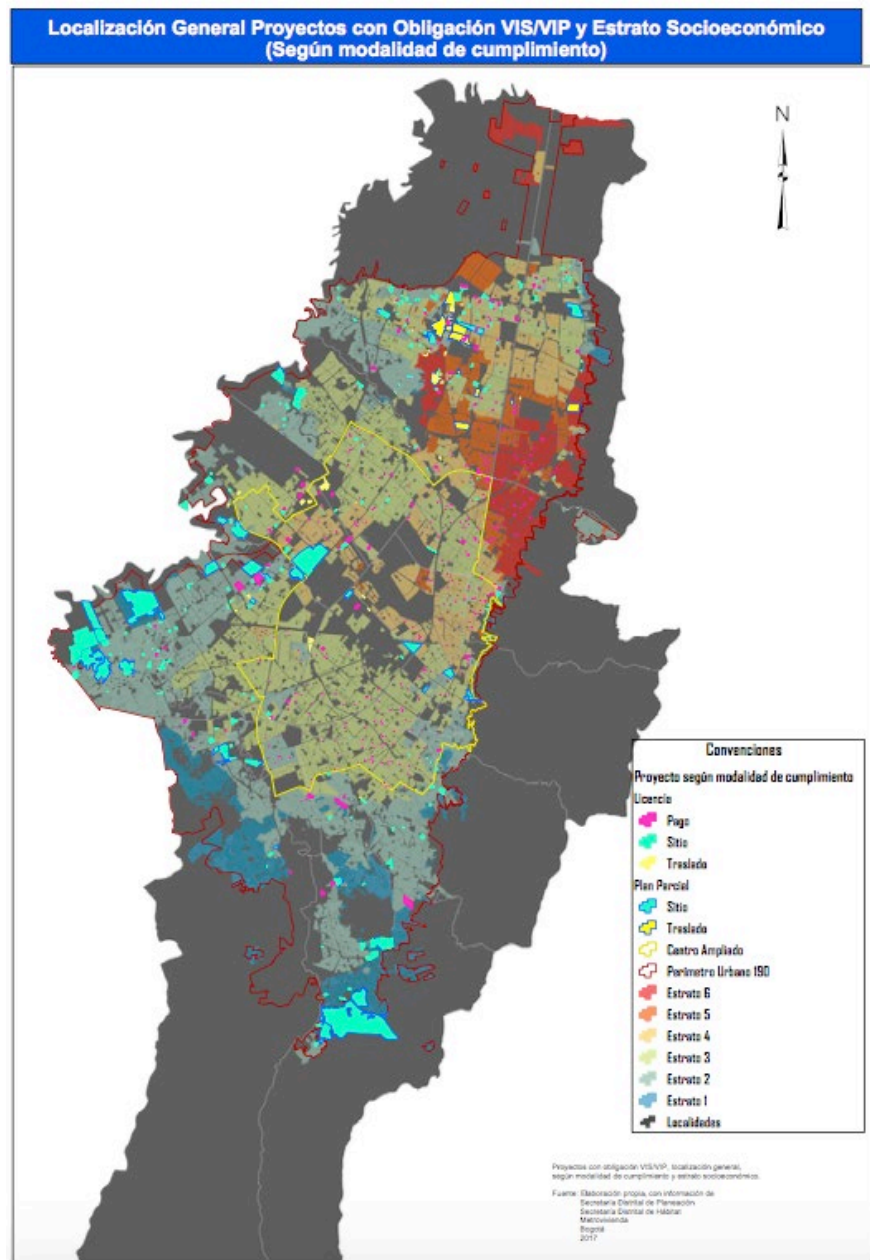
Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

Imagen 5: Localización general proyectos con obligación VIS/VIP (modalidad de cumplimiento “en sitio”)



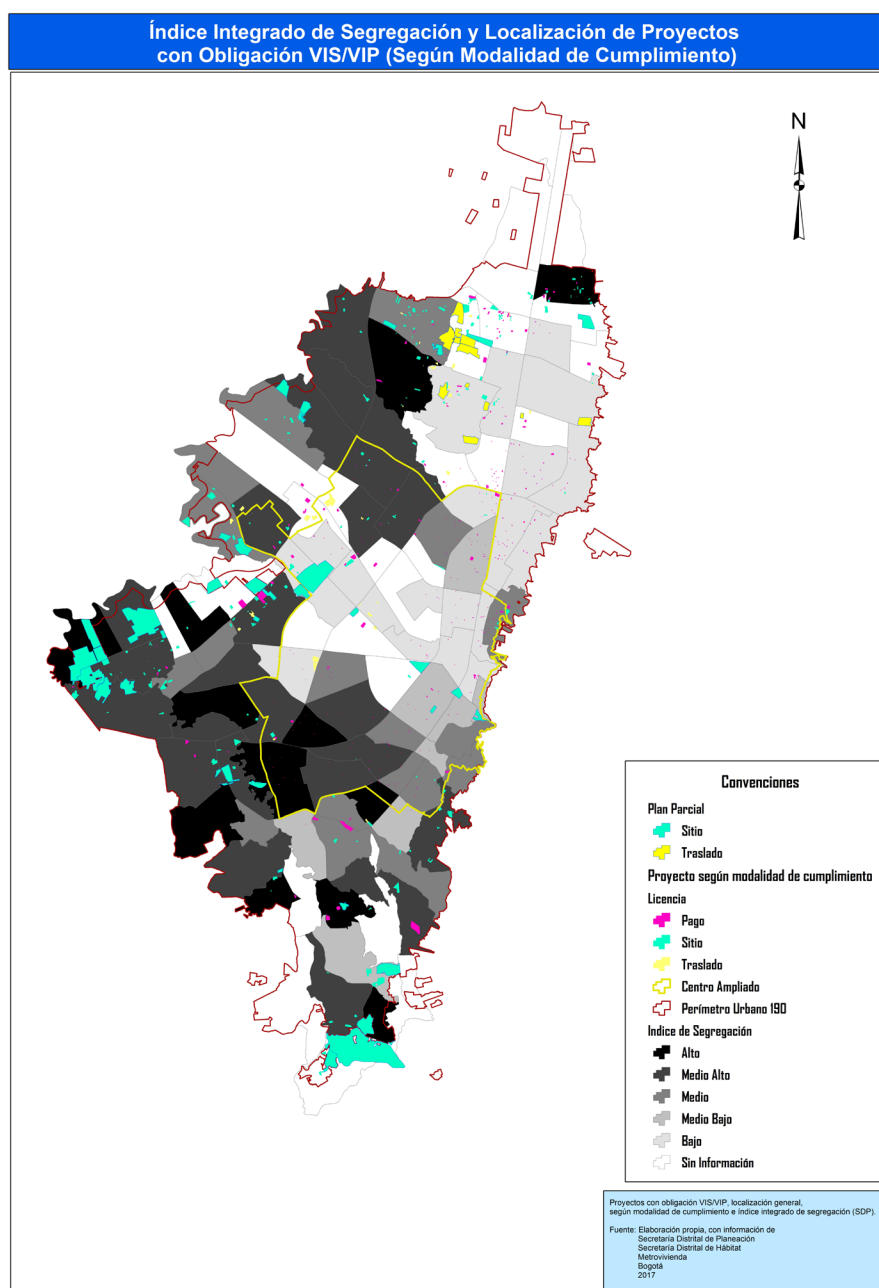
Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016, SDP 2016 y Metrovivienda 2016.

Imagen 6: Localización general proyectos con obligación VIS/VIP y estrato socioeconómico (según modalidad de cumplimiento)



Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016, SDP 2016 y Metrovivienda 2016.

Imagen 7: Localización general proyectos con obligación VIS/VIP e Índice de Segregación Integrado (según modalidad de cumplimiento)



Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016, SDP 2016 y Metrovivienda 2016.

La modalidad de “traslado” es la menos empleada, pues reúne tan sólo al 7% de las licencias registradas que además cuentan con las menores áreas brutas (véase tabla 13 e imagen 8). Son en su mayoría licencias expedidas en el marco del Decreto Distrital 138 de 2015 en predios con tratamiento de renovación urbana y por lo tanto con ubicación céntrica y obligación exclusivamente VIP. En términos de estratificación corresponden en mayor medida a zonas de

estratos 3 a 6 (51%. Véase tabla 16 e imagen 6), con los menores niveles de segregación (46% entre niveles medio a bajo. Véase tabla 17 e imagen 7).

Tabla 16: Licencias “traslado” según estrato socioeconómico

	Estratos 1 y 2	Estrato 3	Estratos 4, 5 y 6	Otros o sin info.	Total
Traslado	20%	24%	27%	29%	100%

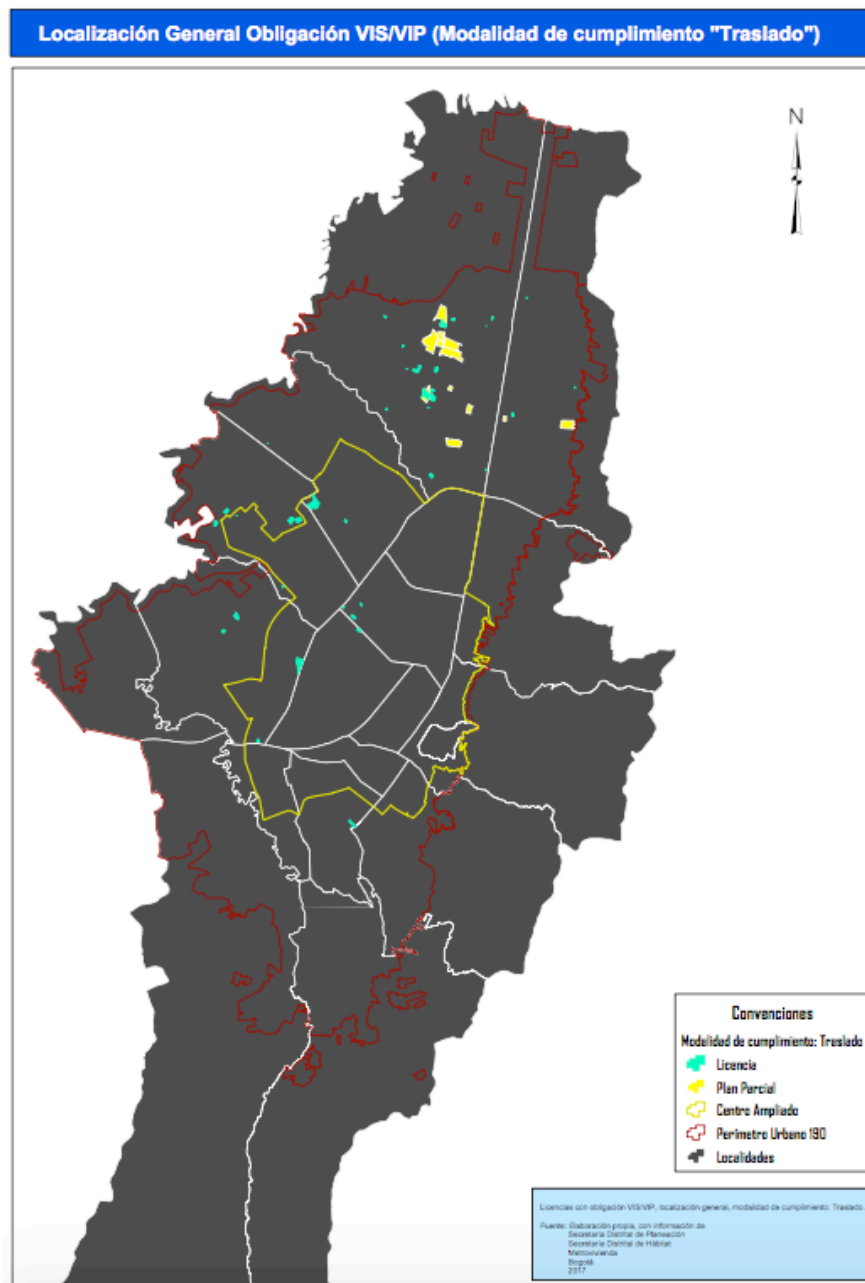
Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

Tabla 17: Licencias “traslado” según Índice de Segregación Integrado

	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto	Sin info.	Total
En sitio	33%	2%	11%	2%	2%	50%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

Imagen 8: Localización general proyectos con obligación VIS/VIP (modalidad de cumplimiento “traslado”)



Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016, SDP 2016 y Metrovivienda 2016.

Al contrario de la anterior, la modalidad de “pago” es la más utilizada por los promotores, agrupando al 63% de las licencias (véase tabla 13 e imagen 9), principalmente expedidas en tratamiento de renovación urbana en áreas centrales de la ciudad en el marco del Decreto Distrital 138 de 2015 y, por lo tanto, con obligación de destinar exclusivamente para VIP. La estratificación de las zonas donde se ubican es de estratos medios y altos (80% entre estrato 3 a

6. Véase tabla 18) y se evidencia que casi la totalidad de los proyectos de área pequeña en estrato 5 y 6 optaron por esta modalidad (Véase imagen 6). La mayoría de los proyectos que optaron por el pago de la obligación se ubican en zonas con niveles de segregación medio y bajos según el ISI (54% entre niveles medio y bajo. Véase tabla 19), con lo cual esta alternativa reduce la posibilidad de una adecuada inserción de las VIS y VIP en términos de inclusión social. Sin embargo, se aprecia que la opción de pago está no sólo asociada a la estratificación sino también al tamaño de los proyectos, y así los de menor tamaño optan mayoritariamente por el pago incluso en zonas con alto grado de segregación (Véase imagen 7). Es necesario tener en cuenta que el Decreto 138 de 2015 no sólo obligaba a destinar suelo para VIP, sino que también exigía su construcción y su asignación a beneficiarios del subsidio de vivienda distrital o nacional. Así, algunos proyectos de pequeña escala de construcción, por encargo del propietario que tuvieran previsto la generación de vivienda propia, optaron por pagar para no estar sujetos a la asignación de beneficiarios. Adicionalmente, en algunos proyectos de muy pequeña escala, la obligación de construir se traducía en un área construida menor al de una VIP, con lo cual la primera alternativa era el pago.

Tabla 18: Licencias “pago” según estrato socioeconómico

	Estratos 1 y 2	Estrato 3	Estratos 4, 5 y 6	Otros o sin info.	Total
Pago	10%	47%	33%	10%	100%

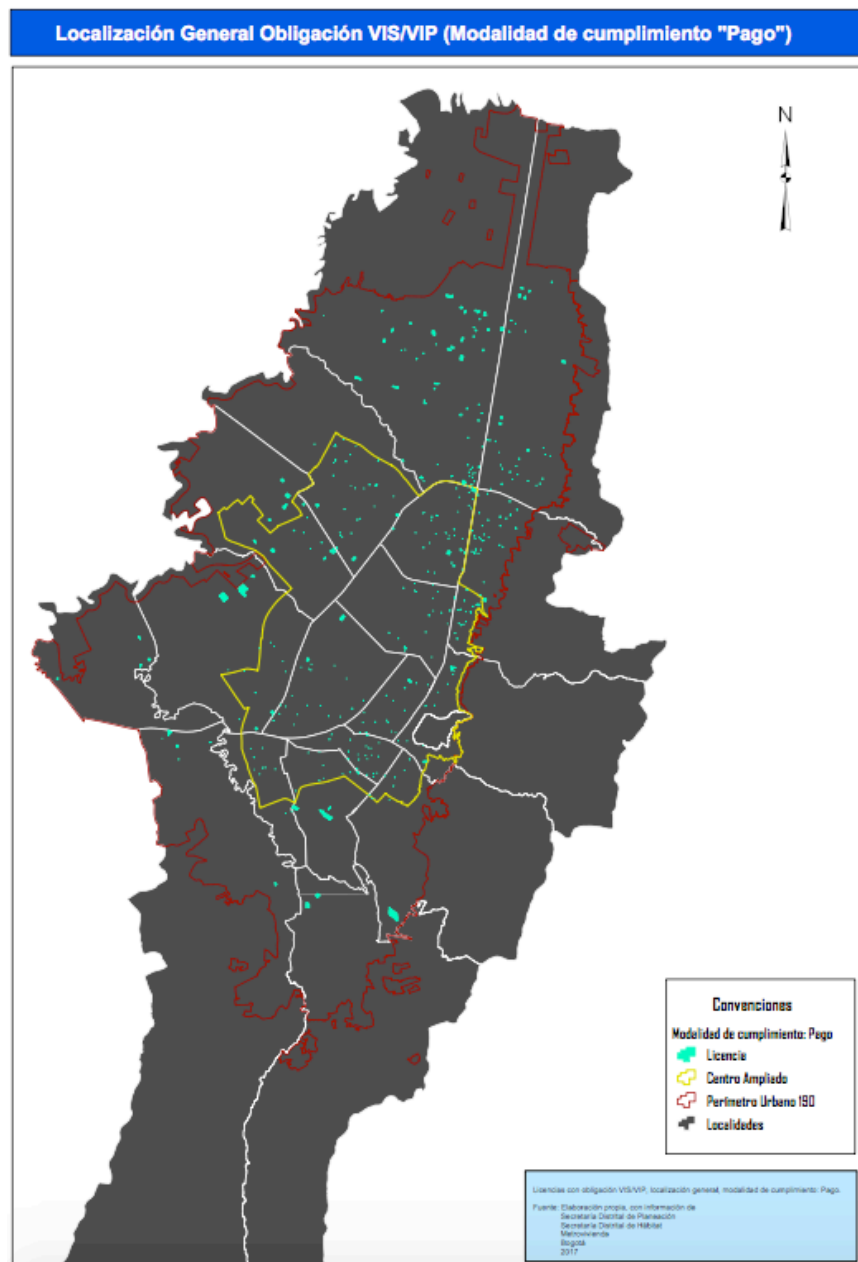
Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

Tabla 19: Licencias “pago” según Índice de Segregación Integrado

	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto	Sin info.	Total
En sitio	31%	7%	16%	22%	7%	17%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016 y Metrovivienda 2016.

Imagen 9: Localización general proyectos con obligación VIS/VIP (Modalidad de cumplimiento “pago”)



Fuente: Elaboración propia con base en información SDHT 2016, SDP 2016 y Metrovivienda 2016.

Si se analiza desde el punto de vista de la reglamentación, se observa que el Decreto Distrital 138 de 2015 produjo mayoritariamente pago. Involucró predios con mejor localización y amplió considerablemente la cantidad de proyectos obligados dado que, a pesar de su reciente adopción, representa el 49% de los proyectos registrados. El Decreto 562 de 2014 había estimulado procesos de renovación urbana como objeto de la obligación.

Por otra parte, de los 30 planes parciales que destinaron el suelo para VIS, 18 optaron por cumplimiento en sitio. Posteriormente, dos de ellos (El Ensueño y Ciudadela Bolonia) optaron por incluir una porción de VIP en el marco de los proyectos asociativos con la administración distrital, 3 optaron por combinar cumplimiento en sitio y traslado, y 9 trasladaron el porcentaje de suelo con obligación a otro proyecto. La totalidad de los 7 planes que combinaron VIS y VIP, tuvieron participación pública, bien sea actuando como promotor o como acompañamiento a la gestión a través de los proyectos asociativos. De los planes que destinaron el suelo producto de la obligación para VIP, 2 lo trasladaron y 3 lo dejaron en sitio. De estos últimos, dos corresponde a proyectos asociativos (Procables y San Juan Bosco). De los 17 planes parciales que incluyeron obligación exclusiva para VIP o combinada con VIS, 12 (70%) tuvieron gestión pública o acompañamiento en la formulación y gestión como proyectos asociativos.

En cuanto a los planes parciales de renovación urbana, al ser los proyectos que presentan mejores condiciones de localización y de mezcla social, son los que mayor aporte generaron en términos de vivienda inclusiva, más no en término de cantidad de suelo generado. Es necesario resaltar que, a excepción de Triángulo de Fenicia, los restantes planes fueron iniciativa pública (Estación Central y Triángulo de Bavaria) o hicieron parte de la estrategia de proyectos asociativos con acompañamiento público (Sabana y Ciudadela Nuevo Salitre).

De lo expuesto se extraen las siguientes conclusiones parciales:

Dado que los predios que optan por la modalidad de cumplimiento en sitio se ubican mayoritariamente en zonas de la ciudad donde tradicionalmente se ha concentrado la oferta de VIS, el instrumento mantiene la tendencia. En esas condiciones, el suelo que se genera por la obligación no es adicional al que se habría producido en condiciones de mercado.

El suelo generado en la modalidad de cumplimiento en sitio se ubica en áreas con mayores niveles de segregación (en base al Índice Integrado de Segregación), con lo cual, si bien el instrumento aporta a la producción de VIS y VIP, no contribuye de igual forma a mejorar sus condiciones de inclusión. Por su parte, los proyectos objeto de la obligación ubicados en áreas con menores condiciones de segregación según ese índice, optaron por el pago a Metrovivienda y, en ese sentido, la opción de pago reduce la posibilidad de mejorar la inclusión social. Al respecto, se debe tener en cuenta que la localización de los proyectos de esta entidad ha sido mayoritariamente periférica en zonas con altos niveles de segregación, a excepción de los proyectos más recientes. Por lo tanto, depende de la gestión pública la posibilidad de emplear estos recursos para no sólo generar vivienda social sino también vivienda inclusiva.

Adicional a lo anterior, se evidencia que la participación del sector público en la formulación de planes parciales, la gestión directa de suelo, o mediante acompañamiento a promotores privados a través de la estrategia de proyectos asociativos, posibilitó la incorporación de suelo destinado para VIP en planes parciales y otros proyectos urbanísticos al liderar su gestión e implementación y modificar la destinación inicialmente prevista para VIS por parte del sector privado.

Con respecto a la focalización en los hogares de menores ingresos, la exigencia de suelo con destinación exclusiva para VIP incrementó la proporción de proyectos que optaron por pago y

traslado, lo cual es coherente al ser una dinámica contra tendencial con el comportamiento del mercado.

10. Estudio de casos

En la metodología de esta investigación se estableció la necesidad de identificar estudios de caso en las diferentes modalidades de cumplimiento de la obligación de vivienda social y realizar un análisis de sus condiciones particulares. Teniendo en cuenta las revisiones de las bases de datos y la cartografía, se estableció la necesidad de constatar la localización de proyectos de vivienda social, la identificación de los proyectos a donde se trasladó la obligación y las razones para el pago de esta. Dado que la obligación de vivienda social es en suelo, con los casos de estudios se pretende identificar variables más precisas de la vivienda producida y así establecer la calidad de la información suministrada por las entidades públicas y el efectivo cumplimiento de la obligación y producción de vivienda social.

Este análisis también será importante para establecer las diferentes etapas requeridas para que la obligación normativa se convierta en viviendas sociales construidas y así identificar las condiciones de control para una reglamentación de este tipo en cualquier ciudad.

Los casos fueron seleccionados aleatoriamente para cada modalidad (no pretende ser una muestra estadística) y se solicitaron las licencias de urbanismo que establecían la mejor calidad de información.

Tabla 20: Identificación de casos de estudio

Tipo de Acto Administrativo	Modalidad	Caso	Nombre Plan parcial/proyecto
Obligación de vivienda social en plan parcial	En sitio	Caso 1	La Felicidad
	Traslado	Caso 2	Proyecto El Plan - Casablanca Suba (PP Tomillar)
	Pago	Caso 3	Proyecto Torreladera Bosque reservado (PP Altamira-UG 1)
Obligación de vivienda social en el marco de licencia de urbanización	En sitio	Caso 4	Proyecto Vereda Suba Cerros II (Charrascal Iberoamerica)
	Traslado	Caso 5	Proyecto Potosí 1 y 2 No VIS
			Receptor
	Pago	Caso 6	Calle 82

Fuente: Elaboración propia.

Una vez identificados los casos se elaboró una ficha en la que se identifican para cada proyecto las siguientes variables:

- Plan parcial o licencia urbanística
- Norma base de la obligación
- Modalidad de cumplimiento
 - En sitio: área derivada de la obligación, factor de inclusión (ISI), estado de la vivienda (no construida, construida, en construcción), número de viviendas, precio de venta por unidad.
 - Traslado: área de obligación del proyecto generador, factor de inclusión (ISI) del proyecto generador, área de obligación del proyecto receptor, factor de inclusión (ISI) del proyecto receptor, estado de la vivienda (no construida, construida, en construcción), número de viviendas, precio de venta por unidad.
 - Pago: Monto del pago (en pesos), factor de inclusión (ISI) del proyecto donde se invirtió el recaudo.

Tabla 21: Variables de análisis de los casos de estudio

Variable	Definición	Fuente
Tipo de acto administrativo base para la obligación	Plan parcial o licencia. Su diferencia fundamental radicaré en el área del proyecto total y su capacidad de incluir la obligación desde el punto de vista del mercado	SDP
Norma base de la obligación	Las diferentes normas han establecido condiciones diferentes que permiten o prohíben ciertas modalidades de cumplimiento de la obligación	Acto administrativo
Modalidad de cumplimiento	En sitio, traslado, pago	Acto administrativo
Área derivada de la obligación	Área en suelo útil, tanto de la obligación cumplida en sitio como de la trasladada	Acto administrativo
Factor de inclusión (ISI) para el área destinada a vivienda social	Factor de inclusión para la UPZ donde se encuentra localizado el suelo destinado a vivienda social	SDP
Condición socioeconómica	Estrato y de condiciones socioeconómicas reales en terreno del entorno	Estratificación y visita de campo
Estado de la vivienda	Vivienda no construida, en construcción o construida	Vista de campo
Número de viviendas	# de unidades de viviendas sociales	Galería Inmobiliaria*
Precio de venta por unidad	Cifra en pesos por unidad	Galería Inmobiliaria*
Pago	Cifra en pesos	Metrovivienda*

Fuente: Elaboración propia.

*Datos identificados durante la investigación, sin acceso a fuente de información.

Se diseñaron fichas para cada caso (que incluyen las variables antes mencionadas), se hicieron visitas de campo y se recolectó el resto de la información en campo: identificación del área de la obligación y comparación con planos, inspección visual de estado de la vivienda y de las condiciones socioeconómicas de su entorno (que luego se compara con el factor de segregación y estrato), e identificación de inconsistencias con los actos administrativos.

Con base en la información recolectada se analizaron 5 temas:

10.1 Norma base de la obligación y su impacto

El análisis de los casos muestra las diferentes aplicaciones de los porcentajes de obligación según la norma aplicada. Para los proyectos desarrollados en el marco de las normativas del Decreto Distrital 190 de 2000, Decreto Distrital 327 de 2004 y Decreto Nacional 4259 de 2007, se aplica el 20% del área útil para VIS (Alcaldía Mayor de Bogotá 2000; 2004; 2007). A partir de 2012, la nación adopta un decreto que por un lado focaliza la zonificación inclusiva a los hogares de menores ingresos, VIP, y por otro lado incrementa su porcentaje de área útil del 15 al 20% del área de los planes parciales o proyectos de tratamiento de desarrollo.

Por otro lado, la norma (Decreto Distrital 327 de 2004) establece condiciones especiales para no cumplir con la obligación en sitio:

- a. “Cuando el proyecto esté localizado en zonas especiales de ocupación, construcción y densidad restringida.
- b. Cuando el proyecto esté localizado en el área de influencia del aeropuerto, donde de acuerdo con la Aeronáutica Civil, no se deba localizar el uso residencial.
- c. Cuando el proyecto se desarrolle con actividades industriales con las que, de acuerdo con el DAMA, no sea compatible el uso residencial.
- d. Cuando el área útil del proyecto sea igual o inferior a cuatro hectáreas (4 ha.).
- e. Cuando a juicio del DAPD y con sustento en estudios técnicos sobre la materia, no se disponga de líneas de transporte público suficientes para atender las necesidades de movilidad de la población usuaria de VIS.
- f. Cuando el proyecto se encuentre totalmente rodeado por áreas consolidadas de estratos 5 y 6.
- g. Cuando el traslado sea definido por un plan de ordenamiento zonal.”

Por otro lado, es importante analizar las condiciones del traslado en comparación a los ejemplos analizados en el capítulo de experiencias internacionales. De la primera a la quinta condición para el traslado de la obligación corresponden a condiciones de mercado, por limitante de densidades y por economías de escala requeridas para la producción del proyecto VIS/VIP. La segunda, tercera y quinta, por limitantes normativas generales para la localización de vivienda por ruido, incompatibilidad con el uso industrial y no tener acceso a transporte público. La última condición, traslada la decisión de establecer esta obligación en sitio o traslado al plan zonal del norte.

En espacial, el literal (f) muestra una intención muy clara de no mezclar las viviendas de los más pobres con los más ricos de la ciudad, solo con las clases medias. Mientras que en ciudades de

Estados Unidos se cuida que el traslado se haga dentro del mismo barrio o a un máximo de distancia del proyecto de la obligación, las normativas colombiana y bogotana no establecen condiciones para el traslado que aseguren una mayor inclusión social, solo la equivalencia en valores de suelo que generarán, en principio, mayor cantidad de suelo y por lo tanto de vivienda social.

10.2 Área efectivamente destinada a vivienda social y beneficio o pérdida de área por traslado

En el caso de cumplimiento de la obligación en sitio, se observan dos ejemplos. Uno donde se cumple con la obligación de generar VIS y otros donde definitivamente no se cumple y se hace vivienda de estratos altos.

El proyecto de La Felicidad es el caso de un proyecto que muestra algunos beneficios de la obligación VIS/VIP. La gestión de proyectos subasta las manzanas útiles a constructores, una vez establecido el precio máximo al que deben ser vendidas las unidades de vivienda. Los constructores las construyen y las venden a hogares a este precio máximo, sin verificar que cuenten con subsidio como una determinante para saber si son hogares objeto de la política de vivienda social²³. Sin embargo, y dada la norma de generación de suelo y no construcción de la obligación, se genera una gran diferencia en términos de la arquitectura y acabados de las viviendas, y este es el factor que divide la demanda de la totalidad de las unidades producidas en el proyecto. La demanda de las viviendas VIS se concentra en hogares con menores ingresos, aunque muchos de estos contaban con vivienda propia antes de adquirir una en el proyecto (González 2013). Algunos constructores han argumentado que el problema está en la interpretación: que lo importante es ofertar las viviendas al precio máximo que establece la Ley, y no asegurar que los hogares que puedan recibir subsidio accedan a estos hogares. Es así como es conocido que muchos proyectos tienen un precio por “encima de la mesa” para viviendas en obra gris y otros por “debajo” para viviendas terminadas. Lo cierto es que aun cuando estas viviendas no se estén otorgando a los hogares de menores ingresos, en ausencia de la obligación se hubieran construido viviendas en el tope del mercado.

En el caso de traslado, se ve incrementada el área de suelo para vivienda más de tres veces (311%) con base en la fórmula dispuesta por la normativa municipal y luego la nacional:

$$A1 = A2 \times (V1 / V2)$$

Donde:

A1 = Área de VIS o VIP trasladada a otro proyecto.

A2 = Área de VIS o VIP a destinar en el proyecto original.

V1 = Valor catastral del suelo (m²) donde se ubica el proyecto original.

V2 = Valor catastral del suelo (m²) a donde se traslada la obligación.

²³ Según un funcionario de la caja de compensación, los hogares que solicitaron subsidios para estos proyectos fueron el 3% de la totalidad los compradores.

En el caso de pago, aunque se hace referencia al acuerdo 2 de 2012 entre el promotor y Metrovivienda, no fue posible obtener la cifra pagada por la obligación. Metrovivienda consideró que esta información era reservada.

Sólo hasta el 2014 mediante la Resolución 117, “por la cual se define el valor comercial y catastral promedio destinado al cumplimiento de la obligación de traslado de la provisión VIS o VIP” acorde al Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012–2016—Bogotá Humana, se estableció en su artículo 66 que, de manera excepcional y cuando el propietario de manera voluntaria lo manifieste a la administración, podría compensar la obligación mediante un pago en dinero. Esta normativa establece un valor promedio catastral de suelo con el fin de homogenizar las transacciones y disminuir las discusiones con relación a los valores de la fórmula.

En el análisis del pago, es necesario incluir los costos en los cuales incurriría Metrovivienda en caso de una enajenación voluntaria o forzosa y los tiempos que esta operación llevaría.

10.3 Vivienda social efectivamente construida en condiciones de inclusión social

Los casos analizados muestran construcción en 3 de los 4 casos que debían generar suelo en sitio o trasladar la obligación. Sin embargo, se evidencia discrecionalidad en las decisiones: en unos casos se decide hacer la vivienda en sitio en vez de trasladarla como se establece en el marco del plan parcial, mientras que en otros casos se decide trasladar en vez de dejarla en sitio como se establece en el marco de la licencia urbanística. Con base en la visita de campo, se establece de manera general que estas viviendas construidas son viviendas sociales. Sin embargo, con el fin de verificar su precio máximo de venta, es importante consultar medios como Galería Inmobiliaria (al cual no se tiene acceso en el marco de esta investigación) y solicitar información sobre subsidios asignados a este proyecto (una vez se identifique el proyecto específico con la información antes señalada).

También se identifica un caso específico en el cual el área en el plano urbanístico está señalada según la licencia urbanística como suelo para vivienda social, y en la visita de campo (y como se registra en las fotos) se constata que se han construido viviendas unifamiliares de estrato alto. Este caso, deberá ser analizado en otro contexto específico para saber si tuvo algún permiso especial para pagar o trasladar la obligación.

En el caso del traslado, como no se establecen condiciones específicas, la obligación no es eficiente y se crea un mercado privado según opiniones de funcionarios de constructoras. Como se mencionó anteriormente, las normas establecen la excepción de cumplir la obligación en sitio en caso de estar rodeado el suelo de proyectos de estratos 5 y 6, además de no señalar condiciones para el traslado de la obligación. En este sentido muchos traslados se realizan a zonas donde naturalmente el mercado produciría vivienda social, es decir en las periferias de la ciudad.

10.4 Problemas en el control y seguimiento a la obligación

Como se explicó en un capítulo anterior, hay varios agentes en el proceso de generación de suelo para VIS/VIP en el marco de la obligación que no cuentan con un mecanismo para comunicarse. En muchas ocasiones las normativas de diferentes niveles se contradicen o no establecen los procedimientos de control y vigilancia de las nuevas reglas adoptadas. A continuación, se describen ejemplos de lo anterior:

- “Pisada de mangueras” entre el nivel nacional y el distrital en la elaboración de las normas. Los curadores aplican la normativa nacional sin aplicar también las condiciones distritales que establecen, por ejemplo, que "(e)l compromiso asumido con el traslado será registrado tanto en la licencia de urbanismo del proyecto que genera la obligación, como en la del que la recibe, así como en la radicación de que trata el artículo 72 de la Ley 962 de 2005. El predio que recibe la obligación quedará afecto siempre a este fin y no podrá ser objeto de modificación posterior.”
- Discrecionalidad en la interpretación de la norma entre agentes. Es evidente que entre la definición de la obligación en el marco de un plan parcial y la licencia urbanística se configuran interpretaciones o reglas diferentes en relación al cumplimiento.
- Falta de control en la implementación de la norma. Aunque hay un agente en este procedimiento que debe controlar las condiciones de construcción, no se hace la tarea con relación a la producción de vivienda social, y no se da seguimiento a los subsidios ni a los precios de venta.
 - Generación de suelo en sitio. Se encontró un caso en el que el suelo destinado a VIS en la licencia en realidad desarrolló vivienda de estratos altos y no se encontró sanción alguna. En este mismo sentido se podría intuir que se pueden encontrar suelos destinados a vivienda social que no se hayan construido, o incluso viviendas que se hayan construido que, aunque se hayan vendido al precio máximo establecido por la norma, no se asignaron a hogares objeto de subsidio (problemas de reglamentación entre nación, municipio, cajas de compensación, constructores).
 - Traslado. Se analizó un caso de traslado, en el cual se traslada la obligación dos años después de otorgar la licencia objeto de la obligación y adicionalmente se traslada a un sitio donde naturalmente el mercado es de vivienda social (problemas de interpretación entre curadurías). Y otro caso en el cual el plan parcial establece que se debe trasladar la obligación y en el marco de la licencia no se traslada (problemas entre entidades Secretaría de Planeación y Curaduría).
 - Pago. Aunque se encontraron varias licencias objeto de pago de la obligación en la base de datos y se seleccionaron dos casos de estudio de este tipo, no fue posible saber el valor que fue finalmente pagado o el suelo que tuvo que trasladar el proyecto objeto de la obligación porque el operador de este mecanismo, Metrovivienda, no cuenta con un sistema transparente que pueda ser consultado por ciudadanos o entidades de control (problemas entre Metrovivienda, entes de control y fiducia)

11. Conclusiones e identificación de variables para tener en cuenta en el diseño, formulación e implementación de un instrumento para asegurar vivienda social con inclusión

Con base en el análisis elaborado en el marco del presente estudio, se identificaron dos tipos de conclusiones: las relacionadas con el diseño de políticas de vivienda inclusiva y las relacionadas con la capacidad del mecanismo para generar suelo para vivienda social en condiciones de inclusión socio-espacial y de acceso a servicios urbanos.

Según el análisis adelantado y el contexto normativo de Colombia, consideramos que la obligación VIS / VIP es un mecanismo o instrumento de gestión de suelo que se implementa en el marco de una política de vivienda o de una política de planeación urbana. Sin embargo, en las conclusiones relacionadas a un instrumento en particular o a una política general para la creación de vivienda social en condiciones de inclusión, reconocemos que los temas a tener en cuenta para su diseño, formulación e implementación son los mismos.

Así, con relación al diseño de políticas de vivienda inclusiva se identificaron 10 grandes temas que las diferentes ciudades o países incluyen en sus reglamentaciones que tienen incidencia en la capacidad de la política de generar suelo para vivienda social y cómo estas variables se reflejan en las normas aplicadas en Bogotá. El siguiente cuadro resume el análisis:

Tabla 22: Resumen de temas que inciden en el diseño de políticas de vivienda inclusiva

	Bogotá, Colombia	Observaciones derivadas del estudio de casos internacionales
Política pública de entrada	Aunque se adopta la zonificación inclusiva en el marco del plan de ordenamiento territorial de Bogotá, su principal objetivo es la generación de vivienda. Esto es claro cuando se definen las excepciones de localizar la reserva en el mismo sitio, lo cual ha generado que muchos proyectos opten por el pago y en menor medida por el traslado.	El impacto de los mecanismos que se diseñen para la vivienda inclusiva dependerá en alguna medida del marco de la política que los introduzca: políticas de vivienda (más interesadas en la cantidad e incluso en el empleos y desarrollo económico), de desarrollo y planeación urbana (más enfocadas a la recuperación de plusvalías) o sociales (más enfocadas a la inclusión social).
Cantidad de reserva y metas	Aunque no es claro cómo se establecen los porcentajes de reserva en Bogotá, es claro que no tienen asociados una meta. Esto hace que cualquier evaluación sea subjetiva y que incluso las entidades no lo tomen con el compromiso necesario. El porcentaje de reserva de Bogotá es igual al de algunas ciudades españolas con la diferencia de que el déficit es mucho mayor en Bogotá, y esto muestra el divorcio entre las dos cifras. Por otro lado, el porcentaje inicial de reserva se hace sobre suelo útil de proyectos en suelo de desarrollo, mientras que la mayor actividad inmobiliaria en la ciudad se ha dado en áreas ya consolidadas (el 70% del licenciamiento de la ciudad).	La definición de la cantidad de reserva para vivienda social, ya sea en suelo o en construcción, debería estar atada a una meta con el fin de poder hacer seguimiento a las políticas o zonificación implementada. Esta definición debe tener en cuenta el déficit actual focalizado a los hogares objetivo de la política, sus tendencias, la dinámica poblacional, la dinámica inmobiliaria, los ciclos económicos. Además, deberá establecer un tiempo en el cual se pretende cumplir el objetivo y analizar a qué tipo de proyectos se les asigna como obligación o incentivo la generación de la reserva para vivienda social. Algunas ciudades establecen porcentajes o número de unidades mínimas con el fin de que se decida si para cada caso aplica el mínimo o podría ser incrementado otras establecen máximos, y otras establecen los dos, mínimos y máximos. Otro tema a revisar en el diseño de las políticas es el impacto se quiere causar y en qué franja del sistema de vivienda: arriendo o venta. El alquiler es un componente vital en América Latina y el Caribe: uno de cada cinco hogares renta su vivienda, aun cuando las políticas públicas han tenido históricamente un sesgo hacia la vivienda propia (BID 2014).

Hogares objetivo	Bogotá, Colombia	Observaciones derivadas del estudio de casos internacionales
	Bogotá inició con dos grupos de hogares de bajos ingresos (que generan VIS y VIP) y luego focalizó a los hogares de menores ingresos. La nación, por su parte, estableció que en áreas de renovación urbana se podrían localizar hogares de mayores ingresos con el argumento de que los precios del suelo son mayores en estas áreas.	En América Latina, debido a sus altos porcentajes de pobreza urbana, es muy importante focalizar los objetivos de política de vivienda inclusiva y sus mecanismos a los hogares con mayores necesidades. En otras regiones la focalización incluye hogares con personas con restricciones de movilidad, adultos mayores, madres cabeza de familia, minorías étnicas o raciales, entre otros. También es común encontrar que el estado identifica dentro de los hogares objetivo, diferentes niveles de capacidad de pago que se refleja en los valores de las unidades de vivienda y esto se combina con su localización, su integración y la cantidad de la reserva (entre mayor sea el valor de la unidad de vivienda mayor será la reserva).
Obligación o incentivo	Bogotá inició con una obligación de suelo útil para vivienda social (y excepcionalmente traslado y pago) y luego incluyó un incentivo: mayor edificabilidad a cambio de la construcción de vivienda prioritaria en sitio. Sin embargo, los datos recaudados muestran la preferencia por pago de los promotores, lo cual muestra que este pago debería ser ajustado si es que el objetivo es generar efectivamente la vivienda en sitio.	Se observa que, en el diseño de las políticas de vivienda inclusiva y sus mecanismos, algunos países y ciudades han optado por hacer de la reserva una obligación no negociable y otros por diseñar un incentivo para que se cumpla el objetivo. La decisión depende del marco-jurídico de la planeación de cada país, de las prácticas utilizadas que mejor funcionen, y de las capacidades técnicas y administrativas (incluyendo las de control y seguimiento). Tanto la obligación como el incentivo deben ser económicamente viables y atractivos, respectivamente.

	Bogotá, Colombia	Observaciones derivadas del estudio de casos internacionales
Uso o exacción	Bogotá define la obligación de vivienda social como un uso, lo cual genera que el suelo reservado sea privado y no es claro en las condiciones de una eventual venta.	La zonificación inclusiva podría ser un mecanismo para definir un uso del suelo para vivienda social que debería estar determinada por la adecuada armonización de los usos que debe ser aplicada en todo el territorio dentro de los principios de la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. En contraste, las exacciones deben mantener un sentido de la proporcionalidad en la cual sea posible realizar el proyecto y hacer el pago de la exacción. Una exacción puede tener la forma de aportación o carga urbanística, como las cesiones de suelo para parques, equipamientos y vías. En el mismo sentido, se podría definir la reserva para vivienda social como un resultado de la mitigación de un impacto que deberá demostrar que está ligado directamente a los efectos del proyecto y no a efectos externos al mismo, como un centro comercial o un proyecto de oficinas que atraen un gran número de trabajadores de los cuales una parte será de bajos ingresos, lo cual creará externalidades negativas: incremento en la demanda y por lo tanto un incremento en los precios del suelo o traslados desde lugares más lejanos generado congestión que justifican que el proyecto genere la reserva para las viviendas sociales.
Objetivos de localización	Bogotá no delimita la obligación a un territorio específico (a pesar de que una norma lo intentó y fue derogada). El análisis muestra que, cuando hay traslado, éste se da en zonas donde el mercado ya estaba produciendo la vivienda social y en muchos casos genera la compra por parte de un promotor que quiere trasladar a un proyecto que ya tenía planeado construir vivienda social, haciendo ineficiente el mecanismo.	Algunos países y ciudades definen en el marco de la política o del mecanismo utilizado que la reserva de vivienda aplica para todo el territorio. Otros sólo para alguna zona de la ciudad con mayor actividad económica y otros para áreas específicas con el objetivo de incrementar su mezcla socioeconómica o acercar a los hogares objetivo a líneas de transporte, equipamientos o centros de empleo. Dado que este es un mecanismo que depende de la actividad inmobiliaria privada, debe tener en cuenta en qué sectores se mueve más suelo y trazarse objetivos de localización (que no reproduzcan las localizaciones que el mercado sin intervención ya generaría) que incluso pueden variar las cantidades de reserva para vivienda social.

Alternativas de cumplimiento de la reserva	Bogotá, Colombia	Observaciones derivadas del estudio de casos internacionales
	En suelo: en Bogotá el suelo existe obligación de asignar el uso a vivienda social pero la propiedad sigue siendo privada para desarrollo. No se define la obligación de construir, a no ser por la declaratoria de construcción prioritaria que se ha aplicado en la ciudad. Algunas veces estos suelos se reservan, pero no se construyen para vivienda social o sólo se construye una vivienda que se vende mucho más barata para justificar que fue de vivienda social. Los estímulos diseñados para la construcción del suelo no han dado los resultados esperados. Cuando se construyen las viviendas sociales se obtienen edificaciones aisladas diferenciadas.	En suelo: Lo primero a definir es si el suelo requerido para vivienda social se entrega al estado en forma de pago por cuenta de las plusvalías generadas, exacción, o mitigación de impactos. También podría ser sólo una obligación de asignar el suelo a vivienda social pero la propiedad sigue siendo privada para desarrollo. Cuando la reserva para vivienda social se establece en uso, es necesario definir quién será el agente encargado de convertir ese suelo en unidades efectivas de vivienda social. Dado que la producción de VIS está asociada a los ciclos económicos, en períodos de auge de la construcción no basta con la exigencia de suelo, ya que el mercado inmobiliario no tendrá interés para desarrollarlo. Es necesario incluir estímulos a la construcción para otros agentes diferentes al promotor de los proyectos originales (en algunos países hasta las ONG pueden participar de estas reservas de suelo). Con relación a la producción de las construcciones cuando se establece la reserva en suelo, se obtendrán edificaciones aisladas diferenciadas y posiblemente menos integradas.
		En construcción: Cuando se define la reserva para vivienda social en construcción es necesario establecer si esta reserva se constituirá en una cesión de las unidades al Estado, en una venta a costo de producción, o en una obligación de uso para que sea el promotor quien las ponga en el mercado con condiciones de precio máximo (ya sea para venta o arriendo). Existe escepticismo, tanto de constructores como de propietarios, de los beneficios de combinar hogares de diferentes condiciones socioeconómicas una misma edificación, así que es un tema para tener en cuenta en el diseño de las edificaciones, en los hogares objetivo y en los propietarios.
	En el mismo sitio: en la mayoría de los casos que se deja la vivienda social en sitio es porque las condiciones de localización ya reproducen las del mercado, en pocos casos (en el marco de los planes	En el mismo sitio: el impacto de generar el suelo o la construcción en el mismo sitio depende de la localización de la dinámica inmobiliaria y de las condiciones de inclusión o segregación de estas zonas. En general parecería ser una condición muy deseable,

	Bogotá, Colombia	Observaciones derivadas del estudio de casos internacionales
	parciales, sí) se privilegia la localización en sitio frente al traslado y el pago.	pero es necesario estudiar las condiciones específicas de cada ciudad.
	Traslado: teniendo en cuenta las excepciones para la localización en sitio, se deduce que el objetivo de la obligación busca más la producción de vivienda social antes que la inclusión de estas viviendas.	Traslado: la opción de traslado de suelo o construcción para vivienda social debe ser valorada según objetivos: si el objetivo principal es el de producción de vivienda, el traslado permitirá que por condiciones de precios de suelo la reserva sea mayor que en el lugar del proyecto original; si el objetivo es la inclusión, el traslado debe tener condiciones especiales para no reproducir las localizaciones que el mercado por sí solo generaría.
Condiciones de diseño de la unidad de vivienda	En dinero: no existe una base de datos de consulta pública para la verificación del pago. Incluso existe un debate cuestionando si los proyectos que de no dejan el suelo en sitio deben pagar el suelo en los proyectos de Metrovivienda, pero siga siendo de ellos. Así que el pago sólo empieza a aclararse 14 años después de la adopción de la norma, dejando un vacío de información con respecto a los años iniciales.	En dinero: algunas experiencias muestran que el dinero pagado por autorizar la reserva en otros productos inmobiliarios al Estado se convierte en inversión para el mejoramiento de barrios existentes, lo cual aportaría al déficit cualitativo y no cuantitativo. En pocos casos se utiliza para compra de suelo en mejores condiciones de inclusión que las normales que el mercado oferta. De todas maneras, esta opción de compra de suelo para generar más vivienda nueva debe considerar los costos de transacción y los mecanismos que aseguran compras por parte del Estado, que son más eficientes, sin pagar expectativas. Por otro lado, hay experiencias que muestran que el dinero recaudado no se invierte y durante años permanece en cuentas sin ser movilizado.
	Solo se establece el tamaño mínimo de la vivienda: 45 m ²	Algunas experiencias muestran que es importante considerar la homogeneidad estética de las edificaciones para garantizar mayor integración. Sin embargo, esto resulta en mayores costos de construcción que es necesario tener en cuenta.

	Bogotá, Colombia	Observaciones derivadas del estudio de casos internacionales
Tiempo de asequibilidad	La nación ha establecido un lapso de 10 años después de recibir la vivienda social con subsidio para poder autorizar su venta.	En algunos países y ciudades, los inmuebles de vivienda social son del Estado (ya sea por compra a los privados o por cesión, derivado de la reserva) por la cual este <i>stock</i> generado estará al servicio de la vivienda social durante el tiempo que el Estado considere. Otros establecen que la venta la haga el promotor y los compradores tienen restricciones de venta entre 5 y 99 años, ya sea en propiedad o arriendo por terceros. El derecho de preferencia parece ser un mecanismo que da flexibilidad a los hogares de vender y al estado de comprar sin pagar valores de especulación y permite conservar el <i>stock</i> para los hogares objetivo.
Control y seguimiento	Dado que no existen metas y no está claramente establecida la institución que debe hacer el seguimiento y control, la información está muy dispersa y presenta muchas inconsistencias. En este sentido el presente trabajo constituye una fuente muy importante para el avance de las políticas de vivienda inclusiva en Bogotá y, por ser referente del resto del país, para Colombia.	Como toda política pública y mecanismo de planeación y gestión del suelo, es necesario definir una meta con el fin de hacer control y seguimiento, identificar vacíos, problemas o ventajas y ajustar las acciones implementadas. Así, el soporte institucional que acompañe esta política es clave en sus resultados. No es suficiente con que el diseño de la política tenga en cuenta las variables mencionadas y que defina las metas que quiere alcanzar, sino que debe contar con un capital humano y económico que rinda cuentas de los avances, articule los diferentes actores se encargue de hacer los ajustes en los momentos pertinentes.

Fuente: Elaboración propia.

Con relación a la capacidad para generar suelo para vivienda social en condiciones de inclusión socio-espacial y de acceso a servicios urbanos, se puede concluir de manera parcial que, dado que los predios que optan por la modalidad de cumplimiento en sitio se ubican mayoritariamente en zonas de la ciudad donde tradicionalmente se ha concentrado la oferta de VIS, el instrumento mantiene la tendencia. En esas condiciones, el suelo que se genera por la obligación no es adicional al que se habría producido en condiciones de mercado.

El suelo generado en la modalidad de cumplimiento en sitio se ubica en las áreas con mayores niveles de segregación, con base en el Índice Integrado de Segregación. Por su parte, los proyectos objeto de la obligación, ubicados en áreas con menores condiciones de segregación según ese índice, optaron por el pago a Metrovivienda. Al respecto, se debe tener en cuenta que la localización de los proyectos de esta entidad ha sido mayoritariamente periférica en zonas con altos niveles de segregación, a excepción de los proyectos más recientes, con lo cual los recursos obtenidos del pago, si bien contribuyen a financiar la gestión pública de suelo, no aportan a reducir la segregación.

Se evidencia que la participación del sector público en la formulación de planes parciales, la gestión directa de suelo, o mediante acompañamiento a promotores privados a través de la estrategia de proyectos asociativos, posibilitó la incorporación de suelo destinado para VIP en planes parciales y otros proyectos urbanísticos al liderar su gestión e implementación y modificar la destinación inicialmente prevista para VIS por parte del sector privado.

Con respecto a la focalización en los hogares de menores ingresos, la exigencia de suelo con destinación exclusiva para VIP incrementó la proporción de proyectos que optaron por pago y traslado, lo cual es coherente al ser una dinámica contra tendencial con el comportamiento del mercado.

12. Propuesta de metodología para evaluación de operaciones, resultados e impacto

Este proyecto propone realizar la identificación de la cadena de valor del instrumento de porcentajes obligatorios de suelo destinados para vivienda social con el fin de realizar una evaluación a cada una de las etapas del ciclo de la intervención, utilizando como referencia internacional el documento de CEPAL (2005) *“Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas,”* y como referencia nacional la *“La guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas”* del DNP (2013). Estos documentos orientan sobre los elementos a tener en cuenta en cada etapa de la cadena de valor del instrumento y sobre las preguntas a resolver con las evaluaciones que se plantean en cada etapa (operaciones, resultados e impacto). De igual manera se consultará como marco para el análisis de la información y de los resultados, los conceptos y lineamientos del *“Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México”* de CONEVAL (2013).

12.1 Métodos analíticos que utilizar en la investigación

Con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación, se plantea la realización de tres tipos de evaluaciones:

- A. Evaluación del proceso de diseño, implementación y seguimiento del instrumento de porcentajes obligatorios de suelo destinados para vivienda social. Análisis de operaciones.** “Produce información destinada a alimentar el proceso de adopción de decisiones vinculado a la puesta en marcha y gestión de las políticas. Su objetivo es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma.”²⁴

Se busca analizar de manera sistemática la forma en que opera el instrumento y cómo sus procesos y actividades conducen al logro de sus objetivos. Este tipo de evaluación pretende identificar las relaciones que cada una de las actividades requiere para producir un bien o servicio, que en este caso es suelo y viviendas construidas.

El objetivo para este tipo de evaluación es realizar una identificación de actores y procedimientos asociados a cada una de las etapas del instrumento: diseño, implementación y seguimiento. En este sentido, para cada etapa se desarrollan las siguientes actividades:

- i. Diagnóstico general: identificación normativa e institucional para el funcionamiento del instrumento. Identificar los criterios empleados y factores que incidieron en el diseño, implementación y seguimiento del instrumento.
- ii. Identificar los actores y sus responsabilidades.
- iii. Identificar las actividades asociadas a los procedimientos institucionales,
- iv. Realizar un análisis institucional de brechas para identificar si los procedimientos y actividades diseñadas y ejecutadas responden al objetivo y las metas propuestas para el instrumento.
- v. Realizar una valoración de los canales de articulación institucional entre actores y su vinculación para el cumplimiento de objetivos y metas del instrumento.
- vi. Identificar la información disponible a nivel institucional para el diseño, implementación y seguimiento del instrumento.

- B. Evaluación de resultados del instrumento de porcentajes obligatorios de suelo destinados para vivienda social.** El objetivo es establecer si “(...) los resultados de un programa se adecúan o no a los objetivos (...). Para esto, se pueden consultar documentos administrativos y oficiales del programa o política, que hagan explícitos los objetivos del programa a evaluar. Una vez hecho esto, se pasa a medir hasta qué punto estos objetivos se han alcanzado y se ven reflejados en los resultados. Aquí, se utilizan evidencias concretas, como indicadores específicos o fuentes directas que permitan establecer un diagnóstico de la nueva situación (Nina 2008). No obstante su sencillez y carácter

²⁴ http://politicasytypepad.com/files/tamayo_el-analisis.pdf

descriptivo, la evaluación de consecución por objetivos tiene la gran limitación de que no da cuenta de si los resultados están o no relacionados con el programa.”²⁵

Para este aspecto se debe partir por identificar y reconstruir la cadena de valor propuesta para el instrumento, es decir la secuencia lógica de insumos, actividades, productos y resultados. A diferencia del análisis anterior, este componente pone un énfasis en los resultados y no en los procesos o procedimientos. Se evaluarán las diferentes modalidades de cumplimiento previstas en la reglamentación para identificar su contribución al logro de los objetivos del instrumento.

En este sentido se buscará analizar indicadores, datos, y análisis provenientes de la estructura del instrumento. Lo anterior no es otra cosa que el análisis de las relaciones transversales de la cadena de valor: productividad, eficiencia, eficacia, efectividad, costo-efectividad y calidad. La eficacia es entendida como el grado de cumplimiento de las metas y objetivos a nivel de productos y resultados. La eficiencia mira la cantidad mínima de insumos para obtener un producto y resultado. La productividad mide qué tanto los insumos se logran transformar para obtener productos y resultados. La efectividad es el grado en el que los resultados deseados se alcanzan a través de los productos.

Este tipo de evaluación estará enfocada a analizar los siguientes resultados:

- i. Suelo resultante de la exigencia del instrumento. Se identificará qué cantidad del suelo licenciado en el marco del instrumento se ha generado de manera adicional a las tendencias de mercado. Para ello se identificarán las zonas donde se ha concentrado la oferta privada de VIS/VIP en la ciudad y los proyectos licenciados en el marco del instrumento que produjeron VIS/VIP al margen o adicional a la obligación. La fuente de esta información es la base de datos de Galería Inmobiliaria²⁶, base de licencias urbanísticas de SDP, Coordinada Urbana y la base de datos que se depuró en el estudio anterior a partir de información suministrada por Metrovivienda y las Secretarías Distritales del Hábitat y Planeación.
- ii. Dinero recaudado producto del pago de la obligación. Se identificarán los recursos provenientes de la alternativa de pago prevista en el instrumento.
- iii. Viviendas construidas en el suelo producto del instrumento y condiciones de inclusión social. Se identificará qué proporción del suelo licenciado en el marco del instrumento ha sido construido para vivienda social.

Para todo lo anterior es necesario contar con una muestra estadísticamente representativa de proyectos según modalidad de cumplimiento y norma aplicada, a los cuáles se les realice visita de campo para verificar su estado de construcción y tipo de producto inmobiliario generado, así como cotejar la información de pagos efectuados producto de la obligación y precios de venta de otras viviendas en el entorno. Las fuentes de esta información son: base de datos depurada con información oficial antes mencionada, base de datos de proyectos que realizaron el pago a

²⁵ <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a03.pdf>

²⁶ Empresa que captura datos de proyectos inmobiliarios y produce información actualizada sobre las dinámicas del mercado en varias ciudades de Colombia.

Metrovivienda, base de datos de Galería Inmobiliaria, base de datos de Coordinada Urbana, base de datos de licencias de SDP.

C. Evaluación de impactos del instrumento de porcentajes obligatorios de suelo destinados para vivienda social sobre la segregación espacial y el déficit cuantitativo.

El objetivo de este tipo de evaluación es analizar los impactos en materia de segregación y déficit de vivienda que son atribuibles exclusivamente al instrumento. En el análisis de la cadena de valor señalada anteriormente, es importante anotar que los resultados pueden ser influenciados por factores externos, lo que hace necesario llevar a cabo mediciones de impacto para determinar cuál es el efecto puro del instrumento.

Nina (2008), establece que “(...) la evaluación de impacto es un proceso por el cual siempre se debe tener en cuenta el análisis causal, mucho más si está realizada con el fin de brindar bases hacia el futuro en cuanto a la adopción de decisiones.”

En este sentido es necesario definir dos escenarios: uno, antes de la implantación del instrumento, y otro u otros después de la implementación de éste. Por consiguiente, en la medición del impacto neto, el objetivo está en determinar si el instrumento ha logrado los efectos deseados y, sobre todo, si estos son atribuibles a su intervención. Así, el impacto neto se puede calcular de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{Impacto Neto} = \text{Dif CI (T1-T0)} - \text{Dif SI (T1 -T0)}^{27}$$

Dónde:

Dif SI: diferencia de resultados para periodo sin implementación del instrumento entre dos momentos de tiempo

Dif CI: diferencia de resultados para periodo con implementación del instrumento entre dos momentos de tiempo (o varios)

Se propone trabajar métodos mixtos de investigación (cuantitativos y cualitativos) que, mediante su integración, generen un mayor entendimiento del tema analizado a partir de información oficial, consulta a actores involucrados en el diseño e implementación del instrumento, y el estudio de casos de proyectos que lo hayan incorporado, así:

- **Métodos cuantitativos**, cuyo objetivo principal es analizar el impacto que ha tenido el instrumento en la segregación espacial y déficit de vivienda.
- **Métodos cualitativos**, complementarios a los métodos cuantitativos, cuyo objetivo principal es obtener información acerca del impacto del instrumento de los diferentes agentes involucrados en el diseño, implementación y seguimiento del instrumento, así como las características de localización de las viviendas producidas según identificación de casos. Este método también complementará al primer y segundo tipo de evaluación). Este método involucra el diseño y aplicación de entrevistas semiestructuradas a legisladores, funcionarios y constructores (actores involucrados en el proceso).

²⁷ Adaptado de Nina (2008).

El análisis de los impactos, y de acuerdo con la cadena de valor analizada en la evaluación de resultados, tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- i. Análisis de impacto de suelo resultante y viviendas construidas. Una vez identificada la cantidad del suelo licenciado en el marco del instrumento, a partir de lo elaborado en la evaluación de resultados se establecerá una metodología para medir el efecto en la reducción de la segregación socioeconómica y del déficit cuantitativo de vivienda. Para lo anterior se analizarán las condiciones socioeconómicas y de mercado con y sin el instrumento, generando controles de tiempo y de localización. A partir de los métodos de evaluación de impacto se determinará el resultado espacial y socioeconómico atribuible al instrumento.
- ii. Análisis de impacto de los incentivos incorporados en la reglamentación distrital para propiciar la generación de vivienda, así como la obligación de su construcción previa o simultánea con los otros productos inmobiliarios.

13. Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2000. Decreto Distrital 619 del 28 de julio de 2000 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital,” Bogotá, Colombia.

_____. 2000. Decreto Distrital 190.

_____. 2003. Decreto Distrital 469 del 23 de diciembre de 2003 "Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.," Bogotá, Colombia.

_____. 2004. Decreto Distrital 327.

_____. 2013a. Decreto Distrital 118 del 21 de marzo de 2013 “Por medio del cual se establecen condiciones para dar cumplimiento a la obligación de destinar los porcentajes mínimos para la construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés social prioritaria y se dictan otras disposiciones,” Bogotá, Colombia.

_____. 2013b. Decreto Distrital 478 del 23 de octubre de 2013 “Por el cual se reglamenta, el subcapítulo 5 del capítulo 5 del título 2 del Decreto Distrital 364 de 2013 “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004” y se adoptan disposiciones para garantizar la generación de vivienda de interés prioritario en la ciudad de Bogotá, D.C.”

_____. 2013c. Decreto Distrital 364 del 26 de agosto de 2013 "Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.”

_____. 2014. Decreto Distrital 562.

_____. 2015. Decreto Distrital 138 del 14 de abril de 2015 "Por el cual se reglamenta el artículo 66 del Acuerdo 489 de 2012 para asegurar el cumplimiento del Programa de Vivienda y Hábitat Humanos del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá, D. C. 2012-2016, y se adoptan otras disposiciones ,” Bogotá.

Argentina, Provincia de Buenos Aires. 2012. Ley 14449 del 29 de noviembre 2012, por medio de la cual se adopta la Ley de acceso al hábitat, Buenos Aires, Argentina.

Banco de la República de Colombia. 2017. Índice de precios al consumidor (IPC). Serie por año. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/es/ipc>

Calavita, N. y A. Mallach. 2010. *Inclusionary housing in international perspective. Affordable housing, social inclusion and land value recapture*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Congreso de la República de Colombia. 2012. Ley 1537 del 20 de junio de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones,” Bogotá.

_____. 1997. Ley 388.

_____. 2007. Ley 1151.

Concejo de Bogotá. 2012. Acuerdo Distrital 489 del 12 de junio de 2012 “por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012–2016,” Bogotá.

Cuervo, N., y S. Jaramillo. 2009. “Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado.” Documentos CEDE, Universidad de los Andes, ISSN 1657-5334, Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Estadística (DANE). 2017. *Preguntas Frecuentes: Índice de Precios al Consumidor*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq_ipc.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2012. *Guía Metodológica SINERGIA. Guía para la evaluación de políticas públicas*. Recuperado de <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/c40a73d3-baf9-4a26-8aad-81e3baa23bf5/Gu%C3%ADas%20Tipos%20de%20Evaluaci%C3%B3n.pdf>

Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá (ERDU). 2017^a. Acta de reunión. Respuesta Derecho de Petición 20174200033052. 29 de junio de 2017.

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2017b. “Simulación del cálculo de la obligación VIS VIP.” Recuperado de <https://www.eru.gov.co>

Congreso de la República de Brasil. 2001. Ley 10.257 del 10 de julio de 2001, por medio del al cual se reglamenta los arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, establece las directrices generales de la política urbana y dicta otras medidas, Estatuto das Cidades, São Paulo, Brasil.

González, Ivette. 2013. “La Felicidad incluye a todos.” La construcción de un barrio mezclado en Bogotá, Tesis de grado, Escuela de Ciencias Humanas, Programa de Sociología Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, consultado en línea: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4415/1032395323-2013.pdf?sequence=1>

Jacobus, Rick. 2015. *Inclusionary Housing, creating and maintaining equitable communities*. Policy Focus Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2007. Decreto Nacional 4259 del 2 de noviembre de 2017 “por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 1151 de 2007”, Bogotá.

_____. 2013. Decreto Nacional 75 del 23 de enero de 2013 “Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones”, Bogotá

_____. 2014. Colombia: Cien años de políticas habitacionales, Bogotá, Colombia

Mukhija, Vinit, Lara Regus, Sara Slovin, y Ashok Das. 2010. “Can inclusionary zoning be an effective and efficient housing policy? Evidence from Los Angeles and orange counties.” *Journal of Urban Affairs*, Volume 32, Number 2, pages 229–252, ISSN: 0735-2166.

Nina B., Esteban. 2008. “Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia.” *Revista Papel Político*, Bogotá, Colombia, Vol. 13, No. 2, 449–471, julio-diciembre 2008. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a03.pdf>

Presidencia del Gobierno de España. 2007. Ley 8 del 28 de mayo de 2007, Ley de suelo, Madrid España.

Rodríguez V, Jorge. 2001. “Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?”, Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población, Santiago de Chile.

Rolnik, Raquel y Paula Freire Santoro. 2014. “Zonas especiales de interés social (ZEIS) en ciudades brasileñas: trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo.” En Martim Smolka y Fernanda Furtado (Eds.) *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Sabatini, Francisco. 2003. “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina” Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Programas Sociales, consultado en línea: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/1442235.pdf>

Saldarriaga, Alberto. 1995. *Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939–1989*, INURBE, Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT). 2015. “Documento guía para el procesamiento de licencias de urbanismo y construcción en Bogotá,” sin publicar.

Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá. 2007. “Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá,” Bogotá, Colombia.

_____. (UNAL). 2013. “Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá,” Bogotá, Colombia.

_____. 2014. “Avances sociales en Bogotá y municipios aledaños entre 2011 y 2014: calidad de vida, segregación, capacidad de pago y focalización,” Bogotá, Colombia.


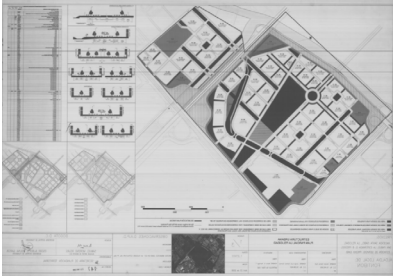

Smith, Niel. 1996. *La nueva frontera urbana, Ciudad revanchista y gentrificación*. Segunda edición, 2012, Editora Traficantes de sueños, ISBN 13: 978-84-96453-75-3, Madrid, España.

Tamayo Saez, M. 1997. “El Análisis de las Políticas Públicas.” En Bañón R. y E. Carrillo (comps). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos.


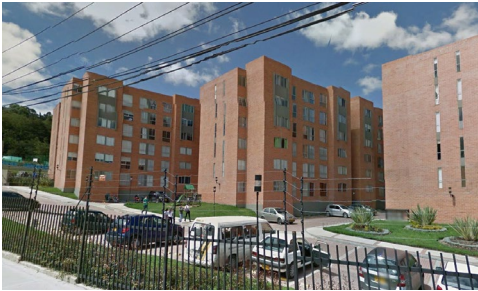
Vilasagra I., Joan. 1995. “Segregación social urbana: introducción a un proyecto de investigación.” *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, no. 15, pg. 817–830, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Madrid.

14. Anexo. Fichas de caracterización de los casos de estudio

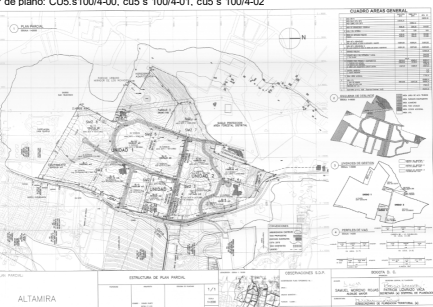

14.1 Estudio de caso La Felicidad.

MECANISMOS Y ESTRATEGIAS DE POLITICA DE SUELO Y VIVIENDA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL. Caso de estudio Bogotá D.C. periodo 2000 - 2015																													
Evaluación de la calificación y localización de terrenos para la construcción de viviendas de interés social y establecimiento de porcentajes obligatorios de suelo útil para vivienda de interés prioritario																													
FICHA DE VISITA ESTUDIO DE CASO																													
A. INFORMACION GENERAL DEL PROYECTO																													
Modalidades de cumplimiento de la obligación de vivienda social <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-right: 5px;">S</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-right: 5px;">T</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">P</div> </div>	Caso No: 1	FECHA VISITA: 1 DE marzo DE ###	LOCALIZACIÓN 																										
NOMBRE PROYECTO La Felicidad		Plan Parcial: Decreto 147 de 2008, modificado por Decreto 386 DE 2015																											
LICENCIA DE URBANIZACIÓN:		FECHA EXPEDICIÓN:																											
NORMA BASE PARA LA OBLIGACIÓN: artículo 350 del Decreto 190 de 2004		FECHA EJECUTORIA:																											
PARTICIPACIÓN PÚBLICA: El estado participa en la modificación para asegurar VIP																													
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">UBICACIÓN</th> <th style="text-align: center;">ÁREAS SUELO (m2)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LOCALIDAD: Fontibón</td> <td>ÁREA BRUTA: 1.092.060,23</td> </tr> <tr> <td>UPZ: No. 112 Granjas Techo y Modelia</td> <td>ÁREA NETA: 870.000,80</td> </tr> <tr> <td>ESTRATO PREDOMINANTE ENTORNO</td> <td>ÁREA ÚTIL TOTAL: 390.866,30</td> </tr> <tr> <td>ISI 34821798,63</td> <td>ÁREA ÚTIL VIS: 86.666,68</td> </tr> <tr> <td></td> <td>% DEL ÁREA ÚTIL: 22%</td> </tr> <tr> <td></td> <td>ÁREA ÚTIL VIP: 86.666,68</td> </tr> <tr> <td></td> <td>% DEL ÁREA ÚTIL: 39086630%</td> </tr> </tbody> </table>	UBICACIÓN	ÁREAS SUELO (m2)	LOCALIDAD: Fontibón	ÁREA BRUTA: 1.092.060,23	UPZ: No. 112 Granjas Techo y Modelia	ÁREA NETA: 870.000,80	ESTRATO PREDOMINANTE ENTORNO	ÁREA ÚTIL TOTAL: 390.866,30	ISI 34821798,63	ÁREA ÚTIL VIS: 86.666,68		% DEL ÁREA ÚTIL: 22%		ÁREA ÚTIL VIP: 86.666,68		% DEL ÁREA ÚTIL: 39086630%	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">DATOS DE LA UNIDADES DE VIVIENDA</th> </tr> <tr> <th style="text-align: center;">SIN CONSTRUCCIÓN</th> <th style="text-align: center;">EN CONSTRUCCIÓN</th> <th style="text-align: center;">CONSTRUIDAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="3"> # DE VIVIENDAS </td> </tr> <tr> <td colspan="3"> PRECIO DE VENTA: </td> </tr> </tbody> </table>			DATOS DE LA UNIDADES DE VIVIENDA	SIN CONSTRUCCIÓN	EN CONSTRUCCIÓN	CONSTRUIDAS	# DE VIVIENDAS			PRECIO DE VENTA:		
UBICACIÓN	ÁREAS SUELO (m2)																												
LOCALIDAD: Fontibón	ÁREA BRUTA: 1.092.060,23																												
UPZ: No. 112 Granjas Techo y Modelia	ÁREA NETA: 870.000,80																												
ESTRATO PREDOMINANTE ENTORNO	ÁREA ÚTIL TOTAL: 390.866,30																												
ISI 34821798,63	ÁREA ÚTIL VIS: 86.666,68																												
	% DEL ÁREA ÚTIL: 22%																												
	ÁREA ÚTIL VIP: 86.666,68																												
	% DEL ÁREA ÚTIL: 39086630%																												
DATOS DE LA UNIDADES DE VIVIENDA																													
SIN CONSTRUCCIÓN	EN CONSTRUCCIÓN	CONSTRUIDAS																											
# DE VIVIENDAS																													
PRECIO DE VENTA:																													
OBSERVACIONES <p>Con base en el interés del promotor de continuar con el proyecto que tenía condicionado su desarrollo a la construcción de una vía urbana que no contaba con financiación, en el año 2014 se suscribe una Carta de Intención para "impulsar con mayor eficacia y de manera coordinada los diferentes trámites, actuaciones y gestiones orientados al ajuste del plan parcial La Felicidad", documento en el que el Promotor se compromete a "diseñar y construir con plena autonomía, en los predios atrás identificados, bajo la normatividad vigente y de acuerdo con el plan parcial adoptado, un mínimo de 400 unidades de vivienda de interés prioritario en la manzana 43 de la Unidad de Gestión 6. Así se cambia una manzana destinada a VIS, a VIP con base en el interés de la alcaldía de hacer VIP.</p>																													
C. PLANO URBANÍSTICO Y REGISTRO FOTOGRÁFICO																													
<div style="display: flex;"> <div style="width: 50%;"> <p>No. Plano urbanístico</p>  </div> <div style="width: 50%;">  </div> </div>																													

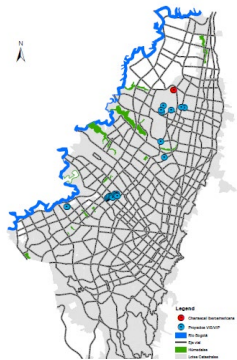
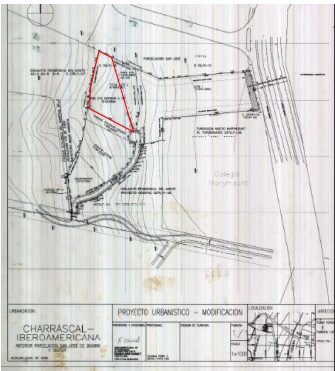


14.2 Estudio de caso Tomillar.

MECANISMOS Y ESTRATEGIAS DE POLITICA DE SUELO Y VIVIENDA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL. Caso de estudio Bogotá D.C. periodo 2000 - 2015															
Evaluación de la calificación y localización de terrenos para la construcción de viviendas de interés social y establecimiento de porcentajes obligatorios de suelo útil para vivienda de interés prioritario															
FICHA DE VISITA ESTUDIO DE CASO															
A. INFORMACION GENERAL DEL PROYECTO															
Modalidades de cumplimiento de la obligación de vivienda social <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">S</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">T</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">P</div> </div>	Caso No: 2 FECHA VISITA: 1 DE marzo DE 2017 <small>(Días) (Mes) (Años)</small>														
NOMBRE PROYECTO: Proyecto Plan Casablanca- Suba (PP Erl Tomillar manzanas A, B, C Y E)		Plan Parcial: Decreto 616 de 2006													
LICENCIA DE URBANIZACIÓN: Res 07-4-0825		FECHA EXPEDICIÓN: 25 de junio de 2007 FECHA EJECUTORIA: 05 de julio de 2006													
NORMA BASE PARA LA OBLIGACIÓN: artículo 350 del Decreto 190 de 2004		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> OBSERVACIONES La licencia del present proyectos es para Proyecto umaistico general de la totalidad del plan parcial yliceenia de urbanización de la etapa 1 (el plan parcial esta dividido en 4 etapas). La ficha corresponde e esta etapa 1 que contiene los predios A, B, C y E establece que la obligación de VIS deberá ser pagada o trasladada y corresponde al área útil de esta y no de la totalidad del plan parcial, por tener una parte en densidad restringida. Sin embargo en la licencia de urbanismo se indica que se cumplirá parcialmente con la obligación VIS en la manzana E (14.272,89 m2) y el faltante (868,28 m2) se traslarara a otro proyecto de la misma localidad o a Metonvivienda, como requisito para obtener licencia para la etapa III. Se observa que tampoco se cumple con el párrafo 3 del artículo 24 del decreto del plan aprcial el cual establece que "(e)l compromiso asumido con el traslado será registrado tanto en la licencia de urbanismo del proyecto que genera la obligación, como en la del que la recibe, así como en la radicación de que trata el artículo 72 de la Ley 962 de 2005. El predio que recibe la obligación quedará afecto siempre a este fin y no podrá ser objeto de modificación posterior". </div>													
PARTICIPACIÓN PÚBLICA:															
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">UBICACIÓN</th> <th style="width: 50%;">ÁREAS (m2), según licencia</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LOCALIDAD: Suba</td> <td>ÁREA BRUTA: 184.097,64</td> </tr> <tr> <td>UPZ: casa blanca suba</td> <td>ÁREA NETA: 135.595,58</td> </tr> <tr> <td>ISI</td> <td>ÁREA ÚTIL TOTAL: 75.705,86</td> </tr> <tr> <td>ÁREA ÚTIL VOS obligación: 15.141,17 m2</td> <td>ÁREA ÚTIL VIS: 14.272,89</td> </tr> <tr> <td></td> <td>% DEL ÁREA ÚTIL: 19%</td> </tr> </tbody> </table>				UBICACIÓN	ÁREAS (m2), según licencia	LOCALIDAD: Suba	ÁREA BRUTA: 184.097,64	UPZ: casa blanca suba	ÁREA NETA: 135.595,58	ISI	ÁREA ÚTIL TOTAL: 75.705,86	ÁREA ÚTIL VOS obligación: 15.141,17 m2	ÁREA ÚTIL VIS: 14.272,89		% DEL ÁREA ÚTIL: 19%
UBICACIÓN	ÁREAS (m2), según licencia														
LOCALIDAD: Suba	ÁREA BRUTA: 184.097,64														
UPZ: casa blanca suba	ÁREA NETA: 135.595,58														
ISI	ÁREA ÚTIL TOTAL: 75.705,86														
ÁREA ÚTIL VOS obligación: 15.141,17 m2	ÁREA ÚTIL VIS: 14.272,89														
	% DEL ÁREA ÚTIL: 19%														
DATOS DE LA UNIDADES DE VIVIENDA															
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>SIN CONSTRUCCIÓN</th> <th>EN CONSTRUCCIÓN</th> <th>CONSTRUIDAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td># DE VIVIENDAS</td> <td>PRECIO DE VENTA:</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		SIN CONSTRUCCIÓN	EN CONSTRUCCIÓN	CONSTRUIDAS	# DE VIVIENDAS	PRECIO DE VENTA:									
SIN CONSTRUCCIÓN	EN CONSTRUCCIÓN	CONSTRUIDAS													
# DE VIVIENDAS	PRECIO DE VENTA:														
C. PLANO URBANÍSTICO Y REGISTRO FOTOGRAFICO															
No. Plano urbanístico CU4.s401/4-05, cua4s 401/4-06, cu4-s 401/4-07															
															

14.3 Estudio de caso Altamira.

MECANISMOS Y ESTRATEGIAS DE POLITICA DE SUELO Y VIVIENDA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL. Caso de estudio Bogotá D.C. periodo 2000 - 2015															
Evaluación de la calificación y localización de terrenos para la construcción de viviendas de interés social y establecimiento de porcentajes obligatorios de suelo útil para vivienda de interés prioritario															
FICHA DE VISITA ESTUDIO DE CASO															
A. INFORMACION GENERAL DEL PROYECTO															
Modalidades de cumplimiento de la obligación de vivienda social <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-right: 5px;">S</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-right: 5px;">T</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">P</div> </div>	Caso 3	FECHA VISITA: 1 DE marzo DE 2017 <small>(Día) (Mes) (Año)</small>													
NOMBRE PROYECTO: <u>Torreladera Bosque reservado (PP Altamira-UG 1)</u>		Plan Parcial: <u>Decreto 333 de 2009</u>													
LICENCIA DE URBANIZACIÓN: <u>Res 12-S-1230</u>	FECHA EXPEDICIÓN: <u>14 de septiembre de 2012</u>	FECHA EJECUTORIA: <u>27 de sept 2012</u>													
NORMA BASE PARA LA OBLIGACIÓN: <u>artículos 339 del Decreto Distrital 619 de 2000 y 41 del Decreto Distrital 327 de 2004</u>		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">OBSERVACIONES</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>El plan parcial esta dividido en Unidades de Gestión. La ficha corresponde a la Unidad de Gestión 1 y al pago de la obligación VIS corresponde al área útil de esta y no de la totalidad del plana parcial. La licencia hace referencia a un acuerdo No 002 de 2012 en el cual se establecen las reglas para el pago en metrovivienda, de la obligación. El pago esta contemplado en el marco del plana parcial debido a las condiciones de norma urbana de la zona: densidad restringida (5-30 vv/ha)</p> </div>													
PARTICIPACIÓN PÚBLICA: _____															
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">UBICACIÓN</th> <th style="text-align: left;">ÁREAS (m2), según licencia UG1</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LOCALIDAD: <u>Suba</u></td> <td>ÁREA BRUTA: <u>195.511,89</u></td> </tr> <tr> <td>UPZ: No. <u>27 Suba</u></td> <td>ÁREA NETA: <u>188.711,65</u></td> </tr> <tr> <td>ISI <u>16456716,95</u></td> <td>ÁREA ÚTIL TOTAL: <u>109.184,53</u></td> </tr> <tr> <td>Acuerdo de pago <u>002 de 2012</u></td> <td>ÁREA ÚTIL VIS: <u>21.851,56</u></td> </tr> <tr> <td></td> <td>% DEL ÁREA ÚTIL: <u>20%</u></td> </tr> </tbody> </table>	UBICACIÓN			ÁREAS (m2), según licencia UG1	LOCALIDAD: <u>Suba</u>	ÁREA BRUTA: <u>195.511,89</u>	UPZ: No. <u>27 Suba</u>	ÁREA NETA: <u>188.711,65</u>	ISI <u>16456716,95</u>	ÁREA ÚTIL TOTAL: <u>109.184,53</u>	Acuerdo de pago <u>002 de 2012</u>	ÁREA ÚTIL VIS: <u>21.851,56</u>		% DEL ÁREA ÚTIL: <u>20%</u>	
UBICACIÓN	ÁREAS (m2), según licencia UG1														
LOCALIDAD: <u>Suba</u>	ÁREA BRUTA: <u>195.511,89</u>														
UPZ: No. <u>27 Suba</u>	ÁREA NETA: <u>188.711,65</u>														
ISI <u>16456716,95</u>	ÁREA ÚTIL TOTAL: <u>109.184,53</u>														
Acuerdo de pago <u>002 de 2012</u>	ÁREA ÚTIL VIS: <u>21.851,56</u>														
	% DEL ÁREA ÚTIL: <u>20%</u>														
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="3" style="text-align: center;">DATOS DE LA UNIDADES DE VIVIENDA</th> </tr> <tr> <th style="text-align: center;">SIN CONSTRUCCIÓN</th> <th style="text-align: center;">EN CONSTRUCCIÓN</th> <th style="text-align: center;">CONSTRUIDAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="3"> # DE VIVIENDAS _____ PRECIO DE VENTA: _____ </td> </tr> </tbody> </table>		DATOS DE LA UNIDADES DE VIVIENDA			SIN CONSTRUCCIÓN	EN CONSTRUCCIÓN	CONSTRUIDAS	# DE VIVIENDAS _____ PRECIO DE VENTA: _____							
DATOS DE LA UNIDADES DE VIVIENDA															
SIN CONSTRUCCIÓN	EN CONSTRUCCIÓN	CONSTRUIDAS													
# DE VIVIENDAS _____ PRECIO DE VENTA: _____															
C. PLANO URBANÍSTICO Y REGISTRO FOTOGRÁFICO															
<p>Nº de plano: CU5 s100/4-00, cu5 s 100/4-01, cu5 s 100/4-02</p> <div style="display: flex;"> <div style="width: 40%;">  </div> <div style="width: 60%;">  </div> </div>															

14.4 Estudio de caso Charrascal-Iberoamérica.

MECANISMOS Y ESTRATEGIAS DE POLITICA DE SUELO Y VIVIENDA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL. Caso de estudio Bogotá D.C. período 2000 - 2015				
Evaluación de la calificación y localización de terrenos para la construcción de viviendas de interés social y establecimiento de porcentajes obligatorios de suelo útil para vivienda de interés prioritario				
FICHA DE VISITA ESTUDIO DE CASO				
A. INFORMACION GENERAL DEL PROYECTO				
Modalidades de cumplimiento de la obligación de vivienda social <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-right: 5px;">S</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-right: 5px;">T</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">P</div> </div>	Ca: 4	FECHA VISITA: 1	DE marzo	DE 2017
NOMBRE PROYECTO: Proyecto Vereda Suba Cerros II (Charrascal Iberoamerica)		Plan Parcial: NO		
LICENCIA DE URBANIZACIÓN: RES 09-1-0503		FECHA EXPEDICIÓN: 10 de agosto de 2010		
		FECHA EJECUTORIA: 13 de octubre de 2009		
NORMA BASE PARA LA OBLIGACIÓN: artículo 2 del decreto nacional 4259 de 2007				
PARTICIPACIÓN PÚBLICA:				
UBICACIÓN		ÁREAS (m2)		
LOCALIDAD: Suba		ÁREA BRUTA: 39.312,82		
UPZ: No. Casablanca suba		ÁREA NETA: 39.096,30		
ISI		ÁREA ÚTIL TOTAL: 24.570,63		
		ÁREA ÚTIL VIS: 6.142,66		
		% DEL ÁREA ÚTIL: 25%		
DATOS DE LA UNIDADES DE VIVIENDA				
SIN CONSTRUCCIÓN		EN CONSTRUCCIÓN		CONSTRUIDAS
# DE VIVIENDAS		PRECIO DE VENTA:		
OBSERVACIONES				
Se realizó la visita y se encontró que en el área destinada a VIS se constituyeron viviendas unifamiliares que no corresponden a una VIS, a pesar de lo establecido en la licencia de urbanismo donde se establece que la obligación se deja en el mismo proyecto.				
LOCALIZACIÓN:				
				
C. PLANO URBANÍSTICO Y REGISTRO FOTOGRÁFICO				
CU1.S32/4-17				
<div style="display: flex;"> <div style="width: 30%;">  </div> <div style="width: 70%;">   </div> </div>				

14.5 Estudio de caso Potosí 1-2.

MECANISMOS Y ESTRATEGIAS DE POLITICA DE SUELO Y VIVIENDA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL. Caso de estudio Bogotá D.C. periodo 2000 - 2015			
Evaluación de la calificación y localización de terrenos para la construcción de viviendas de interés social y establecimiento de porcentajes obligatorios de suelo útil para vivienda de interés prioritario			
FICHA DE VISITA ESTUDIO DE CASO			
A. INFORMACION GENERAL DEL PROYECTO			
Modalidades de cumplimiento de la obligación de vivienda social	<input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> T <input type="checkbox"/> P	Caso No: 5	FECHA VISITA: 1 DE marzo DE 2017
NOMBRE PROYECTO:	Potosí 1 - 2	Plan Parcial:	NO
LICENCIA DE URBANIZACIÓN:	Res 08-30331/10-3-0040	FECHA EXPEDICIÓN:	agosto 6 de 2008
		FECHA EJECUTORIA:	19 de agosto de 2008
NORMA BASE PARA LA OBLIGACIÓN:	artículo 2 del decreto nacional 4259 de 2007 y artículo 41 del decreto 327 de 2004		
PARTICIPACIÓN PÚBLICA:			
UBICACIÓN	ÁREAS (m2) generadoras		
LOCALIDAD:	Suba	ÁREA BRUTA:	18.505,96
UPZ: No.	La Floresta	ÁREA NETA:	18.505,96
ISI		ÁREA ÚTIL TOTAL:	12.553,80
		ÁREA ÚTIL VIS-VIP:	3.138,45
		% DEL ÁREA ÚTIL:	25%
DATOS DE LA UNIDADES DE VIVIENDA			
SIN CONSTRUCCIÓN		EN CONSTRUCCIÓN	
# DE VIVIENDAS	PRECIO DE VENTA:		
OBSERVACIONES			
Este proyecto se localiza en un zona industrial. En la licencia se indica que la obligación VIS se dejaba en sillo. Sin embargo en el documento de la Secretaría de Hábitat se identifica que este fue posteriormente trasladado.			
LOCALIZACIÓN:			
C. PLANO URBANÍSTICO Y REGISTRO FOTOGRÁFICO POTOSÍ 1 Y 2 (generador)			
B. INFORMACIÓN GENERAL PROYECTO RECEPTOR DEL TRASLADO			
NOMBRE PROYECTO:	manzana 7 supermanzana 1 etapa 1 complejo industrial y empresarial	Plan Parcial:	NO
LICENCIA DE URBANIZACIÓN:	Res 10-3-0040	FECHA EXPEDICIÓN:	1 de febrero de 2010
		FECHA EJECUTORIA:	15 de febrero de 2010
UBICACIÓN	ÁREAS (m2) receptoras		
LOCALIDAD:	kennedy	Fórmula de traslado	$A1 = A2 \times (V1 / V2)$
UPZ: No.	calandaima		
ISI		ÁREA ÚTIL VIS-VIP:	9.767,58 m2
DATOS DE LA UNIDADES DE VIVIENDA			
SIN CONSTRUCCIÓN		EN CONSTRUCCIÓN	
# DE VIVIENDAS	PRECIO DE VENTA:		
OBSERVACIONES			
Este proyecto tiene licencia original de 2007 para uso industrial. Posteriormente obtiene otra licencia con usos múltiples y se desarrolla en vivienda principalmente. Ene 10 año 2010 obtiene una modificación de la licencia posterior para recibir el traslado del proyecto Potosí 1-2, bajo el argumento de que los dos predios son del mismo propietario en ese momento. No hay evidencia de que ese traslado haya sido autorizado y no cumple con las condiciones de traslado del decreto 327 de 2004.			
LOCALIZACIÓN:			
C. PLANO URBANÍSTICO Y REGISTRO FOTOGRÁFICO COMPLEJO INDUSTRIAL Y EMPRESARIAL (receptor)			