

Soil management instruments for social housing: Case analysis

Instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés social en Colombia: Análisis de caso

César García-Ubaque ^a, César Augusto Henao-Trujillo ^b & Martha Vaca-Bohórquez ^c

^a Ph.D, Profesor Asistente Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia cagarciau@udistrital.edu.co.

^b M.Sc., Profesional especializado Ministerio de Vivienda, Colombia chenao@minvivienda.gov.co.

^c M.B.A. Consultora-Investigadora, Colombia ml.vaca68@uniandes.edu.co.

Received: April 23th, 2013. Received in revised form: October 24th, 2013. Accepted: November 13th, 2013

Abstract

Land availability is an essential prerequisite for providing housing solutions; however, access to this soil faces administrative, regulatory and technical obstacles that cause chaotic urbanization processes in the main cities of the country. This article discusses management tools for soil availability in current legislation and used in projects developed by Metrovivienda in Bogotá D.C. As a result, we found that the main issues are: scarcity and high land prices and the persistent phenomenon of illegal urbanization aim to meet the unsatisfied demand, especially for people in informal labor market. Currently Public Housing Policy focuses primarily on subsidies to demand allocation and implementation of housing construction projects, but it is necessary the articulation of this Policy with a Public Land Policy that regulates use and land market. Otherwise, a long-term planning and will be very difficult to reduce the gap between supply and demand for housing and achieve an efficient, equitable and orderly development for the city.

Keywords: construction, housing, regulations, urban planning, urbanism.

Resumen

Disponer de suelo urbanizable es requisito indispensable para cumplir el propósito de brindar viviendas a la población, pero, el acceso a este suelo enfrenta obstáculos de tipo técnico, administrativo y normativo, que generan procesos caóticos de urbanización en las principales ciudades del país. En este artículo se analizan los instrumentos de gestión de suelo disponibles y utilizados en proyectos desarrollados por Metrovivienda en la localidad de Bosa en Bogotá D.C. Como resultado, se encuentra que las principales causas son: la escasez y los altos precios del suelo urbanizable y la persistencia del fenómeno de urbanización ilegal que pretende cubrir la demanda insatisfecha, especialmente para población no vinculada al mercado laboral formal. La Política Pública de Vivienda se enfoca principalmente en la asignación de subsidios a la demanda y la implementación de proyectos de construcción, pero, sin una Política Pública de Suelo que regule el uso y mercado, no se podrá planear a largo plazo y será muy difícil disminuir la brecha entre la oferta y la demanda de viviendas y lograr un desarrollo eficiente, equitativo y ordenado de la ciudad.

Palabras Clave: construcción, planificación urbana, regulaciones, urbanismo, viviendas.

1. Introducción

El crecimiento urbano acelerado sumado a las dificultades de acceso al suelo, constituyen un problema de carácter público que requiere atención y respuesta por parte del Estado [1-2]. El fenómeno de escasez de suelo en medio de un modelo de libre mercado inmobiliario conlleva a que su precio se eleve, especialmente en áreas céntricas debido a las dinámicas económicas que se generan alrededor de la conectividad (vías, comunicaciones y redes, entre otros). Como consecuencia la demanda tiende a trasladarse hacia la periferia de las ciudades, provocando fenómenos de segregación y exclusión, especialmente para la población de escasos recursos. Las fallas en la respuesta gubernamental para ofrecer vivienda a los más pobres, la financiación

insuficiente y fragmentada, el creciente déficit cuantitativo de vivienda y la ausencia de mecanismos de control, permiten condiciones que favorecen el surgimiento de procesos de urbanización ilegal y de urbanizadores piratas, profundizando la exclusión y vulnerabilidad social [3].

La habilitación de tierras urbanas y la gestión del suelo en Colombia se encuentran ligados a la posibilidad de desarrollar proyectos urbanos integrales en su totalidad, es decir, proyectos que generan soluciones habitacionales que incluyan el suministro de servicios públicos, educación, vías y zonas recreativas, mejorando la calidad de vida de la población tanto a escala zonal como metropolitana para de esta manera contrarrestar la consolidación de un modelo de ciudad excluyente y segregada. Sin embargo, este proceso enfrenta una serie de obstáculos de orden tanto técnico,

como administrativo y normativo; pero, su mayor dificultad radica en la ausencia de una política de suelo que logre articularse con las políticas de vivienda y que permita una visión de largo plazo orientada al desarrollo ordenado de las ciudades [4-5].

En este contexto surge la necesidad de generar mecanismos de intervención pública que permitan a la autoridad gubernamental dar respuesta a la problemática habitacional, específicamente instrumentos de gestión del suelo, elementos *sine qua non* de cualquier política de vivienda y componentes clave de la planeación urbana y regional [6]. Estos instrumentos, deben acoplarse con la política pública de suelos como parte de una política marco de vivienda orientada a las categorías de población de bajos ingresos, se deben idear soluciones integrales que respondan a un enfoque amplio y no parcial o inmediatista sobre los temas de vivienda en el país.

En este artículo se analizarán los instrumentos de gestión de suelo utilizados en los siguientes proyectos de vivienda de interés social VIS en la ciudad de Bogotá: Proyectos “Ciudadela El Recreo”, “Ciudadela El Porvenir” y “Campo Verde” en la localidad de Bosa.

2. Marco conceptual

Cualquier tipo de “déficit” relacionado con asuntos sociales, denota una brecha que es preciso superar con el fin de lograr una meta compartida de progreso social. Esta brecha se entiende como la distancia entre una situación observada y una norma, que incorpora las valoraciones predominantes sobre las condiciones mínimas de vida generalizables a todos los miembros de un grupo o comunidad. En una dimensión técnica, el déficit expresa “la demanda potencial adicional que es preciso cubrir” [7].

En lo que se refiere al déficit de vivienda, se han planteado aspectos tanto cuantitativos como cualitativos. El déficit cuantitativo se refiere al número de hogares que carecen de vivienda propia y el déficit cualitativo da cuenta de las condiciones habitacionales, de las carencias que se destacan en las viviendas con relación a los atributos propios de lo que se considera es una vivienda digna [8].

El concepto de vivienda puede ser abordado desde dos perspectivas que se relacionan con el valor o sentido que se le otorga. Por un lado, se encuentra la vivienda como respuesta a necesidad de habitar y en este sentido tiene un valor de uso que aporta bienestar, pertenencia a un lugar y soporte material tanto de la familia como de la construcción de ciudad. Por otra parte, la vivienda y en consecuencia el suelo, también se considera como un bien, una mercancía susceptible de intercambio, por tanto tiene un valor de transacción que está sujeto a condiciones tales como: costo del suelo, materiales con la que es construida, equipamientos y redes o interconexiones que permiten mayor movilidad. Como bien costoso y de difícil adquisición, su posesión genera además, rentas, impuestos, tasas, valorizaciones y plusvalías que la convierten en mecanismo generador de exclusión. Por lo anterior, la falta de vivienda es una grave carencia social que tiene estrecha

relación con la pobreza [9].

Colombia ha experimentado un proceso de urbanización que ha derivado en que tres cuartas partes de la población habite en centros urbanos y dichas transformaciones han repercutido en el incremento de la demanda de unidades de vivienda generando así un déficit cuantitativo en zonas urbanas, que se ha triplicado, de acuerdo con las cifras reportadas por los censos de 1985 a 1993 y 1993 a 2005 [10]. Este proceso acelerado de urbanización, se ha visto reflejado en el crecimiento desordenado de sus principales centros urbanos, especialmente Bogotá.

La causa más importante para el aumento de este déficit no ha sido únicamente la disminución en la producción de vivienda, sino una sinergia entre las siguientes condiciones:

- Disminución de la producción de vivienda por parte del Estado y un aumento en la demanda.
- Falta de estabilidad económica necesaria para permitir el cierre financiero del proceso de adquisición de vivienda por parte de las familias a las que están dirigidos los proyectos de vivienda de interés social VIS y vivienda de interés prioritario VIP.
- Baja oferta de tierra urbanizada y limitadas posibilidades de urbanizar suelos potencialmente urbanizables, que llevan a incrementos por encima de la inflación en el precio de la tierra en las grandes, afectando consecuentemente los precios finales de las viviendas [11].

En la Figura 1, se muestra la dinámica que se genera a partir de la escasez de suelo para la construcción de vivienda sobre los precios del producto final.

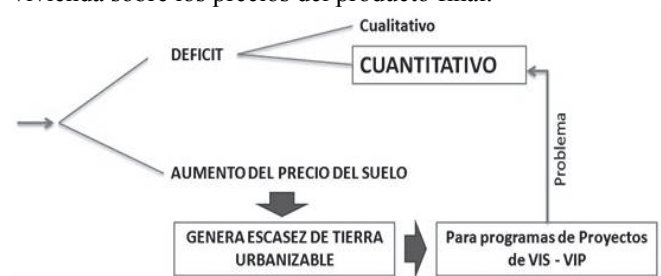


Figura 1. Cadena de necesidades para la generación de suelo para proyectos de VIS y VIP.

Tradicionalmente la gestión del suelo y en general el desarrollo urbano en Bogotá se ha planteado principalmente con relación solo a la variable déficit de vivienda; y desde luego, disminuir el índice de familias que carecen de techo es prioritario, pero, la ausencia de una visión global y a largo plazo que permita vincular la política de vivienda a una política de suelo dificulta seriamente el desarrollo ordenado de la ciudad [12]. Adicional a lo anterior, las respuestas fragmentadas por parte del gobierno y de un mercado distorsionado por el libre juego de la oferta y la demanda ocasiona la explosión de asentamientos informales (vía elevación de los precios del suelo), caracterizados por una inadecuada infraestructura y desconectados de la planificación urbana [13]. Como se esquematiza en el gráfico 1, el aumento del precio genera escasez de suelo urbanizable, situación que limita al gobierno distrital para la generación de proyectos de VIS y de VIP.

Los instrumentos para la producción de vivienda, se

pueden dividir en dos grandes grupos. Por un lado, las políticas que actúan desde el lado de la oferta, como la construcción de vivienda por parte de instituciones públicas, de instituciones privadas y/o facilidades en la consecución de tierra urbanizable, bonificación en la tasa de interés y la fijación de estándares mínimos. Y de otra parte, están las

políticas que actúan del lado de la demanda, como subsidio de ingresos o condiciones de destinación específica para vivienda, divisibles a su vez en subsidios (ver Figura 2). Las políticas que actúan desde el lado de la oferta caracterizan a un Estado “constructor” y las que actúan por el lado de la demanda son propias de un Estado “facilitador”.

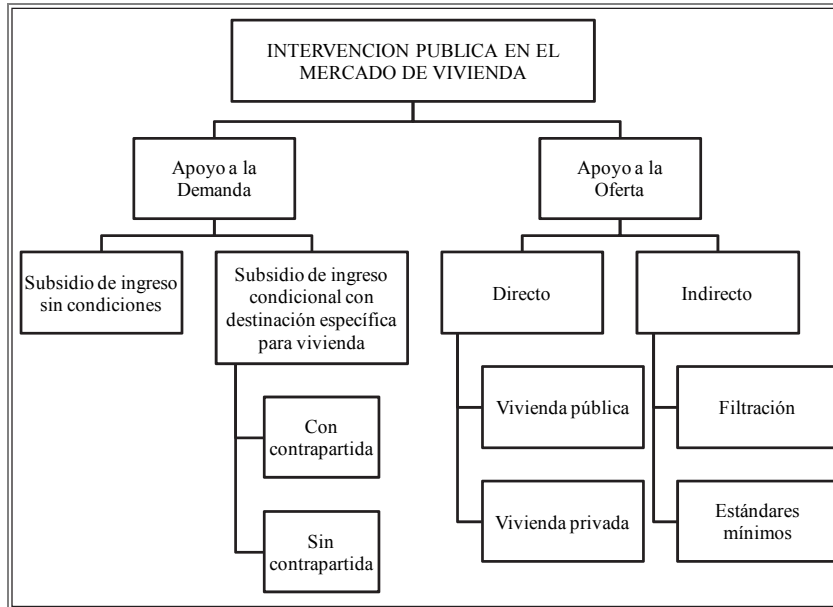


Figura 2. Intervención pública en el mercado de vivienda [13].

2.2. La incidencia del costo del suelo en el precio de la vivienda

Según Molina, la escasez de suelo urbano en la ciudad, no solo limita su expansión física sino que también impacta su precio. Entre 1990 y 2005, el comportamiento de los precios del suelo en la ciudad han tenido una tasa de crecimiento real de cerca del 45% y con un pico muy alto en 1995 y donde el incremento del precio respecto al año inicial de referencia fue de 130% aproximadamente [1].

El valor del lote en bruto de una vivienda de interés social representa el 13% de su precio final. Lo cual implica que el precio de un metro cuadrado de construcción debe valer 8 veces el precio del suelo en bruto. Con base en los precios reportados por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, el menor precio registrado en la ciudad se encuentra en el barrio Jerusalén (Localidad de Ciudad Bolívar), de \$115.000 por metro cuadrado (m2), lo cual implicaría un precio de venta de \$920.000 por m2 construido, lo que hace imposible la oferta competitiva de vivienda en el mercado formal [1].

Esta situación de precios especulativos en el suelo urbano de Bogotá, genera un desplazamiento de la construcción de vivienda social hacia las áreas de expansión urbana en donde el rango de precios del tiende a ser menor de \$35.000 por m2, pero en este caso, la barrera de producción no es tanto la tierra en bruto, sino los riesgos de tipo geológico, la posibilidad de dotación efectiva de servicios públicos domiciliarios y la conectividad con la ciudad.

2.3. Los instrumentos de gestión del suelo de un operador de proyectos para VIS – VIP

Como se analizó anteriormente, el suelo es un asunto decisivo dentro de una política habitacional y de construcción de ciudad. Hoy, el suelo se encuentra en una economía de libre mercado que conlleva una presión sobre su precio y el Estado enfrenta limitaciones para proveer vivienda a la población más vulnerable, pues el precio del suelo disponible debe ser compatible con el máximo presupuestado para la gestión de proyectos de VIS y de VIP. En la Ley 388 de 1997 se establecieron una serie de instrumentos que pretenden asegurar esta disponibilidad, los cuales son conocidos como *instrumentos de gestión del suelo* y le permiten a la autoridad pública intervenir en el mercado del suelo en pro del bienestar colectivo.

La gestión del suelo se define como el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, tendientes a corregir evoluciones socialmente inaceptables e ineficientes en materia económica y/o ecológicamente peligrosas, dada la naturaleza económica de la tierra. De manera aun más simple, todas las acciones tendientes a asignar una utilización a los terrenos [14].

Algunos de los instrumentos que propone la Ley 388 de 1997 para incidir en la operación del mercado del suelo urbano son:

- El impuesto predial. Es un impuesto local general a la propiedad inmobiliaria. Sostiene los gastos de infraestructura y de operación de la ciudad y su objetivo es de tipo fiscal, puesto que se trata de buscar recursos

para la creación, operación y mantenimiento de la estructura urbana.

- Recuperación de plusvalías. Por plusvalía se entiende el aumento de precio de un bien. Existen algunos instrumentos que gravan estos aumentos. Uno de ellos es la *contribución a la valorización* que busca recuperar los costos en que incurre el Estado al realizar obras públicas que afectan los precios inmobiliarios. Otro es la *participación en plusvalías* que tiene como base los aumentos de los precios del suelo que se encuentren relacionados con cambios en la reglamentación urbana. El *suelo creado* es otro mecanismo de recuperación de plusvalías, que consiste en cobrar una tasa proporcional a la construcción adicional que se realice y que supera la normativa de la edificabilidad básica.
- Medidas para activar el mercado. Algunos instrumentos tienen por objetivo estimular el mercado y entre ellos se dispone de: *el impuesto predial especial para inmuebles subutilizados y tarifas progresivas*, que son gravámenes que se imponen a inmuebles en esta condición con el fin de desestimular la retención de tierras. El *régimen de desarrollo prioritario* consiste en que a los lotes que la autoridad gubernamental desea desarrollar se les impone un régimen especial que obliga a sus propietarios a construirlos en un plazo determinado, si no lo hacen, la autoridad puede adquirirlos de forma compulsiva y eventualmente a un precio menor que el de mercado (por ejemplo, al valor del avalúo catastral, que con frecuencia es menor que el precio comercial) o puede enajenarlos mediante subasta pública. También existen los *bancos de tierras*, que son un instrumento que tiene por objetivo regular las alzas de los precios del suelo, mediante la oferta estatal de tierras realizada de manera anticíclica. La *expropiación* es un instrumento que equivale a la enajenación forzada y finalmente se dispone del mecanismo de *reajuste de tierras*, que permite al Estado establecer nuevas divisiones en los terrenos de manera que respondan de mejor manera a la lógica espacial de futuros desarrollos.

La Ley 388 de 1997 clasifica los *instrumentos de gestión del suelo* en 4 grupos de acuerdo con los objetivos que persigue cada uno. Esta clasificación se puede ver en la Tabla 1.

- *Garantizar un reparto equitativo de cargas y beneficios* derivados del ordenamiento urbano para el desarrollo de proyectos. Pretende generar un equilibrio financiero e incentivar al sector privado para participar en este tipo de procesos.
- *Intervención en la morfología urbana y en la estructura predial*. Busca que el propietario de la tierra participe en los procesos urbanos de desarrollo, y se promuevan formas asociativas que faciliten el desarrollo y financiación de proyectos urbanos.
- *Adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de operaciones urbanísticas*. Mecanismos de enajenación o expropiación para obtener el suelo requerido.

- *Dinamizar el desarrollo de sectores inactivos de las áreas urbanas*. Declaración áreas para ser desarrolladas.

Tabla 1.

Instrumentos de Gestión del suelo.

| Objetivo | Mecanismos relacionados | Normatividad |
|--|---|---|
| Garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano. | • Unidades de Actuación Urbanística (UAU) | Ley 388 de 1997 (artículos 38 a 44) |
| | • Compensaciones | Ley 388 de 1997 (artículos 48, 49 y 122) y Decreto 151 de 1998 |
| | • Transferencia de derechos | Ley 388 de 1997 (arts.88 a 90) y Decreto 151 de 1998 |
| Intervenir en la morfología urbana y en la estructura predial y generar formas asociativas entre los propietarios con el fin de facilitar el desarrollo y financiación de proyectos urbanos. | • Reajuste de suelos | Ley 9ª de 1989 (arts. 25, 77 y 78) y Ley 388 de 1997 (arts. 45 a 47) |
| | • Integración inmobiliaria | Ley 9ª de 1989 (arts. 25, 77 y 78) y Ley 388 de 1997 (arts. 45 a 47) |
| | • Cooperación entre partícipes | Ley 9ª de 1989 (arts. 25, 77 y 78) y Ley 388 de 1997 (arts. 45 a 47) |
| Facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de operaciones urbanísticas. | • Enajenación voluntaria | Ley 9ª de 1989 (arts.9, 13, 14, 16 y 17) y Ley 388 de 1997 (arts.58 a 62) |
| | • Enajenación forzosa | Ley 388 de 1997 (arts. 52 a 57) |
| | • Expropiación por vía administrativa | Ley 9ª de 1989 (arts.20, 22, 23 a 25) y Ley 388 de 1997 (Cap. VIII) |
| | • Expropiación por vía judicial | Ley 9ª de 1989 (art.20) y Ley 388 de 1997 (arts.58, 60 y 62) |
| | • Derecho de preferencia | Ley 9ª de 1989 (arts. 73 y 74) |
| Dinamizar el desarrollo de sectores inactivos de las áreas urbanas. | • Declaratoria de desarrollo prioritario | Ley 388 de 1997 (arts.40, 44 y 52 a 54) |
| | • Derecho de preferencia | Ley 9ª de 1989 (arts. 73 y 74) |

A continuación se amplía la información de cada uno de estos objetivos:

Los *instrumentos de gestión del suelo* son utilizados para obtener la tierra que permita el desarrollo de proyectos urbanos, pero es importante tener en cuenta la caracterización socioeconómica de los propietarios de la tierra como un factor determinante en la negociación y obtención de la titularidad del suelo. En el análisis que se realizará para los casos seleccionados, se utilizarán las siguientes categorías que comprenden el perfil y el tipo de tenedor y la situación jurídica del inmueble (ver Tabla 2).

De acuerdo con lo anterior, los mecanismos que definen tanto la Ley 9ª de 1989 como la Ley 388 de 1997, son las herramientas con las que cuentan los Bancos de Tierra y los Operadores Urbanos para desarrollar proyectos de vivienda.

Tabla 2.
Caracterización socioeconómica, grados de dificultad para gestionar el suelo e instrumentos de gestión.

| Variables | Características | Grado de dificultad | | | | | Instrumento de gestión del suelo que debe ser utilizado. |
|----------------------|------------------------|---------------------|---|---|---|---|--|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| Perfiles del Tenedor | AGRICULTOR o CAMPESINO | | | X | | | <ul style="list-style-type: none"> Enajenación Voluntaria. Cooperación entre partícipes. |
| | CITADINO | | X | | | | <ul style="list-style-type: none"> Enajenación Voluntaria. Expropiación por vía Administrativa. |
| | RENTISTA | | X | | | | <ul style="list-style-type: none"> Cooperación entre partícipes. Enajenación Voluntaria. Expropiación por vía Administrativa. |
| Tipo de Tenedor | PROPIETARIO | | X | | | | <ul style="list-style-type: none"> Cooperación entre partícipes. Enajenación Voluntaria. |
| | POSEEDOR | | | | X | | <ul style="list-style-type: none"> Expropiación por vía Administrativa. |
| | MERO TENEDOR | X | | | | | <ul style="list-style-type: none"> Enajenación Voluntaria con el propietario. Cooperación entre partícipes. |
| | PROPIETARIO FIDUCIARIO | X | | | | | <ul style="list-style-type: none"> Cooperación entre Partícipes. |
| Estudio de Títulos | SANEAMIENTO | | | X | | | <ul style="list-style-type: none"> Enajenación Voluntaria. |
| | LIBRE | X | | | | | <ul style="list-style-type: none"> Enajenación Voluntaria. |
| | POSIBLES SUCESIONES | | | | X | | <ul style="list-style-type: none"> Expropiación por vía Administrativa. |

NOTA: en todos los casos se debe agotar primero el recurso de adquirir el suelo de forma directa, en segundo lugar, se deberá optar por expropiar por vía administrativa evitando al máximo la expropiación por vía judicial.

1 = Bajo ; 2 = Medio bajo ; 3 = Medio ; 4 = Medio alto ; 5 = Alto.

3. Metodología

El análisis de los instrumentos de gestión de suelo en los proyectos El Recreo, El Porvenir y Campo Verde en la Localidad de Bosa, es importante por el hecho de ser los *más grandes que ha adelantado* Metrovivienda hasta la fecha.

3.1. Caracterización de la localidad de Bosa

La mayor parte del área de la localidad se encuentra destinada a vivienda y existe predominio de asentamientos espontáneos. En términos generales no se cumple con normas de sismo resistencia, planificación, urbanismo y/o paisaje urbano, por lo que en su desarrollo no se han reservado áreas para espacios públicos, vías y/o zonas verdes. Estos procesos informales no solo han conducido al surgimiento de viviendas con un mínimo de habitabilidad,

sino que estas áreas, denominadas subnormales o ilegales, además de tener un alto riesgo de inundación, conllevan a la aparición de conflictos de tipo social derivados de las carencias a las que están sometidos sus habitantes. Adicionalmente, los proyectos analizados tienen dificultad para conectarse con las principales avenidas que sirven a la localidad como son la Autopista Sur, Avenida Primera de Mayo, Avenida Ciudad de Villavicencio, Avenida Dagoberto Mejía y Avenida Bosa.

3.2. Proyectos de Metrovivienda en la localidad de Bosa

Para el desarrollo de un proyecto urbanístico de VIS - VIP, a través de Metrovivienda, se tienen en cuenta aspectos como: el proyecto en sí mismo y su entorno urbano, el perfil socio-económico de los futuros habitantes, los gustos, hábitos y costumbres de abastecimiento de bienes y servicios y el perfil de los comerciantes de distintas modalidades que podrían establecerse en las áreas de interés.

Los proyectos analizados suman en conjunto 283 hectáreas (Ha), con una programación de 31.825 soluciones habitacionales para cerca de 90.000 habitantes. De este total, la Ciudadela “El Porvenir”, constituye el 56% del total de soluciones de vivienda, la Ciudadela El Recreo representa el 38% y Campo Verde el 6%. En la tabla 3 se analizan las variables del proceso de generación de suelo y el tipo de operador para los tres proyectos.

Tabla 3.
Elementos de análisis a partir de las experiencias de los proyectos El Recreo, El Porvenir y Campo Verde.

| PROCESO | Variable | El Recreo | El Porvenir | Campo Verde |
|---|--|---|---|--|
| Esquema del proceso de generación del suelo y desarrollo del proyecto | Estructura Predial (F = fragmentación) | 15 predios/11 5 ha F = 0.13 | 556 predios /132 ha F = 4.21 | 1 predio/36 ha F = 0.03 |
| | Características socio-económicas | Predios en área de expansión urbana con uso agrícola. | Predios en área de expansión urbana con uso agrícola. | Predios en área de expansión urbana con uso agrícola. |
| | Tipos de comprador final. | Constructora privada | Constructora privada y Cajas de compensación familiar. | Fiduciaria (Constructora Bolívar, Amarillo, Marval y Metrovivienda) |
| Operador de Proyectos | Instrumentos de gestión del suelo | Enajenación voluntaria | Enajenación voluntaria y Expropiación vía judicial | Cooperación entre partícipes. |
| | Tiempo | 4 años | Inicio en el 2002 y a la fecha no se ha terminado la gestión del suelo. | Inicio en el 2004 y a la fecha no se ha concertado por la acción popular interpuesta debido a la presencia de humedales. |

Continuación Tabla 4.

Elementos de análisis a partir de las experiencias de los proyectos El Recreo, El Porvenir y Campo Verde.

| PROCESO | Variable | El Recreo | El Porvenir | Campo Verde |
|---------------------------|-------------------------------|--|---|--|
| | Precio del suelo inicial. | \$25.000 m ² aprox. | \$27.000 m ² aprox. Cabe resaltar que el precio final aumenta por las decisiones del juez que se imparte por el avalúo solicitado y designado al perito. | Aportes al proyecto. |
| Urbanismo | En tres etapas de desarrollo. | En once etapas de desarrollo. Proyecto en gestión. | No se ha terminado de construir. | No se han iniciado obras ni licencias. |
| Construcción de VIS y VIP | Se construyó en 10 años | | | |

De la tabla anterior se aprecia que la fragmentación de los tres proyectos analizados presenta diferencias considerables y es evidente el gran contraste presentado entre la Ciudadela El Recreo y la Ciudadela El Porvenir, que cuentan con áreas similares pero con índices de fragmentación muy diferentes.

Para el análisis de los instrumentos utilizados en cada proyecto, se utilizará la calificación del grado de dificultad presentada en la tabla 4, además de variables como el perfil y tipo de tenedor y el estado jurídico del terreno.

A cada uno de los instrumentos de gestión de suelo se le asigna un puntaje de acuerdo con el grado de dificultad, siendo 1 el instrumento con menor dificultad y 5 el de mayor dificultad:

1. Enajenación voluntaria
2. Cooperación entre partícipes
3. Enajenación forzosa
4. Expropiación por vía administrativa
5. Expropiación por vía judicial

Las tablas 4, 5 y 6 reportan el proceso que se siguió en cada proyecto para tener acceso al suelo y desarrollar el proyecto y se califica el grado de dificultad según el instrumento utilizado.

Tabla 5.

Análisis de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la Ciudadela El Recreo.

| Características | Instrumento utilizado | Grado de dificultad |
|--------------------|------------------------|---------------------|
| PERFIL DE TENEDOR | | |
| RENTISTA | Enajenación voluntaria | X |
| TIPO DE TENEDOR | | |
| PROPIETARIO | Enajenación voluntaria | X |
| ESTUDIO DE TÍTULOS | | |
| SANEAMIENTO | Enajenación voluntaria | X |
| LIBRE | Enajenación voluntaria | X |
| TOTAL | | 4 Medio-Bajo |

De acuerdo con esta información, el instrumento de gestión utilizado fue la *enajenación voluntaria* (calificado

con bajo nivel de dificultad), siendo este un factor importante que facilitó la compra de tierras, la constitución de englobes y urbanización, las licencias de urbanización y la ejecución de las obras de infraestructura. Como consecuencia, esta fase duró menos de 2 años y para el año 2009 ya se encontraba totalmente terminado y habitado.

Tabla 6.

Análisis de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la Ciudadela El Porvenir.

| Características | Instrumento utilizado | Grado de dificultad |
|------------------------|--|---------------------|
| PERFIL DE TENEDOR | | |
| AGRICULTOR o CAMPESINO | Enajenación voluntaria y Expropiación vía judicial | X |
| CITADINO | Enajenación voluntaria y Expropiación vía judicial | X |
| RENTISTA | Enajenación voluntaria y Expropiación vía judicial | X |
| TIPO DE TENEDOR | | |
| PROPIETARIO | Enajenación voluntaria y Expropiación vía judicial | X |
| POSEEDOR | Enajenación voluntaria y Expropiación vía judicial | X |
| MERO TENEDOR | Enajenación voluntaria y Expropiación vía judicial | X |
| ESTUDIO DE TÍTULOS | | |
| SANEAMIENTO | Enajenación voluntaria y Expropiación vía judicial | X |
| LIBRE | Enajenación voluntaria y Expropiación vía judicial | X |
| POSIBLES SUCESIONES | Enajenación voluntaria y Expropiación vía judicial | X |
| TOTAL | | 9 Alto |

A diferencia de la Ciudadela El Recreo, el *índice de fragmentación* en la Ciudadela El Porvenir, ha demorado el proceso de gestión del suelo, adicional a una conformación predial densa. Los *instrumentos de gestión del suelo* utilizados en este proyecto han sido la enajenación voluntaria y la expropiación por vía judicial y este último ha impactado considerablemente los tiempos de la ejecución de las obras debido a los procesos judiciales para la entrega de los inmuebles, dificultando los englobes, la constitución de urbanización, las licencias y la ejecución de las obras de infraestructura

Tabla 7.

Análisis de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la Ciudadela Campo Verde.

| Características | Instrumento utilizado | Grado de dificultad |
|------------------------|--|---------------------|
| PERFIL DE TENEDOR | | |
| AGRICULTOR o CAMPESINO | Cooperación entre partícipes | X |
| TIPO DE TENEDOR | | |
| PROPIETARIO FIDUCIARIO | Cooperación entre partícipes | X |
| ESTUDIO DE TÍTULOS | | |
| LIBRE | Enajenación voluntaria y Expropiación vía judicial | X |
| TOTAL | | 3 Bajo |

La ausencia de fragmentación predial permitió el uso del instrumento de gestión de suelo denominado *Cooperación entre partícipes*. Pero, a pesar de que este esquema permite un mayor grado de agilidad en el desarrollo del proyecto urbanístico, una acción popular interpuesta por la presencia de humedales en la zona, ha hecho que el proyecto no haya iniciado obras.

4. Resultados y análisis

La ciudad es consciente de la grave problemática de hábitat que enfrenta en la actualidad y que acumuló durante mucho tiempo, generando un elevado déficit tanto de tipo cuantitativo como cualitativo. Entre las principales razones que han venido generando esta situación están: la escasez y los altos precios del suelo urbanizable y la persistencia del fenómeno de urbanización ilegal que pretende cubrir la demanda insatisfecha, especialmente para población no vinculada al mercado laboral formal. Todo esto conlleva al deterioro urbano en diversas áreas de la ciudad,

Los asentamientos populares, que son el resultado de un mercado inmobiliario excluyente, han sido “tolerados” por varios años de insuficiente voluntad política para promover y sostener iniciativas de largo plazo a nivel de vivienda.

Cabe precisar que no han sido pocos los obstáculos para el desarrollo de la reglamentación y la aplicación de los instrumentos contemplados en la Ley 388 de 1997. En primer lugar, la incertidumbre generada en los distintos actores sociales (propietarios de suelo y constructores) por tener que resolver la tensión entre la función social de la tierra por un lado y el respeto por la propiedad privada. También está la dificultad para generar interlocución amplia en torno al uso de estos instrumentos de planificación, de gestión urbanística y del suelo y adicionalmente, los procesos de evaluación económica y social de los proyectos a la luz de las normas, y muy especialmente en el tema de cargas, beneficios e incidencias sobre el bienestar de la ciudad [15].

La Política de suelo expuesta en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, traza en resumen la protección de los suelos ambientales, los usos del suelo y los tratamientos urbanísticos, pero no incluye la articulación de dos componentes que inseparables: a) *Constitucional* y b) *Distrital*, que puedan integrarse con los Instrumentos de Gestión del Suelo que han sido las herramientas para las actuaciones urbanísticas en el territorio.

En la Gráfica 3, se presenta una propuesta de estructura general para la *Política Pública de suelo* integrando los elementos propuestos. Dicha *política* se articula con una visión propia de la economía del suelo y de sus externalidades, partiendo de los presupuestos de la Constitución política sobre el principio de *la función social de la propiedad y la intervención de estado* para garantizar el derecho a la vivienda como un primer componente. El segundo componente, se entendería como el lugar o territorio en donde la política tendría impacto (nivel Distrital, en el caso de Bogotá), aquí se aplicarían instrumentos específicos como la *creación de bancos de*

tierras y operadores urbanos, que regulen los precios en el mercado de suelo mediante los usos que define el Plan de Ordenamiento Territorial.

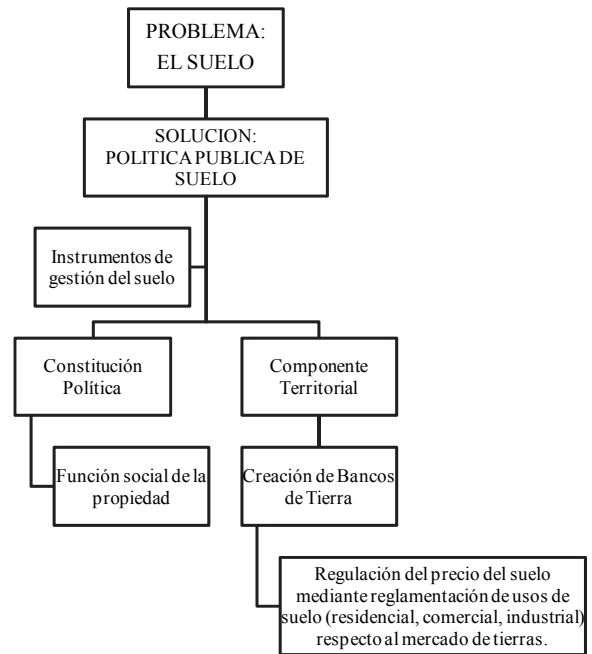


Figura 3. Propuesta de estructura general para la Política Pública de Suelo.

Algunas medidas que sugiere la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que debería tomar el gobierno local para facilitar a las personas necesitadas el acceso al suelo son: a) Disponer y/o actualizar catastros de las tierras de propiedad pública y privada para ver posibilidades de consolidación de asentamientos; b) anticipar las necesidades de tierra urbanizada futura incorporándola en la agenda urbana y los planes de ordenamiento del municipio; c) revisar reglamentaciones para incorporar y/o habilitar tierra para los grupos de menores recursos; d) prever procedimientos de subdivisión sencillos y de bajo costo para favorecer el capital social de los pobres y atenuar la expansión urbana; e) optimizar y aumentar recursos para satisfacer la demanda de los asentamientos populares vía políticas fiscales que favorezcan a los pobres; f) adecuar la estructura operativa de los municipios para habilitar y mejorar el suelo urbano articuladamente con todos los organismos y niveles y g) desarrollar instrumentos de cobro de plusvalías generadas por obras públicas [4].

Existe plena conciencia de que quien controla el suelo conduce el desarrollo urbano. Hasta ahora han sido los propietarios de la tierra quienes han llevado a cabo acciones que han permitido sumar y parcelar predios, coordinar a propietarios y a agentes, adquirir y/o garantizar suelo en la ciudad de acuerdo con la localización de áreas de desarrollo.

Conclusiones

- Aunque los *Instrumentos de gestión del suelo* no impactan directamente en la disminución del déficit

cuantitativo de vivienda, sí permiten la generación de suelo urbanizable para desarrollar proyectos de VIS y de VIP.

- Para la utilización eficiente de estos instrumentos, se deben tener en cuenta las variables como fragmentación predial y características socio-económicas de los dueños del suelo. Es evidente cómo ellas y los instrumentos de gestión del suelo utilizados en cada caso, impactan los tiempos de ejecución de los proyectos y, por ende, en la velocidad de respuesta del operador de proyectos VIS/VIP a la demanda.
- Es necesario pensar, formular e implementar una Política Pública de Suelo como parte de la política pública de vivienda y como componente esencial de la planeación urbana. La problemática del déficit de vivienda es actualmente abordada por el Estado colombiano a través de la *Política Pública de Vivienda* que se enfoca en la asignación de subsidios a la demanda y en la implementación de proyectos de VIS y de VIP, sin embargo, sin la articulación de esta política con una *Política Pública de Suelo* que regule el uso del suelo y el mercado del mismo, no se podrá tener una planeación a largo plazo del desarrollo de la ciudad, y será muy difícil disminuir la brecha entre el número de hogares que demandan un techo propio y el número de viviendas ofertadas y, por consiguiente, lograr un desarrollo eficiente, equitativo y ordenado de la ciudad.
- La cuestión de articular una política de vivienda con una política de suelo pasa por resolver la tensión entre los conceptos de *propiedad privada y función social de la propiedad* planteados en la constitución de 1991. Desde luego, es claro que los instrumentos de gestión del suelo permiten intervenir el mercado de la tierra para desarrollar proyectos urbanísticos en pro del bienestar general, pero el suelo sigue siendo escaso y sometido a la especulación por parte de sus propietarios.
- Basta considerar en particular las tensiones entre la apropiación y el uso del suelo generadas en parte por su localización única y su finitud, o por un mercado distorsionado producto de una escasa regulación (en medio de una economía de libre mercado). Adicionalmente, la limitación del costo final de la vivienda social (establecidos por la ley) termina impactando por un lado, la calidad de la vivienda, y, por otro, el precio ofertado al suelo.

Referencias

[1] Molina, I. La vivienda en el desarrollo humano de Bogotá, Bogotá, Mimeo, 2007.

[2] Mata-Perelló, J., Mata-LLeonart, R., Vintró-Sánchez, C. and Restrepo-Martínez, C. Social Geology: A new perspective on geology, *Revista Dyna*, 158, pp. 158-166, 2012.

[3] Dangond, C., Jolly, J., Monteoliva, A. Y Niño, A. Una reflexión crítica sobre los lineamientos del documento CONPES 3305, *Papel Político*, 11(1), pp. 47-68, 2006.

[4] Arditi, C., Carrasco G., Jirón, P. y sepúlveda, R. Gestión del suelo urbano y vivienda social, elementos para una discusión. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 2003 Available: http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/instituto_de_la_vivienda/a20045181012gestiondesuelo.pdf [citado 4 de diciembre de 2012].

[5] Lazcano, M. El acceso al suelo y a la vivienda de los sectores informales: el caso de la ciudad de México, *Revista Invi*, 20(54), PP. 18-54, 2005.

[6] Rojas, E. La política de vivienda en Colombia. Unas reflexiones desde el análisis prospectivo de los planes de gobierno [Tesis de Maestría en Política Social], Universidad Javeriana, Bogotá, 2008.

[7] Fresneda, O. Magnitud del déficit habitacional en Colombia, En *Desarrollo urbano en cifras* No. 3, Bogotá, CENAC- Ministerio de Desarrollo Económico – Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 1997.

[8] DANE - DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE COLOMBIA. Ficha metodológica déficit de vivienda, *Censo General 2005*. Bogotá, Febrero 2008, pp. 2-3. Available: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM_deficitvivienda.pdf [citado 7 de noviembre de 2013].

[9] Castillo, M. Anotaciones sobre el problema de la vivienda en Colombia, *Revista Bitácora urbano Territorial*, 8(1), pp. 15-21, 2004.

[10] THE DEVELOPMENT PLANNING UNIT UNIVERSITY COLLEGE LONDON DPU-UCL. Suelo urbano y vivienda para la población de ingresos bajos. *Estudios de Caso: Bogotá, Soacha, Mosquera, Medellín y Área Metropolitana*, DPU-UCL, London, 2006.

[11] CAMACOL. La locomotora regional de vivienda: Recomendaciones para una política de vivienda y desarrollo urbano distrital 2012-2015. Bogotá, 2011.

[12] Ceballos, O. Vivienda Social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

[13] Monkkonen, P. Urban land-use regulations and housing markets in developing countries: Evidence from Indonesia on the importance of enforcement, *Land Use Policy*, 34, pp. 225-264, 2013.

[14] JOLLY J. ¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia? Bogotá, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, 2001.

[15] Maldonado, M. Instrumentos de gestión del suelo: algunos elementos de contexto. Notas de clase. Available: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/135755/M3-06-B-MariaMMaldonado-INSTRUMENTOS%20DE%20GESTION%20DEL%20SUELO-Bogota2000.pdf> [citado 15 de marzo de 2013].

[16] Figue, L. La política pública de vivienda en Colombia: conflicto de objetivos, *Bitácora* 13, 2, pp. 73-89, 2008.