

Trabajo final de Máster

Incidencia de la inclusión de vivienda social en el esquema financiero de proyectos de regeneración urbana: El Caso de Los Olivos en Bogotá

Estudiante:

Natalia Valencia Dávila

Directora:

Carla Zollinger

Máster universitario de Ciudad y urbanismo

Fecha: Febrero 2022

*Para mi hija Gabi, mi todo:
mi soporte, mi compañera, mi inspiración,
mi motor.*

Agradecimientos:

Agradezco especialmente a mi amiga y colega Claudia Acosta quien me animó a cursar esta maestría y estuvo acompañándome durante todo el proceso con sus buenos consejos y aportes. También, a Camilo Albarracín y Laura Hernández por su colaboración en recopilación de información y procesamiento de datos geoespaciales. A Javier Rodríguez por su infinita generosidad, por todas las horas que destino para enseñarme sobre análisis financieros de proyectos inmobiliarios y por suministrarme el modelo financiero aplicado en este trabajo de grado. A mis padres por estar y ser uno de mis soportes. Finalmente a mi directora Carla Zollinger quien fue la mejor guía para culminar este trabajo.

A aquellos pobladores del Barrio Los Olivos que lograron mantenerse en su territorio.

*“Esta es la historia de mi barrio, de mi gente, de la gente que somos tierra, que echamos raíces y florecemos en este bello país, para todos los que no queremos ser más desplazados de nuestra propia casa.
Los Olivos, Localidad de Chapinero”.*

<https://www.youtube.com/watch?v=39ldU5btJJw>

Video publicado el 10 de Enero de 2013 por sus residentes



Creative Commons

Esta obra está sujeta a la siguiente licencia CC... (elegir una [aquí](#) e introducirla en este texto)

Resumen del trabajo

Actualmente, no hay duda de la importancia y beneficios sociales que tiene una vivienda social bien localizada (por ejemplo en zonas centrales de la ciudad), integrada espacialmente o situada en zonas de clase media o alta; es decir, de la vivienda inclusiva (por oposición a la tradicional localización segregada socio-espacialmente). Sin embargo, en América Latina aún falta camino por recorrer para que esta premisa se convierta en una posibilidad concreta y viable financieramente. Se requieren de estrategias enfocadas a procesos de transformación urbana tendientes a la regeneración urbana y soluciones que prioricen la localización como valor fundamental para que la vivienda social sea fuente de oportunidades para aquellas familias que requieren apoyo para acceder a una vivienda digna y adecuada. Adicionalmente, son necesarias alternativas con potencial de replica, que vayan más allá de las condiciones presupuestales de los gobiernos y de las respuestas vía subsidios que han generado gran cantidad de viviendas en las periferias y familias segregadas de las oportunidades que brinda la aglomeración.

Esta investigación se propone, a partir de un caso de estudio, estudiar un camino posible para resolver esta pieza fundamental, pero aún faltante del rompecabezas de las políticas de vivienda social. En el estudio de “Los Olivos” se identifica una respuesta a la cuestión crucial en el financiamiento de la vivienda social inclusiva: cuál es la incidencia financiera de incluir vivienda social en un proyecto de regeneración urbana? Y se avanza en resolver preguntas sobre las condiciones y posibilidades de intervención y gestión de un gobierno en América Latina para garantizar vivienda social inclusiva.

Se utilizan dos herramientas metodológicas, la documental y la experimental, para esta última, se usa la información primaria existente sobre el caso y se estiman datos adicionales para aplicar un modelo financiero.

Se obtiene que es viable financieramente el desarrollo de un proyecto inmobiliario localizado en una zona central que incorpore vivienda inclusiva siempre y cuando se cuente con reglas claras que perduren en el tiempo y donde participen los tres actores fundamentales, los pobladores originales aportando su suelo y recibiendo inmuebles en el mismo lugar como remuneración; la administración local con un rol activo, garante de los acuerdos y con posibilidad de usar todas las herramientas normativas que tiene a su disposición y el sector privado que a cambio de una rentabilidad financiera adecuada financia y ejecuta todo el proyecto.

Palabras clave: vivienda inclusiva, regeneración urbana, financiamiento vivienda social

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	11
1.1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	11
1.2. OBJETIVOS	11
1.2.1. OBJETIVO GENERAL	11
1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
1.3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	11
2. METODOLOGÍA	13
2.1. MARCO METODOLÓGICO	13
2.2. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN E INSTRUMENTOS	14
3. MARCO TEÓRICO	17
3.1. LA VIVIENDA INCLUSIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS	17
3.1.1. ENFOQUES DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA	19
3.1.1.1. Enfoque en la Demanda y localización de vivienda social en las periferias	19
3.1.1.2. Enfoque en lugares y producción de vivienda social e inclusiva en zonas centrales	20
3.2. ESTRATEGIAS Y CONSECUENCIAS DE LOS PROCESOS DE INTERVENCIÓN URBANA EN ZONAS CENTRALES CON PERSPECTIVA DE INCLUSIÓN DE VIVIENDA SOCIAL	23
3.2.1. REHABILITACIÓN, RENOVACIÓN URBANA Y REGENERACIÓN EN ZONAS CENTRALES	25
3.2.2. CONSECUENCIAS DE LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN URBANA EN ZONAS CENTRALES DE LA CIUDAD	28
3.3. PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN URBANA EN BOGOTÁ Y PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN ZONAS CENTRALES	30
3.3.1. CONTEXTO COLOMBIANO: ELEMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA QUE PERMITEN LA VIVIENDA INCLUSIVA EN ZONAS CENTRALES DE LAS CIUDADES	30
3.3.2. TRANSFORMACIONES URBANAS A TRAVÉS DE PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA Y REGENERACIÓN EN BOGOTÁ	32
3.3.3. PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ	37
3.4. DIVERSOS ACTORES TERRITORIALES Y LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN URBANA	48
4. CASO DE ESTUDIO – LOS OLIVOS EN BOGOTÁ	50

4.1. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO	50
4.2. PERSPECTIVA DE LA INCLUSIÓN EN EL CASO DE LOS OLIVOS	58
4.3. ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN URBANA EN EL BARRIO LOS OLIVOS: SOCIOGRAMA	73
4.4. INCIDENCIA FINANCIERA DE LA VIVIENDA INCLUSIVA EN EL PROYECTO	78
4.4.1. VARIABLES E INDICADORES DEL MODELO FINANCIERO	79
4.4.2. RESULTADO DE LA MODELACIÓN FINANCIERA DEL CASO LOS OLIVOS EN DOS ESCENARIOS	83
4.4.2.1. Escenario 1. Caso los Olivos	83
4.4.2.2. Escenario 2. Proyecto hipotético sin vivienda social	87
5. CONCLUSIONES	93
6. REFERENCIAS	98

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Objetivos específicos, nivel y diseño de investigación	13
Tabla 2. Comparación de los dos tipos de enfoques de políticas públicas habitacionales: apoyo a la demanda y de apoyo a los lugares.....	23
Tabla 3. Regeneración, rehabilitación y renovación como procesos de transformación urbana.	26
Tabla 4. Enfoques de los procesos de renovación urbana en Bogotá	32
Tabla 5. Planes parciales de renovación urbana en Bogotá. Estado e identificación de estrategias de protección a pobladores originales.....	34
Tabla 6. Estratos de Bogotá por Manzanas y Áreas.	37
Tabla 7. Precio del Suelo de Bogotá, según la UAECD. 2013 y 2017	40
Tabla 8. Situación de la tenencia de los inmuebles al inicio de la intervención	55
Tabla 9. Actores involucrados en el proyecto: Importancia, fase en la que participan, recursos, aportes y beneficios del proyecto	75
Tabla 10. variables, descripción y fuentes de información utilizadas en el modelo financiero aplicado al caso Los Olivos.....	82

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1. Localización de los proyectos de renovación urbana a través de planes parciales y de proyectos de iniciativa pública que incluyen vivienda social en Bogotá.....	36
Figura 2. Distribución de población por estrato	38
Figura 3. Ventas de Viviendas y formación de nuevos hogares de Estratos 2, 3, 4 y 5, en Bogotá. 2003-2016. ...	39
Figura 4. Valor promedio del suelo por manzana con uso residencial.	41

Figura 5. Viviendas iniciadas en Bogotá entre el 2011 - 2016	42
Figura 6. Características promedio de las viviendas VIS y NO VIS.	43
Figura 7. Oferta formal de vivienda de interés social y prioritario en Bogotá 2016 - 2021	44
Figura 8. Localización de los proyectos de vivienda social de más de 36 m2 de construcción con relación a los estratos socioeconómicos en Bogotá	45
Figura 9. Localización de los proyectos de vivienda social de más de 36 m2 de construcción con relación a las áreas de origen informal en Bogotá.....	45
Figura 10. Localización de los proyectos de vivienda social de más de 36 m2 de construcción en relación con la distancia a los centros generadores de empleo en Bogotá.....	46
Figura 11. Localización de los proyectos de vivienda social de más de 36 m2 de construcción en relación con la distancia a las líneas y estaciones de transporte masivo en Bogotá	46
Figura 12. Elementos que determinan el acceso a una vivienda	47
Figura 13. Localización del Barrio Los Olivos. Características socioeconómicas y soportes urbanos de contexto	51
Figura 14. Barrio Los Olivos: Estado inicial antes de la ejecución del proyecto.....	52
Figura 15. Fotos de la situación de los inmuebles demolidos dentro del Barrio.....	53
Figura 16. Distribución de los propietarios antes de la intervención	54
Figura 17. Características urbanísticas generales del proyecto.....	56
Figura 18. Foto del avance de obra del proyecto	57
Figura 19. Forma de remuneración a los propietarios participantes en el proyecto.....	59
Figura 20. Cronología del proyecto y evidencia de la utilización de diversos instrumentos de gestión y financiación del suelo.....	64
Figura 21. Sociograma del proyecto.....	74

INTRODUCCIÓN

Bogotá, como muchas ciudades de Latinoamérica, tiene dificultades para garantizar el acceso adecuado a suelo y vivienda para la población en condición de pobreza. Las políticas habitacionales no contribuyen a mejorar esta problemática; en su historia reciente se basan en la asignación de subsidios monetarios directos a la demanda con la finalidad de completar su capacidad económica para adquirir vivienda nueva. Sin embargo, dichas políticas tiene problemas para focalizar y atender a la población de menores ingresos, quienes, a falta del apoyo necesario, se ven obligados a acceder a la vivienda a través de compra o alquiler en barrios principalmente periféricos de origen informal. Esta situación contribuye a incrementar los procesos expansivos precarios de la ciudad sin los soportes urbanos requeridos y fomenta la exclusión y segregación socio espacial de la población más vulnerable.

Diversas investigaciones indican la necesidad de alterar esta dinámica de exclusión a través de la implementación de políticas habitacionales que valoren la localización de la vivienda social en zonas centrales y con ello incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias mas vulnerables, promoviendo su integración socio-espacial y el aumento de sus capacidades y oportunidades económicas, sociales y culturales, para así contribuir a la construcción de ciudades socialmente más equitativas y menos segregadas. Garantizar universalmente el derecho a la ciudad pasa por entender que “una persona que resida en una edificación apartada, que no reúne las mínimas condiciones de habitabilidad y que no cumple los requisitos estructurales para que se le pueda denominar vivienda, es una persona que va a tener menos oportunidades de acceso al empleo, a la educación y a la asistencia sanitaria” (Gago-Cortés y Novo-Corti, 2015:8)

Lograr una apuesta como esta requiere de acciones para incluir (y construir) vivienda social en la ciudad ya consolidada. Una de las principales oportunidades se encuentran en la renovación / regeneración urbana que busca la transformación y densificación de aquellas áreas ya construidas, bien localizadas y con un importante potencial de aprovechamiento urbanístico pero con características como subutilización de la infraestructura física existente; deterioro ambiental, físico, o social; conflictos funcionales a nivel interno o con las zonas colindantes.

En Bogotá la renovación urbana ha empezado a jugar un papel importante en los procesos de densificación y reconfiguración de la ciudad. Para su implementación se cuenta con una serie de disposiciones normativas y jurídicas que incluyen estrategias e instrumentos para contrarrestar las causas que generan la exclusión y la desigualdad social y que contribuyen a mejorar el equilibrio y promueven la justicia territorial.

Sin embargo, la mayoría de los procesos de renovación urbana desarrollados en la ciudad se han traducido en aumentos considerables en los precios del suelo, captura de territorios por nuevas formas de ocupación y de grupos sociales con mayores ingresos y desplazamiento (expulsión) no solo de los pobladores originales sino también de la oferta de vivienda social hacia zonas periféricas mal localizadas y con precariedad en los soportes urbanos.

Nos encontramos ante una disyuntiva: a pesar de contar con marcos jurídicos, normativos y instrumentos suficientes, ha sido difícil promover la inclusión de vivienda social en los procesos de transformación urbana en la ciudad consolidada. Uno de los principales obstáculos es que la vivienda social no es capaz de competir con los niveles de rentabilidad financiera de otros productos inmobiliarios y por tanto, no la produce el mercado “naturalmente”. Se requiere avanzar en el diseño de incentivos, de arreglos normativos que permita la flexibilidad normativa, de apoyos institucionales u otro tipo de instrumentos que puede implementar la administración municipal, entre otras, que hagan factible la incorporación de este tipo de vivienda en sectores centrales y bien localizados de la ciudad.

Este TFM aporta elementos de análisis para resolver esta disyuntiva y propone algunas condiciones y herramientas que facilitan la ejecución de proyectos de transformación y densificación urbana inclusivos y con viabilidad financiera. Para esto, se elige como estudio de caso un proyecto desarrollado en Bogotá cuya estructuración y ejecución puede enmarcarse en los principios de regeneración urbana. El objetivo de este proyecto fue intervenir un barrio céntrico de origen informal y revertir el proceso de desplazamiento de población que estaba en evolución. Para lograrlo, la administración municipal utilizó su capacidad institucional para intervenir el mercado del suelo, definir las condiciones de aprovechamiento requeridas, implementar herramientas de gestión y financiación de suelo y de coordinación interinstitucional para plantear un proyecto público – privado – comunitario que garantizó tanto la permanencia de los pobladores originales que aún estaban en el territorio como la participación de un constructor privado quien financió y ejecutó todo el proyecto bajo condiciones financieras adecuadas y reglas de juego claras asociadas a obligaciones específicas en función de los intereses y expectativas de los pobladores originales y de la ciudad. (Valencia *et al*, sin publicar).

Este TFM se interesa en conocer los costos concretos/específicos de incluir vivienda social en proyectos de regeneración urbana en zonas centrales de Bogotá y evidenciar consideraciones adicionales para hacer realidad lo que se concluye en los diagnósticos: La necesidad de ofertar vivienda social bien localizada y bien servida que mejore las oportunidades de las personas de menores ingresos y garantice su derecho a la ciudad.

Como lo señalan Calavita y Mallach (2013), la discusión sobre la vivienda inclusiva se enmarca en quién y cómo asume su costo pues “se asume que las unidades de vivienda social se venderán o alquilarán a precios inferiores a los del mercado, hay poca duda sobre los mayores costos asociados al cumplimiento de un requerimiento municipal sobre vivienda social. Mientras los desarrolladores inmobiliarios sostienen a menudo que los costos son soportados por los compradores o arrendatarios de las viviendas a precios de mercado, los economistas señalan que el desarrollador y/o el vendedor de la tierra deberían, en la mayoría de las circunstancias, absorber parte de todos estos costos” (Calavita y Mallach, 2013:141). El foco está en aprovechar los incrementos en los precios del suelo derivados de los procesos de densificación y la capacidad que tiene la administración municipal de canalizar y movilizar tales beneficios como fuente de financiación de proyectos de transformación urbana inclusivos y bien localizados.

Este TFM analiza las variables que se deben tener en cuenta para calcular la incidencia financiera de la vivienda social en el mencionado caso de estudio en función de la remuneración obtenida por los tres actores participantes, los pobladores originales que se quedan en el territorio (propietarios de parte del suelo), el constructor inversionista y la ciudad representada por la administración municipal.

La remuneración para los dos primeros actores es relativamente clara, se basa en la expectativa de retorno de su capital (en recursos propios o en especie). Los pobladores originales renuevan su inversión inmobiliaria (su vivienda), la cual adquiere valor debido a la ubicación estratégica en la ciudad. El constructor recupera su inversión con una rentabilidad adecuada. Desde el punto de vista de la ciudad, la remuneración puede expresarse en la posibilidad de generar condiciones para la construcción de vivienda inclusiva bien localizada y con todos los soportes urbanos necesarios y evitar costos sociales asociados a aumentar la población en las zonas periféricas precarias.

Este TFM también aporta algunos elementos para contestar ¿cuánto cuesta la inclusión de vivienda social en los procesos de transformación urbana de las zonas centrales de la ciudad? Dado que contribuye a dilucidar algunos elementos que mejoran las condiciones de rentabilidad de aquellos proyectos urbanos donde se incluye efectivamente vivienda social que han sido tan difíciles de desarrollar en nuestras ciudades.

Este documento se desarrolla en los siguientes cinco capítulos, en el primero se define el diseño de la investigación. En el segundo, se describe la metodología que se siguió para adelantar esta investigación. El tercer capítulo corresponde al marco teórico que soporta este trabajo que se desarrolla bajo cuatro líneas conceptuales: la vivienda inclusiva en las políticas públicas urbanas, especialmente las habitacionales; estrategias y consecuencias de los procesos de intervención urbana en zonas centrales con perspectiva de inclusión de vivienda social; procesos de transformación urbana en Bogotá y producción de vivienda social en zonas centrales y diversos actores territoriales y los procesos de transformación urbana. En el cuarto capítulo se analiza el caso de estudio “Los Olivos” que sirvió de base para esta investigación. Se desarrolla en cuatro aspectos: características del proyecto, perspectiva de la inclusión en el caso de los olivos, actores involucrados en el proceso de transformación urbana en el barrio los olivos (sociograma) e incidencia financiera de la vivienda inclusiva en el proyecto. Finalmente, en el quinto capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de esta investigación.

1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Problema de investigación

La oferta de vivienda social (o inclusiva) es muy baja o inexistente en las zonas centrales y bien localizadas de la ciudad debido a su baja rentabilidad financiera, a la falta de mecanismos o incentivos que permitan su inclusión en proyectos de transformación urbana en la ciudad construida y a la baja capacidad de las administraciones locales para intervenir el mercado del suelo urbano; obligando a las personas de menores ingresos a acceder al suelo y/o vivienda en zonas periféricas de la ciudad (a través del mercado formal o informal) mal integradas y en la mayoría de los casos con insuficientes soportes urbanos, generando problemas de exclusión, segregación socioespacial y marginación de los grupos de menores ingresos.

1.2. Objetivos

Los objetivos de esta investigación son los siguientes.

1.2.1. Objetivo general

Establecer la incidencia social y financiera de la vivienda inclusiva en proyectos de renovación urbana en zonas centrales de Bogotá.

1.2.2. Objetivos específicos

OE-1 Explorar algunas estrategias y consecuencias de los procesos de intervención urbana en zonas centrales con perspectiva de inclusión de vivienda social.

OE- 2 Examinar la normatividad colombiana sobre la aplicación de incentivos para la implementación de proyectos de vivienda social inclusiva, así como proyectos de renovación urbana no inclusivos.

OE-3 Analizar integralmente un estudio de caso de regeneración urbana en una zona central con énfasis en las variables que se deben tener en cuenta para calcular la incidencia social y financiera de la vivienda social, considerando todos los actores involucrados

OE-4 Aplicar un modelo financiero al estudio de caso teniendo en cuenta los escenarios de aprovechamiento urbanístico y las condiciones de inclusión de la vivienda social.

OE-5 Proponer una síntesis de elementos que expliquen los costos de la exclusión de vivienda social en zonas centrales de la ciudad e indicar directrices y recomendaciones que faciliten la incorporación de este tipo de vivienda en proyectos urbanos.

1.3. Pregunta de investigación

Desde perspectivas urbanísticas integrales y financieras, ¿cuál es la incidencia de la inclusión de la vivienda social y la protección de los pobladores originales en un proyecto de regeneración urbana, y cómo se puede explicar cuánto le cuesta a la ciudad la exclusión de vivienda social en zonas centrales y bien localizadas?

Estas preguntas son respondidas a partir del estudio de caso Los Olivos, un proyecto desarrollado en una zona central de la Ciudad de Bogotá.

2. METODOLOGÍA

2.1. Marco metodológico

En esta investigación se utilizaron dos diseños metodológicos simultáneos: el documental y el experimental, con mayor énfasis en el último donde se usaron datos primarios y datos estimados del caso Los Olivos en Bogotá, con el fin de dar cuenta de la incidencia de vivienda social en el esquema financiero de proyectos de regeneración urbana.

Este estudio desarrolla varios niveles de profundidad que integran lo descriptivo y analítico. Inicia con el descriptivo a través de la revisión de fuentes secundarias y académicas respecto a palabras clave como: renovación/regeneración/rehabilitación; vivienda inclusiva; políticas habitacionales con enfoque en la demanda y en lugares; gentrificación y segregación socioespacial. En el mismo nivel descriptivo se hace una revisión documental del marco normativo colombiano, que contribuirán en el mapeo de las estrategias de inclusión / exclusión, proximidad, mixtura y cercanía a centralidades, de las transformaciones urbanas recientes en Bogotá, además de identificar los agentes sociales que en estos casos han participado en la construcción de vivienda inclusiva, sus roles, intereses o acciones en el contexto desarrollado.

Hasta este punto de la investigación, se hace un abordaje cualitativo que funciona como un estado del arte de las contribuciones académicas, normativas y escritos especializados alrededor de la vivienda inclusiva.

Con posterioridad, se profundiza en el análisis del estudio de caso en dos dimensiones, la primera, se analiza la perspectiva de la inclusión del proyecto considerando las variables más relevantes identificadas en el marco teórico. La segunda, se aplica un modelo financiero utilizando la información existente sobre el mismo y con datos estimados simulando la realidad del proyecto. Se elaboran dos escenarios cuyos resultados permiten el análisis sobre la toma de decisiones de los actores involucrados.

A partir de este análisis integral se procede a sugerir y concluir en función de pregunta base de este estudio: ¿cuál es la incidencia de la inclusión de la vivienda social y la protección de los pobladores originales en un proyecto de regeneración urbana, y cómo se puede explicar cuánto le cuesta a la ciudad la exclusión de vivienda social en zonas centrales y bien localizadas?

A continuación, en la tabla se expone la relación entre el objetivo general, los objetivos específicos y su articulación con los niveles de profundidad, los tipos de diseño de investigación a utilizar.

Tabla 1. Objetivos específicos, nivel y diseño de investigación

OBJETIVO GENERAL: Establecer la incidencia social y financiera de la vivienda inclusiva en proyectos de renovación urbana en zonas centrales de Bogotá.		
Objetivo	Nivel	Diseño Investigación / Dimensiones
OE-1 Explorar algunas estrategias y consecuencias de los procesos de	Descriptivo	Investigación documental sobre: Renovación/ regeneración/ rehabilitación

OBJETIVO GENERAL: Establecer la incidencia social y financiera de la vivienda inclusiva en proyectos de renovación urbana en zonas centrales de Bogotá.		
Objetivo	Nivel	Diseño Investigación / Dimensiones
intervención urbana en zonas centrales con perspectiva de inclusión de vivienda social.		Vivienda inclusiva Políticas habitacionales con enfoque la demanda y en lugares Gentrificación, segregación
OE- 2 Examinar la normatividad colombiana sobre la aplicación de incentivos para la implementación de proyectos de vivienda social inclusiva, así como proyectos de renovación urbana no inclusivos.	Descriptivo	Investigación documental sobre: Experiencias recientes en Colombia y posibilidades de incluir vivienda social
	Descriptivo	Investigación documental sobre: Agentes sociales que han intervenido en los proyectos de vivienda social inclusiva.
OE-3 Analizar integralmente un estudio de caso de regeneración urbana en una zona central con énfasis en las variables que se deben tener en cuenta para calcular la incidencia social y financiera de la vivienda social, considerando todos los actores involucrados	Análítico	Investigación Experimental sobre: Escogencia de variables para calcular la incidencia financiera de la vivienda social en proyectos de regeneración urbana en zonas centrales. Desarrollo de un modelo de cálculo.
OE-4 Aplicar un modelo financiero al estudio de caso teniendo en cuenta los escenarios de aprovechamiento urbanístico y las condiciones de inclusión de la vivienda social	Análítico	Investigación Experimental sobre: Aplicación del modelo de cálculo en el caso de Los Olivos.
OE-5 Proponer una síntesis de elementos que expliquen los costos de la exclusión de vivienda social en zonas centrales de la ciudad e indicar directrices y recomendaciones que faciliten la incorporación de este tipo de vivienda en proyectos urbanos.	Análítico	Análisis de resultados obtenidos en cada una de las etapas de la investigación. Valorar la importancia de utilizar incentivos con agentes involucrados en la toma de decisiones. Poner a prueba las variables a tener en cuenta Discutir sobre los requerimientos para garantizar la vivienda inclusiva en zonas centrales de la ciudad.

Fuente: Elaboración propia

2.2. Técnicas de investigación e instrumentos

Las técnicas de investigación que se utilizaron para la recopilación de información y análisis de datos son la revisión documental y la aplicación de un modelo de análisis financiero para el caso específico de Los Olivos en Bogotá.

Revisión documental: Se desarrolló en dos fases, la primera para la elaboración el marco teórico en el que se buscaron aquellos documentos académicos y técnicos de referencia existentes y disponibles que aporten a la comprensión del tema con base en palabras clave como: renovación/ regeneración/ rehabilitación, vivienda inclusiva y políticas habitacionales con enfoque en la demanda y en lugares, gentrificación y segregación

Los *Documentos académicos*: se refieren a fuentes secundarias que han hecho aportes importantes en los temas ya mencionados.

Los *Documentos técnicos*: son aquellos documentos elaborados por instituciones públicas de Bogotá, que han sido la base para ejecutar los procesos de vivienda social y las políticas habitacionales. Las fuentes de información son Metrovivienda, la Secretaría Distrital de Hábitat y la Secretaría de Planeación Distrital principalmente.

El instrumento que se utilizó para esta fase fue una *Guía de revisión documental* en los que se incluyeron las siguientes actividades:

1. Revisión de documentos disponibles y existentes: académicos y técnicos.
2. Identificación de palabras clave y de preguntas para una lectura eficiente del material documental.
3. Selección de los documentos pertinentes a la investigación a partir del listado de preguntas.
4. Lectura en profundidad de los documentos seleccionados.
5. Lectura cruzada y comparativa

La segunda buscó desarrollar el marco contextual. Se revisaron documentos académicos y técnicos, la normatividad nacional y distrital y experiencias en ejecución de proyectos, tales como:

- Documentos académicos y técnicos sobre experiencias de renovación o regeneración urbana (Bogotá)
- Normatividad sobre Política de renovación y / regeneración urbana (Colombia y Bogotá)
- Normatividad, instrumentos, documentos técnicos que incluyen: resoluciones, decretos, acuerdos, convenios que muestran la trazabilidad de las experiencias de regeneración y renovación urbana en Bogotá.
 - o Casos En Bogotá
 - o Caso Los Olivos
- Testimonios aportados por los agentes sociales de cada caso, que se extraen de los documentos técnicos o académicos.

Tres instrumentos aportaron a la organización de la información de esta segunda fase descriptiva: la guía de revisión documental, GIS para el geoprocésamiento de datos y el sociograma.

La guía de revisión documental para este caso contiene el siguiente paso a paso con el fin de organizar las informaciones encontradas:

1. Identificación y catalogación de experiencias y de posibilidades normativas en Colombia en los documentos escogidos.
2. Redacción de preguntas clave que permitan comparar experiencias. Respecto a:
 - i) Posibilidades Normativas Renovación urbana e inclusión social
 - ii) Agentes sociales fundamentales en la experiencia

- iii) Consecuencias de los procesos de intervención urbana en zonas centrales con perspectiva de inclusión de vivienda social: inclusión / exclusión, proximidad/segregación de las transformaciones urbanas recientes en Bogotá
- iv) Acciones desarrolladas para la ejecución de las experiencias.

El GIS para el geoprocésamiento de datos contribuye a mapear las estrategias bajo las cuales se desarrolla la vivienda social y las de renovación urbana en Bogotá bajo las condiciones normativas vigentes.

El sociograma sirve para realizar una mirada de los agentes sociales que intervinieron en el caso analizado, su importancia y momento de interacción en el proceso. Estos son sus roles, los intereses, los aportes, las contradicciones y acuerdos de actores relevantes involucrados en el caso.

Modelo de análisis financiero de proyectos inmobiliarios. Esta fase se desarrolló con base en un modelo financiero suministrado por el Ingeniero Civil Javier Rodríguez quien es un estructurador financiero de proyectos inmobiliarios con amplia experiencia en construcción de proyectos. Este modelo usa datos estimados provenientes de documentos sobre costos y ventas del proyecto provenientes de la información del sector de la construcción y de las bases de datos institucionales.

Por último, se aplica el modelo financiero en dos escenarios financieros:

1. Modelo de regeneración urbana para el caso los Olivos.
2. Modelo típico de renovación urbana que excluye. Para construirlo, se modifican los datos del caso los Olivos, eliminando los acuerdos con los pobladores originales y no se incluye vivienda social.

3. MARCO TEÓRICO

Producir vivienda social inclusiva (*inclusionary housing*) es uno de los mayores retos que enfrentan actualmente las ciudades. La oferta de este tipo de vivienda para la población en condición de pobreza o vulnerable se puede convertir en una de las grandes apuestas éticas y políticas de un colectivo urbano, pues aporta a mejorar las oportunidades sociales y económicas de estas personas, les permite acceder a bienes y servicios que tiene la ciudad y con ello promover su integración social y funcional.

El enfoque con el que se formulan las políticas habitacionales en las ciudades puede contribuir a que la oferta de vivienda se encuentre con la demanda en condiciones adecuadas para la población más vulnerable. Sin embargo, la formulación e implementación de la mayoría de estas políticas, especialmente las diseñadas en las ciudades latinoamericanas, han reforzado los procesos de segregación socioespacial y exclusión para este tipo de población y ha condenado su localización en las zonas con condiciones urbanas precarias principalmente en las periferias de las ciudades o por fuera de ellas.

En este contexto, analizar las condiciones bajo las cuales se puede promover el desarrollo de viviendas sociales bien localizadas en las ciudades (por ejemplo, en zonas centrales) se vuelve relevante para encontrar caminos que ayuden a romper estas dinámicas de exclusión social y así lograr que un porcentaje importante de la población tenga mejores condiciones de habitabilidad y de oportunidades sociales y económicas.

Este es el marco en el cual se abordará la pregunta guía de esta investigación ¿cuál es la incidencia de la inclusión de la vivienda social y la protección de los pobladores originales en un proyecto de regeneración urbana, y cómo se puede explicar cuánto le cuesta a la ciudad la exclusión de vivienda social en zonas centrales y bien localizadas?

En este capítulo se revisarán los siguientes aspectos para contextualizar teóricamente la investigación: i) La vivienda inclusiva en las políticas públicas urbanas, ii) Estrategias y consecuencias de los procesos de intervención urbana en zonas centrales con perspectiva de inclusión de vivienda social, iii) Proyectos de transformación urbana en Bogotá y producción de vivienda social en zonas centrales y iv) Los diversos actores territoriales y los procesos de transformación urbana.

3.1. La vivienda inclusiva en las Políticas Públicas Urbanas

El crecimiento de las ciudades y el desarrollo económico experimentado durante los últimos años generan, entre otras cosas, que el costo de la vida en la ciudad sea cada vez más alto. Una de las consecuencias de este tipo de situaciones es el acceso desigual a la vivienda que tienen ciertos grupos sociales de menores ingresos, que terminan localizándose en zonas de la ciudad con poca diversidad cultural, social y económica y son excluidas de otras zonas con mejores condiciones sociales, económicas y ambientales.

Esta situación también se asocia con las dificultades para el acceso al mercado laboral y otros beneficios y oportunidades que ofrecen las aglomeraciones sociales y en general, las ciudades. Las restricciones de oferta de vivienda y el aumento de precios en algunas áreas se

pueden considerar como distorsiones que limitan el movimiento de trabajadores y personas de bajos ingresos a áreas con mayor productividad y salarios más altos (Glaeser & Gyourko, 2018), por tanto, la posibilidad de garantizar condiciones adecuadas de localización de personas y trabajadores de bajos ingresos es una variable importante a tener en cuenta cuando se pretende mejorar las condiciones de producción y competitividad de una ciudad.

Se observa que los grupos sociales de ingresos más bajos se desplazan hacia las zonas de la ciudad de menor valor que además coinciden con las más alejadas, sacrificando calidad o ubicación por un mejor precio de vivienda (Jacobus, 2019). Esta condición genera una mala asignación de la fuerza laboral que puede tener consecuencias negativas en el PIB de un país, pues perpetúa y amplía cada vez más las diferencias entre ingresos que obtienen los diversos grupos sociales. Mientras las zonas urbanas de mayor densificación y concentración económica (presencia de empleo intensivo en conocimiento, y manufacturas intensivas en tecnología, etc.) suelen tener también concentración de capital humano relacionadas con oportunidades como la educación de calidad (Ehrlich & Overman, 2020), las zonas de exclusión, *ghetos*, barrios de origen informal o chabolas concentran mayoritariamente los grupos sociales de bajos ingresos donde los resultados de acceso social, de acceso a oportunidades educativas y de empleo y de superación de la condición de pobreza, son negativos, y además se les asigna una percepción de zonas inseguras y de alta criminalidad (Cutler & Glaeser, 1997) (Gago-Cortés & Novo-Corti, 2015).

Una de las alternativas que se presentan para mitigar este tipo de problemas en las ciudades es la de llevar a cabo programas de vivienda inclusiva a ciertas zonas de la ciudad donde las personas de menores ingresos puedan tener mejores posibilidades de inserción a los mercados laborales, contar con mejores condiciones de acceso a bienes y servicios y oportunidades de interacción con otros grupos sociales que permita procesos de movilidad social.

El debate en torno a la vivienda inclusiva se refleja básicamente en dos posturas. La primera considera que la promoción pública de la vivienda inclusiva es una herramienta con efectos adversos debido a que al intervenir el mercado de vivienda, se altera la oferta, se aumenta su precio y con ello se ahuyenta a los desarrolladores deprimiendo su producción. Además, se asume que la carga del "impuesto" se traslada del comprador al vendedor y por tanto se sugiere la necesidad de hacer análisis de ganancias y pérdidas de bienestar económico general (Glaeser & Gyourko, 2018).

La segunda posición sostiene que la vivienda inclusiva es una herramienta efectiva para aumentar la oferta de vivienda asequible e integrar residentes de ingresos altos y bajos (Kontokosta, 2015) (Judd & Rosen, 1992) (Jacobus, 2019). Además, permite a los desarrolladores devolver a las comunidades de las cuales se están beneficiando, un poco de las plusvalías generadas. Incluso, en varios casos de estudio se ha demostrado que no se encuentra correlación entre la vivienda inclusiva y el aumento de precios de vivienda, y se evidencian casos de éxito de este tipo de programas. (Jacobus, 2019) (Basolo, 2011).

Las políticas orientadas a la generación de vivienda inclusiva tienen diversidad de factores que puede alterar el resultado final de su implementación, así como la aceptación o rechazo por parte de los diversos grupos y agentes que tendrían que interactuar para conseguirlo. Schuetz, Meltzer y Been (2007) señalan que básicamente hay tres características a tener en cuenta para que una política de vivienda inclusiva sea efectiva: (i) el tipo de programa (obligatorio o voluntario); (ii) las compensaciones e incentivos generados por parte del Estado (por ejemplo, los bonos de densificación); y (iii) el porcentaje de unidades que deben ser inclusivas dentro de un proyecto.

3.1.1. Enfoques de las políticas de vivienda

La implementación de políticas de vivienda se convierte en un mecanismo que puede mejorar las condiciones y oportunidades de las personas y con ello, revertir los procesos de segregación y exclusión social siempre y cuando se intente mantener la integración económica, y garantizan que todas las familias tengan acceso a servicios urbanos de calidad sin importar sus condiciones socioeconómicas.

Las políticas públicas de vivienda se han inspirado en dos enfoques principalmente, por un lado, están aquellas que apoyan a la demanda (también se encuentra en la literatura como apoyo a las personas) y por otro, aquellas de apoyo a los lugares. En América Latina, desde los años 70 y especialmente desde los años 90, se ha privilegiado el primer enfoque y los resultados obtenidos en muchos casos han ayudado a promover los procesos de segregación y exclusión social.

3.1.1.1. Enfoque en la Demanda y localización de vivienda social en las periferias

Las políticas de apoyo en la demanda tienen un enfoque neoliberal y se sustentan en el funcionamiento idealizado del mercado donde aumentar o mejorar la capacidad de pago de las personas es suficiente para acceder a una vivienda. Es decir, se considera que subsidiando a la demanda representada por las familias beneficiarias, incluso las más pobres, pueden elegir una vivienda producida por el mercado inmobiliario de acuerdo con sus necesidades, capacidades y esfuerzos personales.

Desde este enfoque, se considera que la intromisión del Estado en el mercado afecta la competencia entre firmas, por lo que la entrega de subsidios, en teoría, genera el incentivo adecuado para que oferentes y demandantes se encuentren en equilibrio. Adicionalmente, el argumento neoclásico se refuerza con posturas como la de Alonso (1964) quien señala que existe un *trade-off* entre tamaño de la vivienda y acceso a la ciudad, y que, con el funcionamiento óptimo del mercado, los hogares que deciden vivir en la periferia lo hacen sabiendo que sacrifican la posibilidad de estar cerca a los bienes y servicios ofrecidos en el centro de la ciudad por tamaños de vivienda mayores. Por supuesto, desde esta óptica no se percibe la capacidad real de elección de los hogares más necesitados, pues al tratarse como demandantes tradicionales no se tiene en cuenta la relación entre el monto de los subsidios, la capacidad de ahorro de los sujetos, el valor de la vivienda ofrecida por el mercado inmobiliario (Boggs, 2017) y las necesidades propias de las familias, lo cual termina limitando

el potencial de acceso al suelo de estos a las zonas periféricas, en barrios desfavorecidos, con peores oportunidades económicas y menor calidad de vida (Galster, 2017).

Aunque esta política tradicional de subsidiar a la demanda se puede considerar, en términos cuantitativos exitosa por la magnitud de producción de viviendas sociales (de bajo precio) y el número de familias beneficiarias, en lo funcional y social, se ha quedado corta y en algunos casos ha sido un fracaso. Como se ha mencionado, la gran mayoría de vivienda social se ha localizado en los bordes urbanos de las ciudades, en suelos de expansión, dificultado el acceso y calidad de bienes y servicios públicos asociados a la vivienda como transporte, energía, alcantarillado, telecomunicaciones y comercio y tienen problemas de acceso al empleo en la proximidad.

Varios estudios han comprobado los impactos sociales negativos de las políticas de vivienda social enfocadas en el subsidio a las personas (véase Sabatini & Vergara, 2018). De hecho, bajo una perspectiva de largo plazo se ha observado que dejar el acceso a la vivienda en manos del mercado puede tener efectos no deseados como la disminución en los estándares de calidad y tamaño de las mismas (Correa, 2018), especialmente para los proyectos residenciales destinados a los hogares de más bajos ingresos; incluso se ha encontrado que el mercado no siempre crea soluciones habitacionales suficientes o con los valores requeridos para las poblaciones de menores ingresos (Mora, Sabatini, Fulgueiras, & Innocenti, 2014), por tanto, en muchos casos, son excluidos por el mercado formal y deben recurrir al mercado informal de vivienda.

Ante la resistencia a la intervención directa del Estado, se ha optado por incluir acciones que en algún sentido buscan revertir las tendencias segregadoras del mercado del suelo como establecer estándares mínimos de calidad y tamaño para la vivienda social (Mora, Sabatini, Fulgueiras, & Innocenti, 2014) o limitar la densificación en proyectos de vivienda social para evitar la creación de aglomeraciones que terminarían siendo guetos (Cutler & Gleaser, 1997) o chabolas (Gago-Cortés & Novo-Corti, 2015), manifestaciones explícitas de la segregación espacial socioeconómica en las ciudades. No obstante, estos esfuerzos han sido insuficientes para integrar a las ciudades y a quienes habitan en ellas. Por esta razón, se requieren transformar los instrumentos de política tradicional- de subsidio a la demanda (o las personas)- para que además de corregir las fallas del mercado del suelo tengan una razón económica, social y funcional de ser.

3.1.1.2. Enfoque en lugares y producción de vivienda social e inclusiva en zonas centrales

Las políticas públicas de vivienda con enfoque en los lugares buscan promover los usos residenciales con mejores condiciones de localización para ofrecer oportunidades económicas a los beneficiarios y además aumentar la capacidad habitacional de los barrios (Owens, 2017). Implican el desarrollo de estrategias focalizadas de construcción de vivienda diferenciadas en cuanto a destinación pero no en calidad como las siguientes: (i) mantener la población original dentro del barrio (a diferencia de los procesos de segregación, gentrificación o expulsión), (ii) incorporar vivienda social para los hogares de ingresos más bajos orientadas

por el Estado (reducción de la segregación) e (iii) incluir soluciones de vivienda tradicional orientadas por el mercado inmobiliario. Estas estrategias tienen en cuenta la implementación de políticas comunitarias y reactivación económica alrededor de los proyectos para la generación de empleo (Galster, 2017).

El apoyo a los lugares se vuelve el fundamento tanto de la política para garantizar el acceso a vivienda adecuadas como para guiar procesos de planificación urbana sustentable en lo social, ambiental y económico. Se considera entonces que la ciudad debe constituirse por lugares de encuentro, de oportunidades, de esparcimiento; por lugares de diversidad y creatividad; y son esos lugares los que se esperan fortalecer e intervenir en aquellos que se deterioran al perder diversidad social o funcional, al congestionarse o contaminarse (Sabatini & Vergara, 2018).

Adicionalmente, se considera que este tipo de políticas no solo tiene consecuencias económicas positivas pues además de regenerar zonas deterioradas de la ciudad o que han perdido su funcionalidad, pueden disminuir los déficits de vivienda, incentivar diversos sectores económicos y generar externalidades socioeconómicas positivas derivadas de los 'efectos de barrio' (Sampson, 2012), dado que mejorar las condiciones físicas, sociales y funcionales del lugar de residencia tienen efectos sobre el desarrollo personal de los individuos y pueden condicionar factores como la cualificación del capital humano y el desarrollo comunitario.

Se vuelve evidente que el objetivo de este tipo de políticas no sólo busca la re-densificación y renovación de los lugares sino mejorar las condiciones y oportunidades de la población que residirá en ella, especialmente de la más vulnerable, y generar procesos de reactivación económica a través del fomento de la oferta y demanda de trabajo, es decir, promoviendo la regeneración integral de los lugares. Por ejemplo, si tanto la mano de obra cualificada como no cualificada pudiesen ubicarse estratégicamente en zonas centrales o más cercanas a sus puestos de trabajos no sólo mejoraría la calidad de vida por menores tiempos de transporte, sino que también aumentaría la productividad propia y de la ciudad y en consecuencia los salarios de los trabajadores. A nivel económico se ha evidenciado que puede tener efectos como el incremento en el valor de las propiedades mientras que a nivel social puede desencadenar el desarrollo de procesos comunitarios de participación para la toma de decisiones, así como mejoría en indicadores relacionados con los niveles de educación y las condiciones de seguridad (Dillman, Horn, & Verrilli, 2017).

Dentro de estas políticas, interesa considerar aquellas que incorporan vivienda inclusiva para generar mejores comunidades a través de la producción de viviendas asequibles para todos los grupos sociales, especialmente para los vulnerables y con ello, el fomento de la inclusión social. Existen políticas que intentan generar ganancias económicas ligando la creación de vivienda multifamiliar para hogares de ingresos bajos con el desarrollo de mercados de vivienda residencial o comercial (Jacobus, 2019). El principio en el que se sustenta es de que todo territorio construido debe ceder una parte para que puedan acceder aquellos grupos poblacionales que no pueden conseguir vivienda en el mercado (Patel, 2011). Para esto, el productor debe vender cierto porcentaje de unidades de vivienda nuevas a tasas

menores del mercado a hogares de ingreso bajo (Bento, Lowe, Knaap, & Chakraborty, 2009) (Jacobus, 2019)¹.

Este tipo de políticas nace en Estados Unidos luego del cambio en la política pública sobre la intervención directa del Estado o neoliberalismo, abandonando las políticas de construcción de viviendas por parte del Estado y orientando la política a un esquema donde las funciones se reparten entre agentes privados y públicos para construir, gestionar y repartir subsidios. En la década de los 70s empieza a surgir como iniciativa de los gobiernos locales para proveer vivienda asequible, así como integración entre la comunidad (Kontokosta, 2015). Estas políticas están basadas en el principio de “*fair share*” en la región para las viviendas de ingresos bajo y medio (Judd & Rosen, 1992).

Desde el punto de vista económico, la crítica constante a este tipo de políticas es que la incorporación de vivienda inclusiva actúa como un impuesto a la construcción de vivienda el cual pasa a los productores, consumidores y terratenientes (Bento, Lowe, Knaap, & Chakraborty, 2009). Por tanto, consideran que los requerimientos para las zonas inclusivas disminuyen la oferta de vivienda, aumentando así el precio de estas y haciendo más lento el proceso de construcción y, si adicionalmente se entiende que la oferta de vivienda es inelástica en este mercado (Ehrlich & Overman, 2020), un cambio de la cantidad de vivienda hará que el precio varíe de manera importante.

Entendiendo esta crítica, se ha considerado que este tipo de políticas de vivienda inclusiva pueden llevarse a cabo en ciudades grandes o pequeñas, pero no en todos los tipos de mercado de vivienda. Es necesario que el lugar esté en constante crecimiento y exista posibilidad de construir viviendas nuevas ya que funciona mejor en mercados de vivienda en auge (Jacobus, 2019) (Basolo, 2011). Así mismo, es necesario entender que la implementación de este tipo de política de vivienda en cada región o ciudad tiene resultados diferentes relacionados, entre otras, con el tipo de legislación local, el tipo de mercado, consideraciones políticas, sociales y culturales.

Otra de las consideraciones importantes para que efectivamente se edifiquen unidades de vivienda inclusiva dentro de proyectos inmobiliarios es que deben acompañarse de los incentivos adecuados y en proporción suficiente para que los productores respondan. Por ejemplo, pueden utilizarse esquemas que incluyen bonos de densidad (Ryan & Enderle, 2012) que consisten en incentivos para los desarrolladores que están de acuerdo con construir vivienda para hogares de ingresos bajos. Se ofrecen a desarrolladores que incluyen unidades de vivienda asequibles, espacios verdes, o mejoras de infraestructura o construir más unidades en un sitio de zonificación (The Institute for Public Policy and Economic Development, s.f.).

Por otro lado, las políticas de zonas inclusivas requieren de decisiones claras de política. Focalizar es una herramienta importante, para esto se debe elegir la población objetivo

¹ Contrario a este tipo de políticas de vivienda inclusiva se encuentran las políticas de vivienda exclusiva o zonas de exclusión. Estas se refieren a políticas locales que fomentan o requieren la construcción de viviendas unifamiliares (The Institute for Public Policy and Economic Development).

(tamaño de la población que se va a beneficiar y tamaño de la familia objetivo), definir el monto del gasto público que se va a utilizar para generar incentivos y mantener a las familias en esos lugares, definir las condiciones de asequibilidad y localización que se van a exigir, y establecer el porcentaje de vivienda que se debe destinar en zonas delimitadas como inclusivas (Judd & Rosen, 1992) (Flint, 2019). Todas estas decisiones tienen contradictores importantes, y los debates que se dan alrededor de ellas versan sobre el uso de los recursos públicos y la pérdida de eficiencia en el mercado.

La gestión de las zonas inclusivas está a cargo de agentes de gobierno encargados de formular las políticas públicas, y su tarea es lograr que esos incentivos se apliquen efectivamente y así la oferta de vivienda inclusiva se produzca en las condiciones y cantidades esperadas. También, se puede acudir a medidas e iniciativas como fortalecer la protección de los inquilinos, vivienda colectiva, y vivienda igualitaria compartida, financiamiento por incremento impositivo para viviendas asequibles, y reformas para permitir la construcción de unidades de vivienda accesoria, viviendas diminutas y habitaciones de ocupación individual o pensiones, entre otras (Flint, 2019). Todo esto con el fin de integrar a toda la comunidad y generar los efectos positivos esperados. Es claro que este tipo de políticas tienen costos económicos altos para las municipalidades, por tanto, deben ser ampliamente compensados por beneficios sociales y económicos para la población y las ciudades en el mediano y largo plazo.

A manera de síntesis se presenta a continuación una comparación entre los dos tipos de políticas explicadas en esta sección:

Tabla 2. Comparación de los dos tipos de enfoques de políticas públicas habitacionales: apoyo a la demanda y de apoyo a los lugares

	Apoyo a la demanda	Apoyo a los lugares
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Es más fácil de implementar en la práctica. Solución inmediata, corto plazo. • Mayor cobertura, proyectos de vivienda VIS y VIP. • En teoría hay “libertad” de elección por parte de las personas beneficiarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejores ubicaciones. • Mezcla entre clases sociales. • Disminución de procesos de segregación y exclusión. • Proyecto de regeneración a largo plazo. • Participación comunitaria.
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • La ubicación depende del valor del suelo • Mantiene la segregación, pues solo se puede acceder a suelos periféricos • Disminución en los estándares de calidad de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solo se puede acceder a proyectos cubiertos por la política. • Su implementación es más costosa y demorada.

Fuente: Elaboración propia

3.2. Estrategias y consecuencias de los procesos de intervención urbana en zonas centrales con perspectiva de inclusión de vivienda social

La posibilidad de concretar los propósitos de las políticas habitacionales de apoyo a los lugares, requiere ahondar en el análisis de los procesos de intervención y transformación en aquellas zonas que pueden contribuir a mejorar las condiciones de localización, de acceso a

oportunidades para las personas de menores ingresos y donde tiene mucho más sentido hablar de la ubicación de viviendas de carácter inclusivo. Esto nos lleva a considerar la ciudad construida y en especial las zonas centrales de la ciudad.

Las zonas centrales de las ciudades tienen condiciones particulares de transformación, pues implica procesos de actualización de los inmuebles existentes, y grandes esfuerzos económicos y sociales que por lo general benefician a aquellos grupos sociales que pueden costear esas inversiones. En algunos casos, estos procesos de transformación han derivado en la expulsión de grupos sociales de ingresos más bajos que originalmente residían en los territorios. Y en muchos otros casos, se presentan procesos de homogeneización de los grupos sociales y ruptura de los tejidos socio-culturales existentes, desplazando, incluso las actividades económicas tradicionales existentes.

Estas situaciones se presentan como un obstáculo para promover políticas habitacionales como la de apoyo a los lugares y requiere de articulaciones adicionales con las políticas de suelo y los mecanismos de planeación y gestión de suelo que tienen a su disposición los gobiernos locales de las ciudades, para así contribuir a revertir estos procesos de transformación urbana no deseados y mejorar las condiciones de localización de las personas con menores ingresos.

En este capítulo se describirán algunas estrategias que existen para adelantar los procesos de transformación urbana en las áreas centrales de las ciudades identificando aquellas que pueden ser las más adecuadas para promover políticas habitacionales de apoyo a los lugares y que permitan la promoción de viviendas inclusivas. Así mismo, se hará una breve descripción de las consecuencias que han generado los procesos de transformación en estos sectores de la ciudad especialmente sobre las personas de menores ingresos en la ciudad.

Se parte del hecho que todos estos procesos de transformación en las zonas centrales deberían reconocer que los territorios a intervenir no son un lienzo en blanco pues ya existen como un hecho urbano previo y por tanto, habrá que analizar una serie de consideraciones tanto sociales, económicas, físicas y ambientales, para adelantar los diversos procesos de intervención. Son lugares donde se presentan retos y oportunidades y tendrán que desarrollarse en función de propósitos específicos dentro de la ciudad y con la participación de diversos actores y sus respectivos intereses.

La oportunidad de pensar los procesos de transformación en estos sectores nos lleva a pensar en el tipo de ciudad que se va a consolidar, el tipo de soportes que se requieren, la funcionalidad que tienen, las actividades que se desarrollan, la forma como se inserta o articula con su entorno o las oportunidades que brinda. Y también nos remite a considerar el tipo de viviendas a desarrollar: no se pueden considerar solo como elemento arquitectónico, de alojamiento, sino como el elemento esencial de la transformación urbana, pues es innegable que es el producto mayoritario que generan estas intervenciones. Será importante analizar el resultado de las intervenciones que se hacen sobre la ciudad construida, no es solo un ejercicio

de generación de nuevas edificaciones, sino de hacer ciudad para y con los ciudadanos que la habitan.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el análisis a continuación se hace a partir de los conceptos de rehabilitación, renovación urbana y regeneración. Y termina con la identificación de las consecuencias que han tenido los procesos de renovación urbana en la ciudad.

3.2.1. Rehabilitación, renovación urbana y regeneración en zonas centrales

Los conceptos de regeneración, rehabilitación y renovación hacen parte de lo que se denomina intervención urbana, que se puede definir como el “conjunto de acciones físicas y espaciales, socioeconómicas o de gestión, independientes o coordinadas, en zonas urbanas, para la mejora de la habitabilidad, la actividad y la cohesión social” (Moya & Diez de Pablo, 2012: pg. 114). Por lo que estos tres conceptos se entienden como procesos de reinvención y mejora del área urbana donde se llevan a cabo, pero van más allá de la estructura física porque también se relacionan con la vida en comunidad (Higuera, 2020).

Además, estos procesos hacen parte de políticas orientadas al desarrollo urbano sostenible, teniendo en cuenta el contexto reciente de mayor preocupación por la conservación del medio ambiente y los objetivos de desarrollo sostenibles planteados. Fernández (2016) señala el papel relevante de la regeneración, la rehabilitación y la renovación en la recuperación económica luego de crisis económicas (como la crisis de 2007 en España), pues ayudan a la reactivación de sectores tales como la construcción, el de comercios y servicios, el turístico. A continuación, se presenta la definición para cada proceso mencionado.

Primero, la regeneración urbana es un proceso orientado a mejorar aspectos físicos y espaciales de un área urbana considerada como degradada (Higuera, 2020). Este proceso se entiende como algo global que va orientado tanto al espacio físico como a la comunidad. Esta orientación más amplia requiere de mayor tiempo para su desarrollo, por lo que se supone que es a largo plazo. Aparte de la regeneración urbana, también se encuentra la regeneración social que consiste en la acción de los habitantes para recuperar la vida en comunidad mediante varios mecanismos que refuerzan las actividades culturales, la cohesión social, el fomento de la autogestión, el empleo y la educación, y mejora de la seguridad (Iraegui, 2017) (Moya & Diez de Pablo, 2012). Más adelante se verán algunos casos de estudio sobre las políticas de regeneración.

Segundo, la rehabilitación urbana está relacionada con aspectos físicos y espaciales que en general se llevan a cabo para conservar estructuras con valor cultural, más que de valor económico. Su objetivo es mantener el carácter y estructura del territorio tras la intervención (Moya & Diez de Pablo, 2012). Al integrarse la rehabilitación a un solo plan de procesos que actúan globalmente en un territorio, pasa a ser rehabilitación urbana integral.

Por último, la renovación consiste en la sustitución de la edificación existente para construir algo nuevo, esto a causa de la deficiente calidad de las estructuras antiguas (Higuera, 2020). O como dicen Moya y Diez de Pablo (2012), la renovación supone una “demolición” de

la estructura existente y sustitución por nueva. Este proceso puede tener consecuencias en el entorno social, político y cultural debido a que no tiene en cuenta muchos aspectos característicos de las personas que habitan las zonas donde se ejecuta, por lo que los grupos que habitan pueden dividirse y generar conflictos (Mercier, 2008).

La siguiente tabla organiza las principales características de los procesos de regeneración, rehabilitación y renovación. Y como en toda política pública, es importante tener en cuenta el contexto para poder elegir la orientación de la obra que se llevará a cabo en el entorno.

Tabla 3. Regeneración, rehabilitación y renovación como procesos de transformación urbana.

Regeneración	Rehabilitación	Renovación
<ul style="list-style-type: none"> • Cambios físicos y en la configuración del entorno. • Proceso integral al tener en cuenta más que la estructura física. • A largo plazo. • Mejora la configuración política y la gobernanza de los territorios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar aspectos físicos • Conservación de edificación con connotación histórica, cultural y arquitectónica. • Proceso más a corto plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación total de la estructura física. • Su mala ejecución puede llevar a procesos de exclusión, desplazamiento y conflictos sociopolíticos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Moya & Díez de Pablo, 2012

Como se puede apreciar, la renovación urbana se refiere solamente a la sustitución de antiguos edificios. La suma de diversos proyectos de pequeño, mediano y gran porte en zonas muy específicas han derivado en procesos de despojo y expulsión de las personas que allí vivía, situación que se presenta con mayor relevancia en territorio con gran demanda, localizados en zonas centrales y cuya vocación indica que es posible y rentable la localización de usos de alta renta. Esto, a su vez, se debe a que “los procesos de renovación urbana son muy específicos, y generalmente están relacionados con proyectos privados de iniciativas neoliberales”. (Neumann y Hidalgo 2018)

La regeneración urbana es un proceso orientado a mejorar aspectos físicos y espaciales de un área urbana considerada como degradada (Moya & Díez de Pablo, 2012). Además de esta definición, la regeneración urbana es usada en un contexto de innovación en ámbitos de sostenibilidad medioambiental para mantener el carácter de integración tanto de la estructura, la población y el medio ambiente. Puede entenderse como un proceso de mejoramiento del territorio intervenido, porque toma en cuenta acciones con el fin de superar deficiencias relacionadas al tema de vivienda y de otros servicios urbanos. No tiene un fin inmediato o parcial de los problemas urbanos, sino que es un proceso más lento que requiere de planificación tomando en cuenta las relaciones complejas entre los actores presentes y las situaciones socioeconómicas preexistentes. Así, “el concepto de regeneración urbana busca reincorporar al desarrollo urbano aquellas zonas de la ciudad donde el deterioro ha generado

pérdida y problemas en las funciones urbanas, donde se destaca la función habitacional". (Neumann y Hidalgo 2018)

Las políticas de regeneración urbana han tenido diversos efectos en las zonas donde se llevan a cabo, y también tienen relación con la reciente orientación hacia la eficiencia y eficacia de la política pública. Existen varios estudios sobre estas políticas, en especial en Europa, donde se han aplicado bastante en los últimos años debido a la necesidad de reconfiguración espacial que están sufriendo las ciudades más grandes y antiguas.

La regeneración urbana no siempre está vinculada a la reproducción del capital porque algunos de esos procesos son direccionados a poblaciones de ingresos bajos y que ya viven en los centros de la ciudad. Sin embargo, podrían potencializar algunos procesos de valorización y reproducción del capital por medio de la venta del territorio como un espacio destinado a una nueva cultura urbana. Este proceso es perceptible por medio de la presencia de cafés y *fast foods* en predios históricos y también a través de la idea de *Smart cities* como un producto espacial (Neumann y Hidalgo 2018). Será entonces importante medir hasta dónde es favorable la combinación de propósitos sin perder de vista la necesidad de favorecer a la población más vulnerable.

Uno de los análisis más relevantes es el del enfoque de gobernanza, definido como patrón emergente de gobierno basado en la interacción en red entre múltiples actores procedentes de distintos ámbitos (público, privado, civil) y que se reconocen interdependiente entre sí (Martí, Blanco, Pared & Subirats, 2016). Martí, Blanco, Pared y Subirats (2016) llegan a la conclusión de que los procesos de regeneración urbana son bastante extensos por lo que los actores pueden ir variando, y son exitosos en la medida que el trabajo en red entre los actores se haga efectivo. Y afirmando esta posición, Parés, Bonet-Martí y Martí-Costa demuestran que el modelo de gobernanza y el modelo de regeneración funcionan de manera inclusiva y comprensiva en las políticas llevadas a cabo en Cataluña.

Otro análisis de la política de regeneración es el realizado por Iglesias, Martí-Costa, Subirats y Tomás (2011) sobre Bilbao, España. Esta política logró integrar los intereses públicos y privados, y es mencionada como un caso de éxito. Pero los autores encontraron un potencial riesgo de exclusión en sectores de población que son más frágiles y vulnerables, y este riesgo estaba asociado con el modelo de gestión de la política en donde se seguía una lógica de beneficio a privados.

En el marco de estas consideraciones, los procesos de transformación urbana que favorecen la implementación de políticas de vivienda de apoyo a los lugares y que promueven la producción de vivienda inclusiva serán aquellos que tengan como enfoque primordial la regeneración urbana, dado que incorporan aspectos que favorecen la diversidad de usos y de grupos sociales, el mejoramiento de las condiciones urbanas y requiere de procesos amplios de concertación entre comunidades, administración pública e inversionistas.

3.2.2. Consecuencias de los procesos de transformación urbana en zonas centrales de la ciudad

En el contexto de las ciudades modernas el criterio económico sigue teniendo relevancia para identificar a la población que es excluida de los procesos de transformación espacial, aunque también es posible incluir características culturales, sociales e incluso históricas. Los intereses del capital en las ciudades y en especial en la ciudad construida con gran potencial de desarrollo en usos de alta renta, promueven que las nuevas inversiones en el sector inmobiliario asuman un carácter más elitista. En muchos casos las nuevas viviendas son destinadas a poblaciones de altos ingresos, o ingresos mixtos, pero con características más direccionadas a poblaciones de clase media o clase media alta. Solo a través de la implementación de políticas públicas que favorezcan a poblaciones de bajos ingresos, como por ejemplo aquellas donde existe una relación con las políticas sociales de vivienda y rehabilitación de edificios históricos deteriorados del centro de las ciudades, pueden contrarrestar estos efectos. (Neumann y Hidalgo 2018)

Las manifestaciones urbanas de la exclusión y segregación se dan en forma de agrupaciones de un mismo grupo o clase social que se reúne a vivir en zonas homogéneas dentro de sí, pero heterogéneas respecto al resto de la ciudad, como lo son los *guettos* (Estados Unidos), las chabolas (España), las favelas (Brasil) o las comunas con barrios de origen informal (Colombia) (Gago-Cortés & Novo-Corti, 2015).

Como se mencionó previamente, mediante políticas públicas orientadas a promover la interacción entre grupos no sólo en el desarrollo de actividades económicas sino también en la mezcla de las zonas de vivienda, se podrían construir zonas de inclusión, donde se brindan entornos con igualdad de oportunidades escolares y laborales, así como la integración de personas de todos los tipos de ingresos. También se considera un vehículo de inclusión social el acceso a una vivienda digna con servicios urbanos adecuados, oportunidades laborales, sociales y culturales que garanticen el desarrollo de las personas.

El desarrollo de nuevas líneas de investigación y producción académica en el campo de la literatura urbana crítica han permitido identificar y acuñar el término de “cercamiento” para referirse al fenómeno de “neoliberalización” de las ciudades, fenómeno que incluye la transferencia de activos públicos a agentes privados, la financiarización del espacio público, la mercantilización de la vida urbana, la polución, la exclusión, el desplazamiento o la imposición física de cercas y muros al interior de la ciudad. (Castro-Coma y Martí-Costa (2016); Blomley (2008); Hodgkinson (2012))

Las formas más evidentes y claras de “cercamiento” se manifiestan en Zonas Económicas Especiales (ZES) o barrios y condominios privados que, de acuerdo con Jeffrey, McFarlane y Vasudevane (2012), son ejemplos de formas en las que grupos élite logran privatizar y mercantilizar el espacio público desplazando y excluyendo a los pobres urbanos de la ciudad, aislándose del resto de la ciudad en espacios físicamente restringidos como “hábitats” seguros.

Sin embargo, dentro de esta misma gama de procesos de “cercamiento” urbano, se encuentra la gentrificación. Este término fue empleado por primera vez en los 60's por Ruth Glass en Londres para referirse al desplazamiento de la clase obrera a barrios pobres por la ocupación de los barrios tradicionales por una población con mayor poder adquisitivo (Glass, 1964). Y justamente eso caracteriza a la gentrificación, ser un conjunto procesos cuyo objetivo es la reconquista de espacios urbanos centrales por parte de élites mediante el encarecimiento de los precios de la vivienda y de los bienes y servicios del barrio, lo cual logra expulsar y desplazar a la población original (por lo general, residentes urbanos de bajos ingresos). Ante la imposibilidad de costear un nivel de vida por encima de lo que históricamente se había aceptado, los barrios gentrificados generan una barrera de acceso a la población nativa. La valorización de la propiedad está asociada a procesos reinversión y activación económica por parte de las clases invasoras (Salinas, 2013); de este modo, la intermediación del Estado en estos procesos de renovación urbana, por medio de políticas públicas que permitieran la participación de la población original en estas transformaciones urbanas, podría reducir el desplazamiento y la exclusión generada por los procesos de gentrificación (Parés, Bonet-Martí y Martí-Costa, 2012).

Algunos autores como Checa-Artasu (2011) y Smith (1996) señalan que, de hecho, la gentrificación se puede considerar una política de desarrollo urbano de carácter global por el alcance que ha tenido, la cual se puede observar a partir del número de casos de gentrificación que se han revisado en la literatura urbana. Desde ciudades como Londres y Berlín (Lebreton y Mourel, 2008) hasta casos en el hemisferio sur como en Buenos Aires (Lanzetta y Martín, 2001), la implementación de este tipo de políticas de gestión del suelo se justifica en la extracción de rentas tanto para el Estado -en forma impuestos- como para los agentes renovadores -en forma de plusvalías-, omitiendo las condiciones de los grupos desfavorecidos, y muchas veces argumentando que solucionan problemas de degradación y descomposición social.

La gentrificación también actúa como un proceso que impulsa los procesos de segregación socioespacial porque configuran espacios de disputas donde no hay espacio para las antiguas y nuevas poblaciones que son atraídas a las zonas centrales y bien localizadas de la ciudad. Estas disputas ocurren por medio del avance del capital con la valoración del suelo urbano, sobrepuesto a las voluntades ciudadanas. Es decir, se califica el barrio para vender, no para vivir. En este sentido, se observa la diversificación de la población que vive en el centro de la ciudad por medio de inversiones que proponen la implantación de proyectos con un enfoque en los ingresos mixtos. (Neumann y Hidalgo 2018).

Nos encontramos, entonces, frente a otra consecuencia importante de los procesos de gentrificación y es la segregación residencial entendida como “(...) el proceso mediante el cual los grupos sociales de mayor poder restringen, condicionan o limitan –a través de distintos mecanismos, y de manera no siempre consciente e intencional- las oportunidades de acceso al suelo urbano a los grupos de menor poder, resultando en su distribución desigual u otras formas de separación en el espacio físico de la ciudad” (Rodríguez, 2014. p.9). Es, en esencia, un fenómeno de carácter involuntario, pues se trata de la exclusión de grupos por parte de

otros a través del ejercicio del poder económico, de las oportunidades de acceso al suelo urbano (Parias, Villanueva 2020). En este sentido, cuando el mecanismo de exclusión son las diferencias de poder económico, entonces se presenta un tipo de segregación denominada Segregación Residencial Socioeconómica, en la cual, siguiendo a Rodríguez (2014): “las oportunidades de acceso al suelo se dirimen específicamente en el ámbito del mercado inmobiliario y la separación se impone principalmente a través de un mecanismo que se conoce como la renta del suelo” (p.11).

Impulsar procesos de transformación urbana en la que se considere la mixtura de ingresos en teoría funcionarían como procesos de diversificación y mediación de los procesos de segregación presentes en la ciudad. Sin embargo, varias investigaciones indican que el aporte de familias con medios y altos ingresos funcionan como una herramienta de presión para la higienización de los centros, transformando viviendas populares en proyectos destinados a poblaciones con ingresos más elevados. (Neumann y Hidalgo 2018). No es suficiente la mixtura de usos si se sigue dejando por fuera a las poblaciones más vulnerables que no encuentran lugar en esos espacios transformados y por eso se resalta la necesidad de acompañar estas transformaciones con políticas públicas habitacionales fuertes y de gestión de suelo focalizadas a favorecer la permanencia de este tipo de población en los territorios intervenidos.

3.3. Procesos de transformación urbana en Bogotá y producción de vivienda social en zonas centrales

3.3.1. Contexto Colombiano: elementos de política pública que permiten la vivienda inclusiva en zonas centrales de las ciudades

Bajo estos enfoques de políticas públicas de vivienda inclusiva, principalmente de apoyo a los lugares, el Estado puede corregir fallas o intervenir el mercado a través de la implementación de ciertas medidas de regulación del mercado inmobiliario, que orienten o faciliten la producción de vivienda inclusiva en la ciudad (Calavita & Mallach, 2010).

El desarrollo de políticas de vivienda inclusiva requiere una particular coordinación entre los actores involucrados, desde las familias que serán beneficiarias de los programas, los constructores y promotores de los proyectos, las comunidades locales, las instituciones del gobierno, el Estado e incluso organizaciones no gubernamentales, pues a diferencia de las estrategias tradicionales que buscan cubrir déficits habitacionales en el corto plazo y cuyos problemas ya se han revisado, el desarrollo de viviendas social inclusiva tiene como objetivo superar barreras económicas y sociales, adicionalmente a las cuestiones de calidad de hábitat y vivienda. La cooperación entre estos distintos agentes es lo que garantiza que en el largo plazo los beneficios de implementar vivienda inclusiva se mantengan, maximizando el bienestar y calidad de vida para los distintos grupos socioeconómicos que convergen en estos barrios, especialmente para aquellos más vulnerables.

Colombia cuenta con un marco regulatorio establecido en la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 que puso a disposición de los gobiernos nacionales y municipales instrumentos de política urbana para el desarrollo de vivienda social. El Estado puede influir de manera

directa sobre el desarrollo urbano, ya que define el para qué, el cómo y el cuándo se puede usar y transformar el suelo en la ciudad, bajo principios como la función social y ecológica de la propiedad, el interés general sobre el particular, la función pública del urbanismo, la posibilidad de participar en las plusvalías derivadas de las actuaciones públicas y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Cada uno de estos principios se concretan en una serie de decisiones urbanísticas que se incluyen en los planes de ordenamiento territorial y en el desarrollo de diversos instrumentos de planeación, gestión de suelo y financiación con los cuales las administraciones públicas pueden actuar como gestores urbanos y facilitadores de los procesos de transformación de la ciudad, orientando la forma en la que los diversos actores hacen uso del suelo y la manera en la que se debe incluir la vivienda social dentro del territorio.

Como parte de nuestro sistema urbanístico, las competencias para ordenar y definir los usos del suelo están en los municipios, quienes cuentan con la autonomía para dictar todas las directrices relacionadas con estos asuntos. Entre sus obligaciones en materia de planeación urbana se encuentran: (i) la regulación los usos del suelo; (ii) la asignación de obligaciones o cargas urbanísticas o compensaciones por los impactos urbanos generados y en proporción a los beneficios recibidos; (iii) la regulación de precios inmobiliarios y control de arriendos; y (iv) la recuperación de plusvalías y control de la especulación del suelo (Rojas, Carrascal, & Caballero, 2019) (iv) calificación de suelo y la promoción de vivienda de interés social.

De otra parte, la política de vivienda tradicionalmente se ha desarrollado bajo distintos mecanismos mediante los cuales el Estado ha tratado de garantizar el derecho a la vivienda de las familias de más bajos ingresos. Entre los más populares están: (i) los subsidios a la demanda asociados, generalmente, a la necesidad de obtener un préstamo bancario; (ii) la construcción de vivienda interés social por parte del Estado; (iii) la destinación de un porcentaje de suelo para construcción de vivienda social dentro de los proyectos desarrollados por el mercado inmobiliario. En Colombia se ha utilizado principalmente el primer mecanismo, que se enmarca en las políticas de apoyo a la demanda (o a las personas) tal y como se describió anteriormente y como consecuencia de ello se han generado soluciones habitacionales en zonas periféricas de las ciudades (por lo general de manera masiva y en serie) con insuficientes estándares de habitabilidad y con bajos soportes urbanos (Fique, 2008).

La implementación de la política de desarrollo urbano contenida en el marco regulatorio mencionado y su articulación con las políticas de vivienda no fue extensa durante la primera década después de su expedición (finales de los años 80) y no existieron directrices nacionales muy claras en el campo urbano y en el plano local la política habitacional no se empleó para obtener efectos urbanos. De hecho, en palabras de Jaramillo, 1994² (citado por Fique, 2010) “la política de vivienda no tiene ninguna referencia al respecto en términos de sus criterios de elegibilidad, de asignación de los subsidios, o de los mecanismos de operación”. Aún después

² Documento citado por Fique, 2010: Jaramillo, Samuel (1994). “evolución de la estructura productiva de la edificación en Colombia y de las políticas gubernamentales sobre el sector (1950-1993)”. Artículo en el seminario Políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia, Ministerio de desarrollo económico, Programa de Gestión Urbana de la Naciones Unidas, D.N.P., Bogotá.

de los 90's, donde la acción del Estado se redujo a los subsidios a la demanda, el uso actual de otros instrumentos de gestión del suelo como los reajustes de tierras, el cobro de plusvalías y el reparto de cargas y beneficios sigue sin estar estrechamente vinculado a la generación de vivienda social. Se han desconocido además formas alternativas de producción de vivienda social, a parte de la producción privada, como el desarrollo progresivo, gestión asociativa o gestión institucional; y también se han dejado de reconocer formas alternas de tenencia a la adquisición de vivienda como el alquiler, el leasing o las cooperativas.

Los marcos normativos existentes han facilitado la distorsión de los incentivos generados por estos instrumentos, generando fallas de mercado que únicamente mantienen los patrones de segregación socioespacial y con ello, los procesos de expulsión e incluso de gentrificación de las zonas centrales de las ciudades.

3.3.2. Transformaciones urbanas a través de procesos de renovación urbana y regeneración en Bogotá

A continuación, se hace una breve presentación del contexto de los procesos de transformación de Bogotá a través de los criterios de regeneración urbana, haciendo énfasis en aquellos aspectos que permiten la formulación y gestión de este proyecto, en especial los instrumentos nacionales y distritales que permiten incluir la vivienda social en zonas clasificadas como de renovación urbana y la protección de los propietarios originales.

Al igual que en el ámbito global, en Bogotá la renovación urbana (que no siempre está bajo los criterios de la regeneración) ha ido ganando espacio tanto en el discurso como en la ejecución de acciones específicas, pues se considera como una de las estrategias de ordenamiento territorial que promueven la transformación de la ciudad hacia procesos de compactación y densificación para así aprovechar las condiciones e infraestructura de la ciudad ya construida y evitar (o disminuir) la expansión urbana de las periferias.

Los procesos de renovación urbana desarrollados en Bogotá han tenido diversos enfoques a lo largo del tiempo, los cuales se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 4. Enfoques de los procesos de renovación urbana en Bogotá

Fase	Periodo	Descripción	Clasificación
Reconstrucción modernista	1930-1950	"condujo a formas significativas de desplazamiento y destrucción en nombre de la modernización" (Fernández, 2015).	Procesos típicos de renovación urbana
Reconquista inmobiliaria	1960-1980	Enfocada en promover el poblamiento del centro de la ciudad, con una divergencia importante entre la formulación de las propuestas (que podrían clasificarse como de carácter social e inclusivo) y la ejecución en la cual se privilegió el desarrollo inmobiliario y en muchos casos primó la especulación inmobiliaria.	
Recuperación del espacio público	Década de los 90s	Donde las actuaciones se centraron en la "construcción de espacios abiertos e infraestructura como medios para recuperar entornos deteriorados e inseguros" (Fernández, 2015:21) que, aunque mejoró las	

Fase	Periodo	Descripción	Clasificación
		condiciones urbanísticas en varios sectores de la ciudad, también permitió la expulsión de vendedores ambulantes, habitantes de calle, sectores populares y de bajos ingresos.	
Desarrollo Incluyente	Coincide con la promulgación de la Constitución de Colombia (1991), las leyes de reforma urbana (Ley 9 de 1989) y de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) y la formulación del primer Plan de Ordenamiento Territorial - P.O.T de la ciudad (2000 revisado en 2004)	Según Pérez Fernández, sentó las bases para garantizar el equilibrio y equidad territorial y así disminuir las causas que generan inequidad, exclusión e injusticia territorial. Como principios de esta fase, ahora siguiendo a Velandia (2015) están: la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano (i); la protección tanto de los propietarios originales que habitan los proyectos de renovación urbana como las actividades económicas originales que allí se desarrollan (ii); la promoción de la participación efectiva en la toma de decisiones durante las diferentes fases del proyecto (iii); la promoción de usos mixtos y de condiciones socioeconómicas al interior de los proyectos (iv); la integración del patrimonio ambiental, histórico o cultural (v); y la definición de herramientas más eficientes para que las administraciones locales puedan intervenir el mercado del suelo (vi). De especial importancia sería el reajuste de terrenos en el marco de la formulación de planes parciales ³ .	Procesos encaminados a la regeneración urbana

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se puede afirmar que en el último periodo (fase 4) se abren las puertas para la implementación de procesos de regeneración urbana en los términos que se describieron en la sección anterior, aunque es importante mencionar que han sido pocos los casos en la ciudad donde esto ha sucedido.

Las experiencias de la ciudad en renovación a partir de la adopción del P.O.T. (2004) se diferencian por la forma en que se utilizan los instrumentos de gestión (especialmente el reajuste de terrenos) y la posibilidad de vinculación de los propietarios a los proyectos. Hoyos y Pinilla (2015) han identificado tres tipos de estrategias. La primera utiliza la expropiación como mecanismo principal para obtener el suelo y lograr así la reconfiguración espacial de los terrenos involucrados en el proyecto. Son principalmente de iniciativa pública y no hay lugar para la participación de los propietarios originales en el proyecto (como el proyecto Manzana 5 en el centro de la ciudad).

La segunda, se presenta cuando se dispone de una cantidad importante de recursos financieros (capital de inversionistas principalmente) para la adquisición anticipada de suelo

³ Según Doebele (2017) el reajuste de suelo "se ha utilizado como una manera efectiva de implementar el desarrollo conjunto de un grupo de parcelas, de conformidad con planes que responden mejor al interés público que, si el proceso se dejará a la asociación voluntaria de los propietarios individuales, o a la merced de técnicas tales como la expropiación". Adicionalmente, y como se implementa en Colombia, el reajuste de suelo también puede ser utilizado "como medio para autofinanciar los proyectos de incorporación de suelo al desarrollo urbano y la revitalización urbana por medio de su capacidad para utilizar ciertas parcelas de suelo como "parcelas de costo equivalente" o "parcelas de reserva", que pueden ser vendidas para recuperar el costo de la infraestructura".

en condiciones de mercado (negociaciones voluntarias). Esta estrategia enfrenta varios riesgos: un flujo importante de recursos sin posibilidad de retorno en el corto plazo (i); depende de la voluntad de los propietarios individuales generando conflictos y eventuales litigios (ii); la consolidación de todo el suelo necesario suele tardar mucho tiempo y aún así requerir de la expropiación cuando hay renuentes (iii). Adicionalmente, la reconfiguración espacial se logra una vez todos (o la gran mayoría) los propietarios originales han vendido sus inmuebles, por tanto, es otra forma de exclusión de la población residente (como ocurrió en el proyecto Proscenio, norte de la ciudad y el caso del Bronx en el centro de la ciudad).

Finalmente, la tercera estrategia utiliza la gestión asociada de propietarios para lograr el reajuste de terrenos y la reconfiguración espacial. Este camino permite que los propietarios originales participen en el proyecto y puedan continuar habitando el territorio y también la financiación de la infraestructura requerida para el desarrollo del proyecto. Esta es una estrategia que favorece claramente la inclusión social (como en el proyecto Triángulo de Fenicia en el centro de la Ciudad y el Proyecto Los Olivos que será objeto el caso de análisis en este trabajo).

Al revisar los proyectos de renovación urbana bajo la modalidad de planes parciales (donde se pretende concretar un reajuste de terrenos), se encuentra que la mayoría de estos proyectos se han formulado bajo las condiciones de la segunda estrategia mencionada (adquisición previa de todo el suelo) y ha dificultado su ejecución. Tanto es así que sólo cinco de los proyectos identificados tienen algún grado de avance en su ejecución, así mismo, la gran mayoría de ellos no incluye ni vivienda de interés social (VIS) ni vivienda de interés prioritario (VIP)⁴ como parte de sus obligaciones urbanísticas, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5. Planes parciales de renovación urbana en Bogotá. Estado e identificación de estrategias de protección a pobladores originales.

Nombre	Área (ha)	Estado ⁵	Incluye mecanismos de protección a pobladores	Cuales?	Incluye vivienda social?
Clínica Shaio	3,64	Adoptado	SI	Alternativas de participación en el proyecto (no incluye quedarse en el PPRU porque este no tiene uso residencial), tiene contemplado para arrendatarios una prima de traslado, y acompañamiento en consecución de vivienda nueva. Para propietarios: Vinculación en beneficios del proyecto, venta del suelo sin participación, vender y	No

⁴ Según las disposiciones del gobierno nacional, la vivienda de interés prioritario tiene un tope de valor de 70 salarios mínimos mensuales vigentes – SMMLV en suelo de desarrollo y 90 SMMLV en suelo de renovación urbana. La vivienda de interés social tiene un tope de valor de 135 SMMLV en suelo de desarrollo y 175 SMMLV en suelo de renovación urbana

⁵ La información de estado de los planes parciales fue suministrada por funcionarios de la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá, febrero 2022.

Nombre	Área (ha)	Estado ⁵	Incluye mecanismos de protección a pobladores	Cuales?	Incluye vivienda social?
				recibir parte del dinero. Art. 38 decreto 193 del 22 mayo de 2014)	
Cafam Floresta	9,83	Adoptado	N/A (suelo no residencial)		No
El Pedregal	6,74	Adoptado en modificación	NO		No
Proscenio	7,35	Adoptado	NO		No
Ciudad de la Nuevo Salitre	6,77	Adoptado en modificación	N/A (suelo no residencial)		230 VIP
Montevideo	7,71	Adoptado	N/A (suelo no residencial)		No
Ciudad CAN	48,78	Adoptado	N/A (suelo no residencial)		No
Bavaria Fábrica	70	Adoptado en modificación	N/A (suelo no residencial)		1.526 VIP 1.259 VIS
Ferrocarril Calle 13	2,28	Adoptado	N/A (suelo no residencial)		1.830 VIS
Dispapeles	0,58	Adoptado	N/A (suelo no residencial)		1.268 VIS
Triángulo Bavaria	18,43	Adoptado en modificación	NO	Había alternativas de participación en el proyecto pero como tal no protección a pobladores, se consideran acciones para relocalizar las industrias y comercios que conforman la zona. Art. 65 decreto 441 de 10 de octubre de 2016	300 VIP 2.852 VIS
Estación Metro 26	10,7	Adoptado en modificación	NO		No
Triángulo de Fenicia	8,82	Adoptado	SI	Esquema de restitución de vivienda con una relación de 1:1 entre el área construida existente y el que se entrega	108 VIP
Voto Nacional-La Estanzuela	14,46	Adoptado	NO		No
San Bernardo - Tercer Milenio	8,86	Adoptado	NO	Se adquirieron todos los predios y se fueron todos los pobladores originales. El Decreto 508 de 27 de agosto de 2019 no contempla protección de pobladores ni vinculación al proyecto.	3.946 VIS

Fuente: Elaboración propia

En la siguiente imagen se localizan los proyectos descritos en la tabla anterior. Así mismo, se incluyen cinco proyectos de iniciativa pública estructurados entre el año 2012 y 2015 cuya condición principal era la de producir vivienda de interés prioritario en zonas

centrales de la ciudad. Todos ellos fueron ejecutados y entregados, fueron desarrollados bajo esquemas de gestión pública o pública – privada e incluyeron población vulnerable como parte de los beneficiarios. Estos proyectos pueden clasificarse como proyectos de carácter inclusivo y se convierten en proyectos piloto de interesante análisis para perfeccionar y potenciar en el marco de implementación de políticas habitacionales con enfoque de apoyo a los lugares.

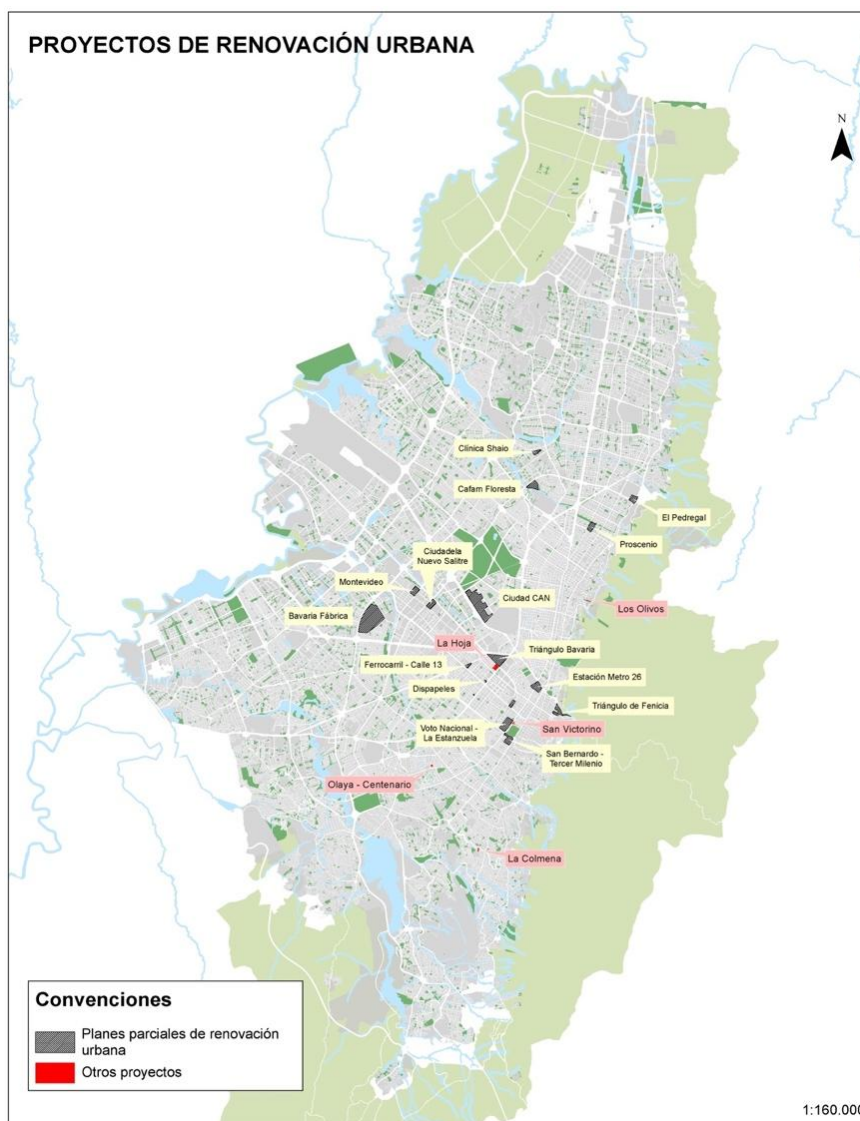


Figura 1. Localización de los proyectos de renovación urbana a través de planes parciales y de proyectos de iniciativa pública que incluyen vivienda social en Bogotá
Fuente: Información de la base cartográfica de la Bogotá, 2022

En los proyectos donde la inclusión social es el eje articulador se reconoce que los habitantes tienen la capacidad de transformar su territorio y, por tanto, generan las condiciones y todos los espacios de participación necesarios para que se puedan tomar decisiones

conjuntas entre todos los actores involucrados. Pero, además, la inclusión social favorece el desarrollo del proyecto pues reduce los conflictos entre los actores y la oposición al proyecto, permite el empoderamiento de diversos actores que garantizan la continuidad y sostenibilidad del proyecto al promover la corresponsabilidad en la acción, el monitoreo y seguimiento constante a los acuerdos pactados y con ello, se garantiza la obtención de beneficios para todos involucrados.

3.3.3. Producción de vivienda social en la ciudad de Bogotá

Teniendo en cuenta la información disponible del último censo (2015) y los resultados de las encuestas multipropósitos (EMP) realizadas en los últimos años, la población de Bogotá es de cerca de 8 millones de habitantes. Esto significa que, en promedio, anualmente han aumentado 103.626 habitantes, lo que corresponde a una tasa de crecimiento de 2,58%. Así mismo, es importante mencionar que en la ciudad se ha venido reduciendo la cantidad de personas por hogar, en 2005 se registraban 3,49 pers/hog y en 2016 3,13 pers/hog. También, se encuentra que el incremento del número total de hogares en el mismo periodo fue de 586.690 (30% más con respecto al año 2005), el cual es levemente menor al del periodo censal anterior (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017a).

La población se distribuye en estratos socioeconómicos⁶, que corresponde a una clasificación de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus facturas. El estrato más bajo es el 1 y el más alto es el 6. Aunque incorrecto, se ha utilizado para clasificar los grupos socioeconómicos como proxy de nivel de ingresos, sin embargo, es necesario aclarar que esta clasificación no incluye como variable de análisis los ingresos de las familias.

El 46,4% de la población Bogotá se encuentra en los estratos medios (3 y 4), el 41,2% se encuentra en estratos bajos (1 y 2) y el restante 12,4% se encuentra en estratos altos (5 y 6).

Tabla 6. Estratos de Bogotá por Manzanas y Áreas.

Estrato	Número de manzanas	%	Área de manzanas (ha)	%
Estrato 1	6.209	16,7%	2.219	10,7%
Estrato 2	15.187	40,9%	6.312	30,5%
Estrato 3	11.543	31,1%	7.102	34,3%
Estrato 4	2.412	6,5%	2.511	12,1%
Estrato 5	996	2,7%	1.189	5,7%

⁶ Definición del Departamento Nacional de Estadística – DANE. Fuente: <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/servicios-informacion/estratificacion-socioeconomica>

Estrato	Número de manzanas	%	Área de manzanas (ha)	%
Estrato 6	825	2,2%	1.376	6,6%
Total	37.172	100%	20.709	100%

Fuente: Tomado de SIEE-SDP, 2021. Con base en datos de la Dirección de Estratificación, 2021.

Se evidencian procesos de segregación importantes entre estratos altos y bajos los cuales se localizan en las periferias norte y sur respectivamente, además, se encuentran separados linealmente por alrededor de 15 kilómetros (Hernández Ortega, 2017).

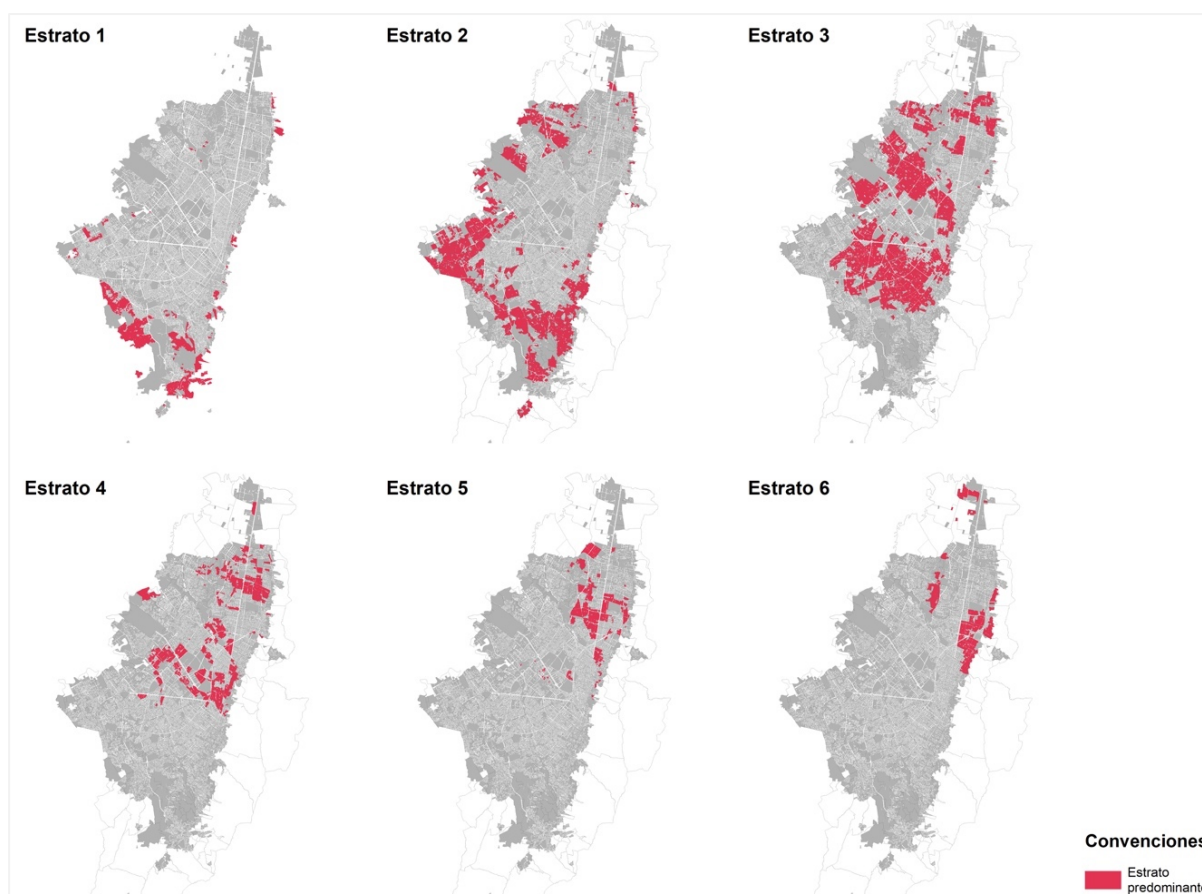


Figura 2. Distribución de población por estrato

Fuente: Adaptado de base catastral de la Unidad Administrativa Distrital de Catastro Distrital – UAECD 2021

La ciudad ha acumulado un déficit de vivienda (tanto cuantitativo como cualitativo) que se puede evidenciar en la relación que existe entre la generación de nuevos hogares, y las ventas de viviendas en cada estrato socioeconómico. Este déficit es mucho mayor en los estratos bajos y se manifiesta principalmente, en el desarrollo de barrios de origen informal, cuya consolidación y densificación en el tiempo se ha dado sin los soportes urbanos requeridos para la vida urbana de calidad. Este déficit cuantitativo de vivienda se calcula en 87.262

unidades para toda la ciudad, pero el 61,58% se concentra en localidades de estratos bajos (Bosa, Kennedy, Suba, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar).

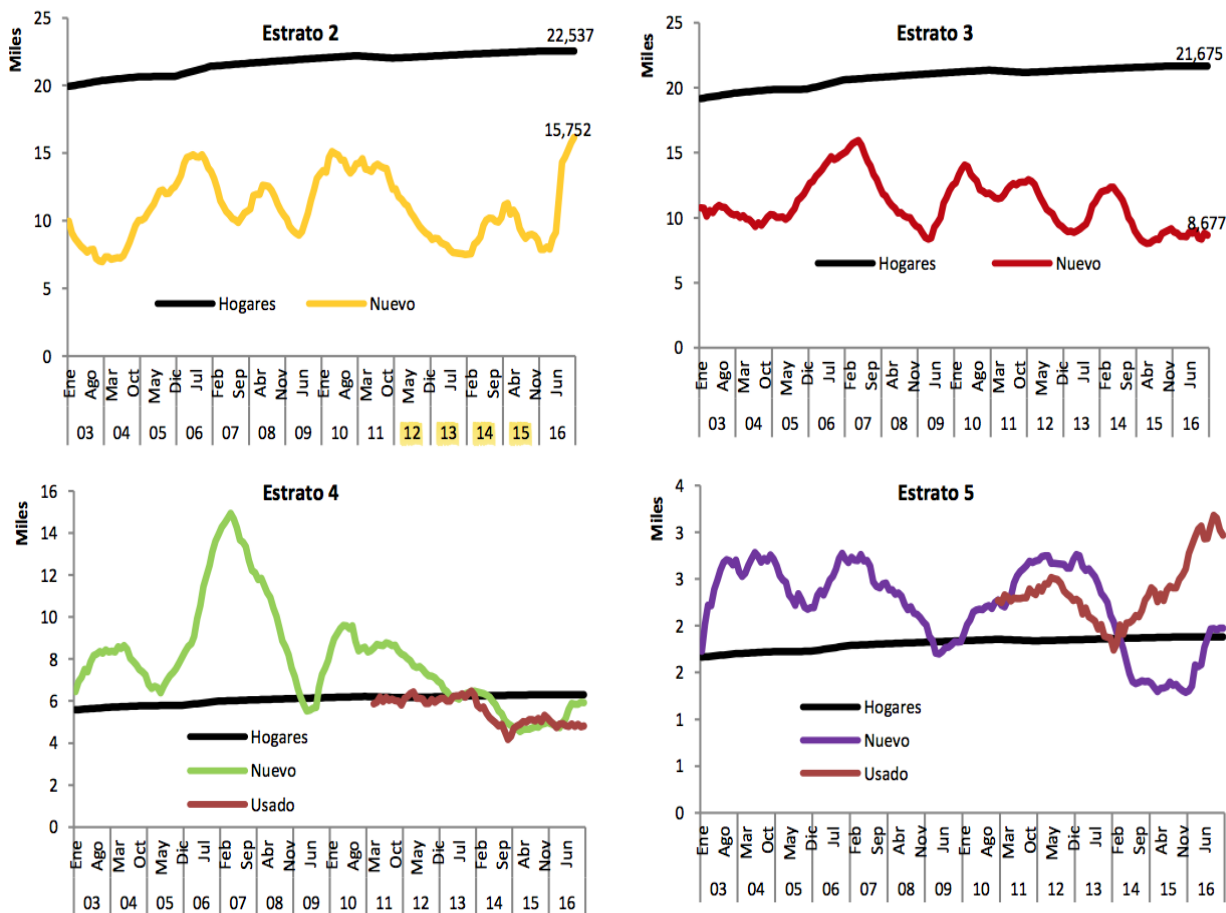


Figura 3. Ventas de Viviendas y formación de nuevos hogares de Estratos 2, 3, 4 y 5, en Bogotá. 2003-2016. Fuente: Tomado de Cálculos DEM-SDP, 2017, con base en Galería Inmobiliaria.

Se observa en la figura anterior que en los estratos altos ha habido algunos períodos de sobreoferta de vivienda nueva, los cuales, al disminuir (desde el año 2013), fueron compensado con la adquisición de inmuebles usados, mientras que en los estratos bajos la oferta de vivienda siempre ha estado por debajo de la demanda (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017a).

Desde el punto de vista de la calidad de las viviendas, se encuentra que la población de más bajos estratos habita viviendas de mala calidad y es allí donde se presentan los déficits cualitativos más importantes. Corresponde al 80% de toda la ciudad y representa 175.678 viviendas en condiciones precarias sobre un total de 220.801 para toda la ciudad.

El valor del suelo es otro elemento importante a tener en cuenta en los análisis de producción de vivienda social, pues es la materia prima para el desarrollo de cualquier tipo de

proyecto urbano. Los precios están relacionados con los usos y los estratos, las zonas periféricas presentan los precios más bajos, aunque la relación calidad del entorno y la vivienda que se presentan, tiene una relación negativa con relación al valor que hay que pagar por esa localización. En este sentido, se puede afirmar que el suelo en la ciudad de Bogotá es alto con relación a otras zonas de la ciudad, y por tanto, se logra excluir un porcentaje importante de población, que no es capaz de acceder a la vivienda. Adicionalmente, el valor del suelo de la ciudad hace que programas de vivienda social auto-sostenibles y autofinanciables sean muy difíciles de desarrollar, ya que para su localización se privilegien localizaciones alejadas de los centros de empleo y de la prestación de buenos servicios urbanos.

La variación de precios ha sido importante, se encuentra que para el año 2013 el rango más alto oscilaba entre los 500 mil y 1 millón de pesos; mientras que, según los rangos de los valores catastrales de referencia de la UAECD del año 2017, los precios más altos oscilaban ya entre 2,5 millones y 26,9 millones de pesos.

Tabla 7. Precio del Suelo de Bogotá, según la UAECD. 2013 y 2017

Rangos de Precios (\$) en 2013			suelo ocupado (ha)	Precio Medio (millones)	Rangos de Precios (\$) en 2017			suelo ocupado (ha)	Precio Medio (millones)
Bajo	Alto	Medio			Bajo	Alto	Medio		
7.000	270.000	138.500	3.651.71	5.057.621	6.000	300.000	153.000	4.235.41	6.480.172
270.001	480.000	375.001	3.392.58	12.722.200	300.001	500.000	400.001	1.360.64	5.442.570
480.001	730.000	605.001	5.200.39	31.462.276	500.001	800.000	650.001	3.268.25	21.243.658
730.001	1.120.000	925.001	5.289.47	48.927.580	800.001	1.300.000	1.050.001	4.442.14	46.642.520
1.120.001	2.400.000	1.760.001	2.828.79	49.786.706	1.300.001	2.500.000	1.900.001	8.050.63	152.962.048
2.400.001	20.000.000	11.200.001	982.84	110.078.242	2.500.001	26.900.000	14.700.001	2.096.36	308.164.754
Total			21.345.78	258.032.725.12	Total			23.453.43	540.935.722.59

Fuente: SIEE-SDP, 2017. Con base en UAECD, 2017.

Según Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017a, estos incrementos se explican en parte debido a que cada vez es más escaso el suelo disponible para la urbanización. La distribución de los precios del suelo en Bogotá se muestra en la siguiente figura.

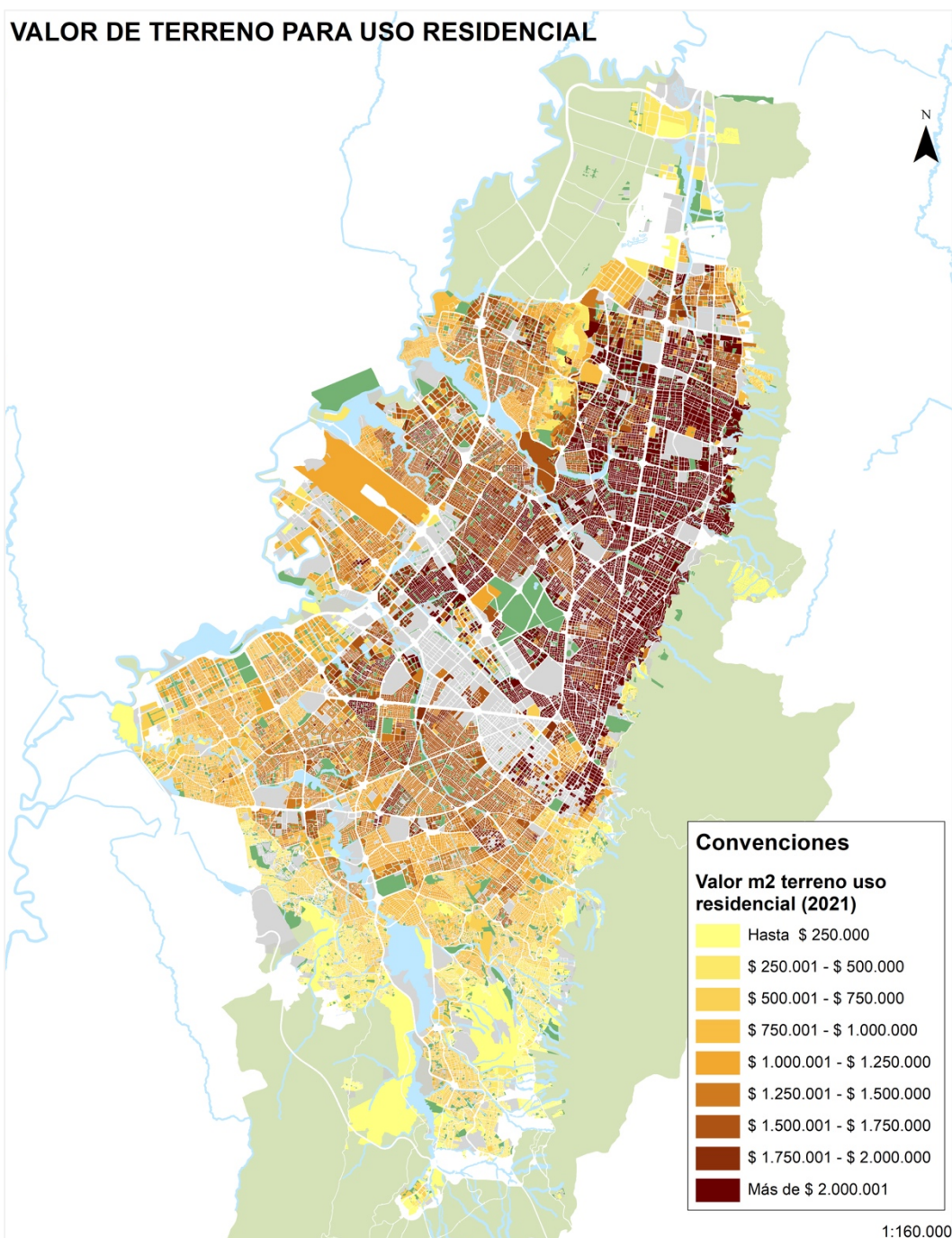


Figura 4. Valor promedio del suelo por manzana con uso residencial.

Fuente: Adaptado de base catastral de la Unidad Administrativa Distrital de Catastro Distrital – UAECD 2021

Con relación a la oferta de vivienda, según los datos de Camacol (2019) en los últimos 10 años se iniciaron 377.265 unidades habitacionales de las cuales se comercializaron

370.990 viviendas nuevas para lo cual los hogares bogotanos invirtieron 85,5 billones de pesos. De esta vivienda, el 51% es vivienda no VIS, el 37% vivienda de interés social – VIS y el 12% vivienda de interés prioritario – VIP.

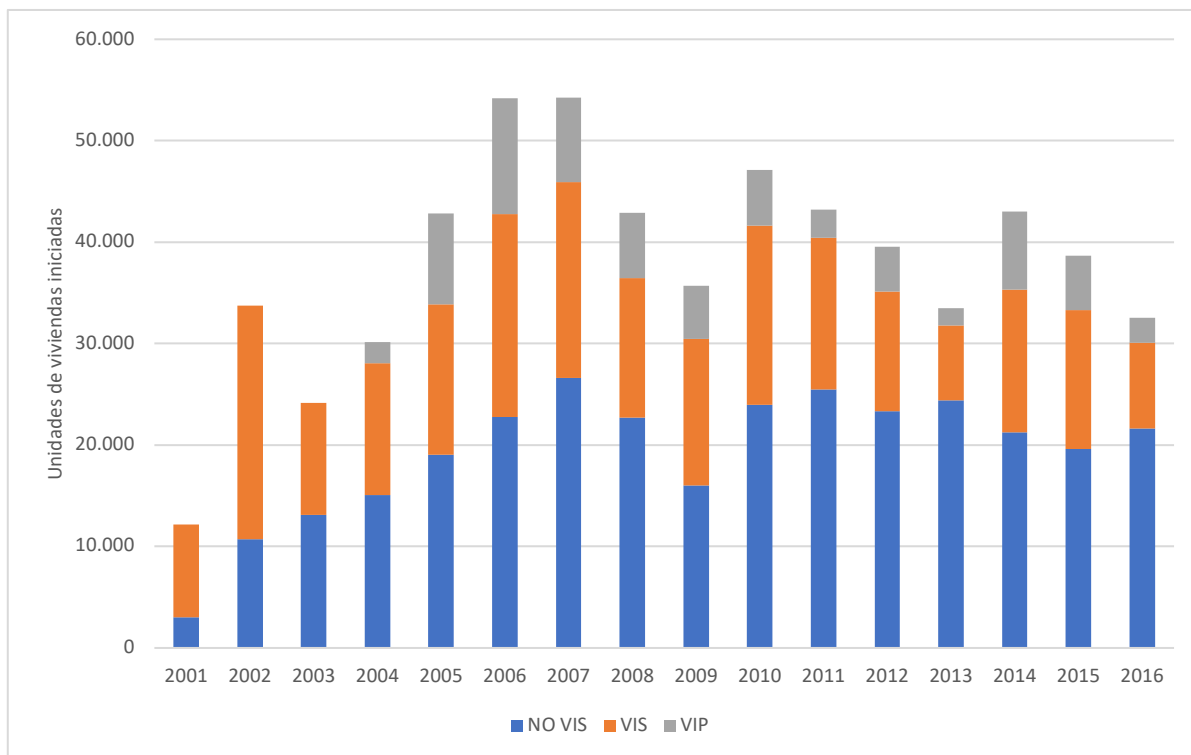


Figura 5. Viviendas iniciadas en Bogotá entre el 2011 - 2016

Fuente: Adaptado de DANE/Estadísticas de edificación Licencias de Construcción -ELIC- (para 77 municipios). Consultado por última vez el 10 de enero del 2019

A continuación, se describen las características promedio de las viviendas VIS y no VIS, según información de Camacol, 2019. Como se evidencia, en general, el promedio del tamaño de las viviendas ha disminuido en los últimos 10 años.

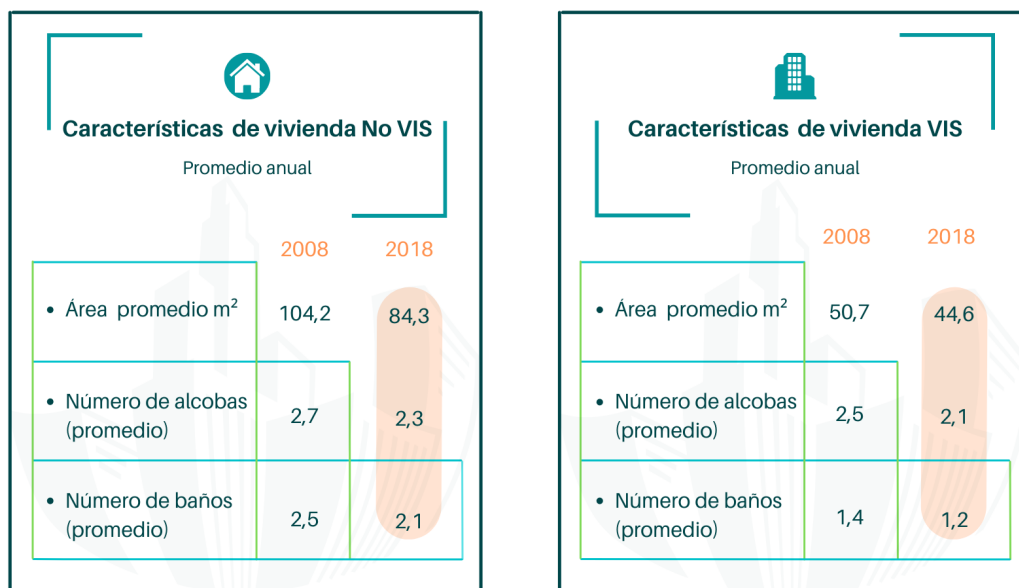


Figura 6. Características promedio de las viviendas VIS y NO VIS.

Fuente: Estudios económicos, CAMACOL B&C, Coordinada Urbana y destinos No habitacionales 2018

En relación con la oferta de vivienda de interés social y prioritaria desarrollada, se encontró que la oferta formal asciende a 277.500 unidades entre 2001 y 2017, la cual se localiza principalmente en zonas periféricas o cerca de zonas que ya tienen asignados estratos económicos bajos, lo que evidencia que son los agentes privados promotores y constructores, bajo las condiciones del mercado inmobiliario, quienes eligen la localización de los proyectos.

En los últimos cinco años se ha presentado un fenómeno particular relacionado con la producción de vivienda social y tiene que ver con la construcción de aparta-estudios con áreas inferiores a 36 m² de construcción (aunque la mayoría de ellos se concentra en áreas entre 15 m² y 22 m² de construcción). Estos proyectos se han clasificado dentro de la vivienda de interés social dado que su valor de venta se encuentra en el rango tope para este tipo de vivienda. Sin embargo, no es considerada como adecuada para familias objeto de la política de vivienda social quienes requieren de viviendas de al menos dos habitaciones y un área mínima de 36 m² de construcción. Como se observa en la siguiente figura, esas viviendas (llamadas comúnmente como falsas VIS) se localizan en zonas centrales de la ciudad bien localizadas y servidas por soportes urbanos, tal y como se evidencia en la siguiente figura. Para efectos de los análisis de esta investigación, serán excluidas y no consideradas como viviendas destinadas para cumplir con los propósitos de las políticas de vivienda social.

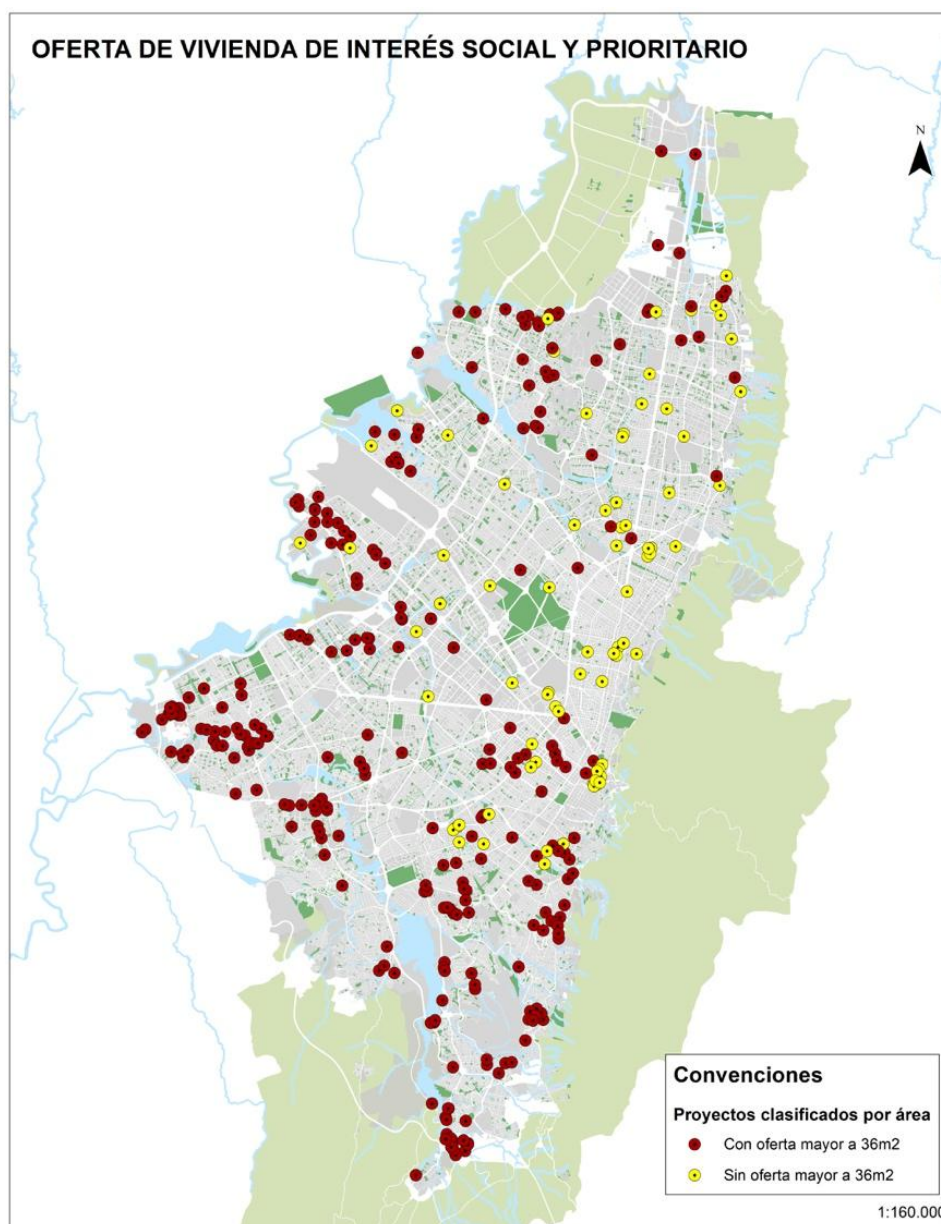


Figura 7. Oferta formal de vivienda de interés social y prioritario en Bogotá 2016 - 2021
Fuente: Información de la base cartográfica de Bogotá, 2022

Es importante señalar que al sobreponer la localización de los asentamientos de origen informal y la oferta formal de vivienda social (ver planos siguientes), se evidencian tendencias similares de localización hacia la periferia de la ciudad reforzando así el proceso de segregación socioespacial que presenta la ciudad, y de procesos de expansión urbana sobre los bordes urbanos con los precios del suelo más bajos. Así mismo, que la construcción de vivienda social a esta escala, tiene mínimas obligaciones urbanísticas para proveer sistemas

de soporte que permitan cualificar los entornos urbanos en los que se localizan. Estos aspectos han contribuido a incrementar las inequidades urbanas, dado que extensas zonas de la ciudad concentran la mayor cantidad (y densidad) de población en condiciones urbanísticas y arquitectónicas inadecuadas que afecta la calidad de vida de estas personas.

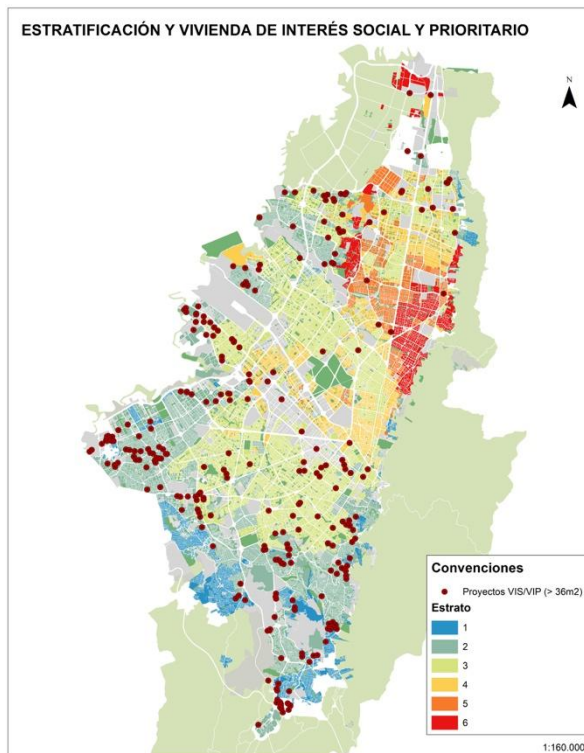


Figura 8. Localización de los proyectos de vivienda social de más de 36 m² de construcción con relación a los estratos socioeconómicos en Bogotá
Fuente: Información de la base cartográfica de Bogotá, 2022

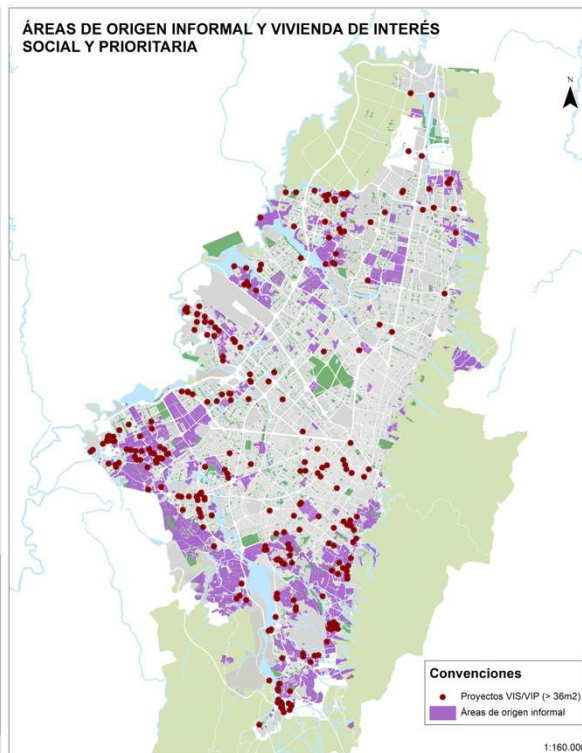
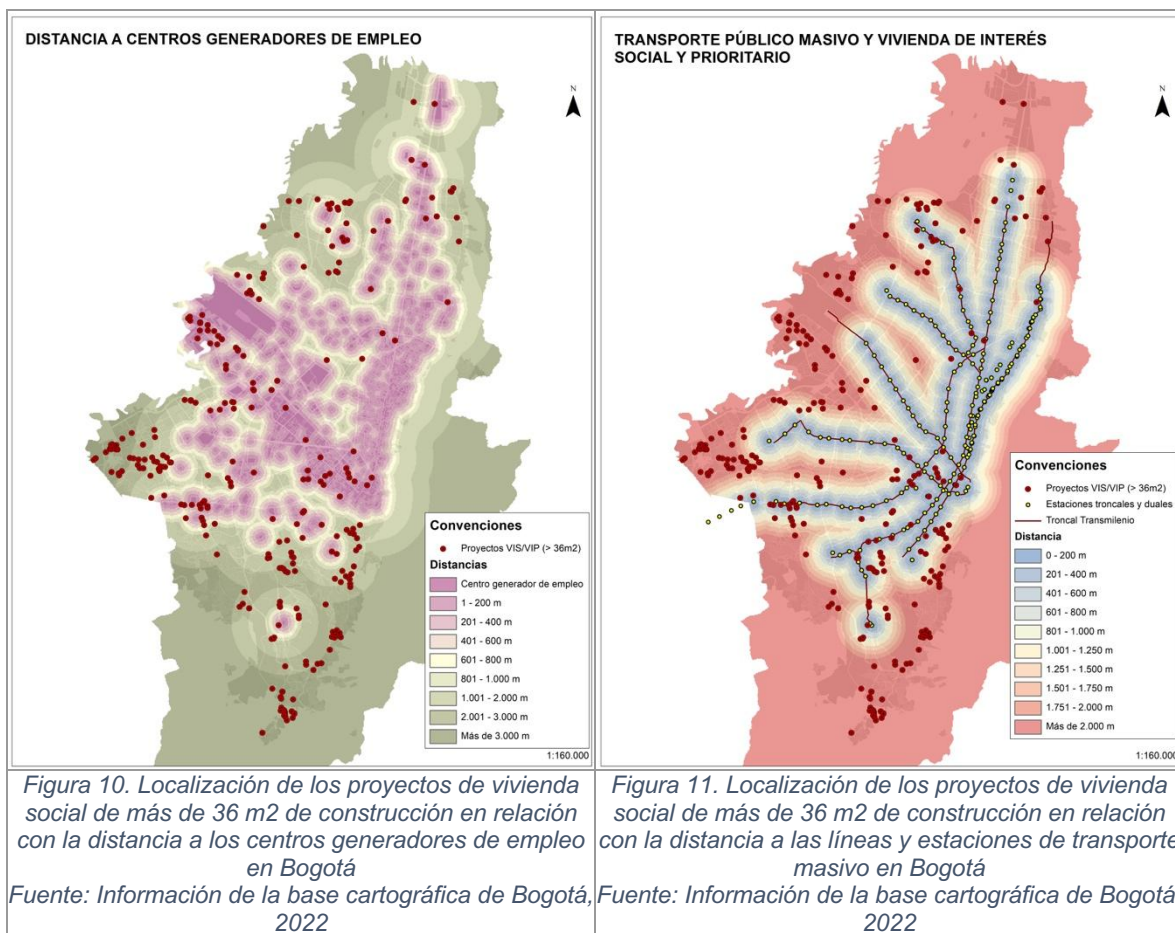


Figura 9. Localización de los proyectos de vivienda social de más de 36 m² de construcción con relación a las áreas de origen informal en Bogotá
Fuente: Información de la base cartográfica de Bogotá, 2022

Así mismo, las zonas de estratos más bajos donde se localiza la vivienda social es la que más precariedad tiene en relación con la estructura urbana y de acceso a bienes y servicios públicos. Para evidenciarlo, a continuación se presentan dos planos que muestran indicadores relativos a la cercanía de la vivienda social frente a las zonas generadoras de empleo y a las zonas servidas por transporte masivo.



La mayoría de las viviendas sociales construidas en la última década se localizan a una distancia superior a 1000 m² de las zonas generadoras de empleo y a 1250 m de las zonas servidas por transporte masivo. Esto hace que las personas que allí viven se encuentren fuera de los circuitos de empleo y transporte, teniendo que desplazarse grandes distancias para acceder a este tipo de servicios.

Finalmente, para hablar sobre la financiación de la vivienda es importante recordar que desde 1990 la política de vivienda en Colombia se transforma y se circunscribe en el modelo liberal que sostiene que la producción capitalista privada y el libre juego del mercado son los mecanismos más eficientes y eficaces para producir y circular los bienes y servicios. Se argumentaba que si lo que le falta al mercado capitalista para llegar a los sectores de menores ingresos es la debilidad de sus recursos, lo lógico sería que el Estado contribuyera a superar esa limitación mediante el otorgamiento de subsidios directos a las familias para que puedan acudir al mercado y comprar libremente la vivienda de su elección. Así, se sustituye la participación directa del Estado en la promoción de la vivienda social por el subsidio directo a la demanda.

En el siguiente gráfico, se muestran los tres componentes de la financiación de vivienda: ahorro programado, subsidio y crédito bancario y se relacionan con otros factores que se requiere tener en cuenta para que efectivamente una familia pueda acceder a una vivienda. Se resalta que el esfuerzo financiero que debe hacer una familia es importante para calificar a la obtención de un crédito. Y adicionalmente, la disponibilidad y oferta de las viviendas que se producen debe ser suficiente para atender la demanda.

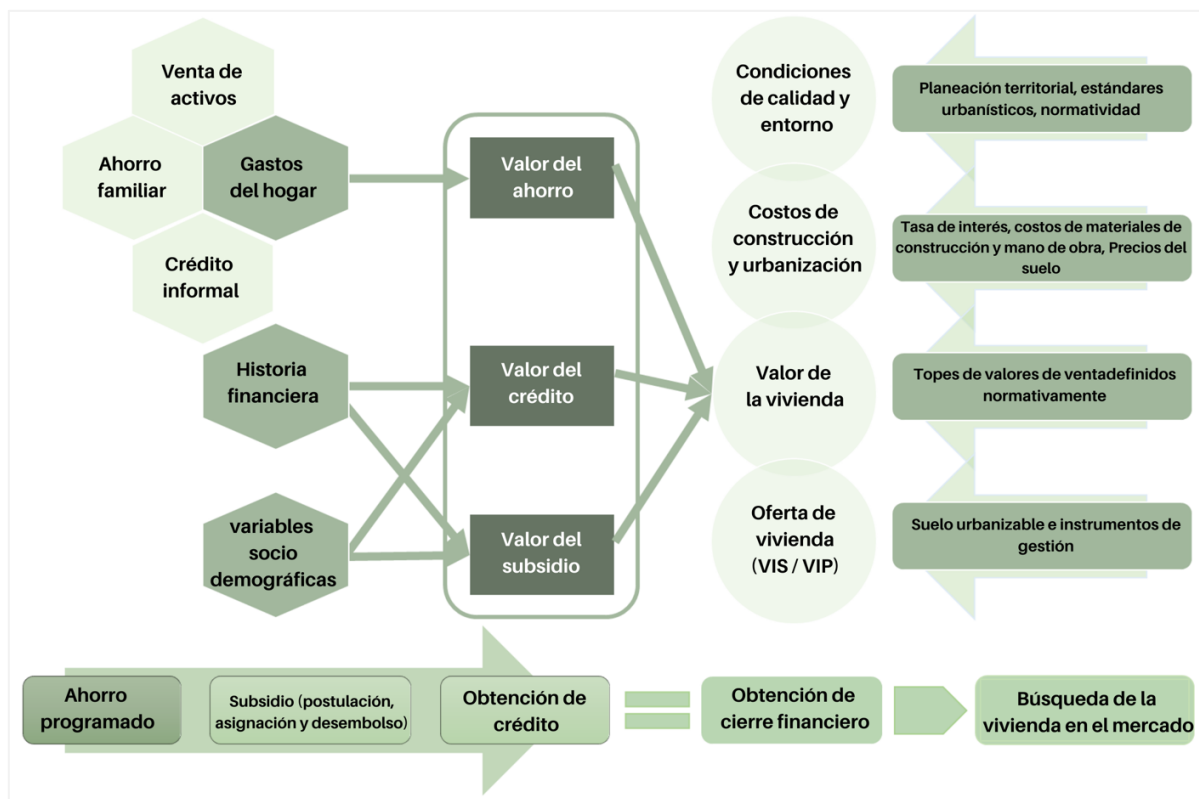


Figura 12. Elementos que determinan el acceso a una vivienda
Fuente: Adaptado de Econometría Consultores, 2006 citado por Giraldo, 2006

En este marco, al gobierno local le corresponde facilitar los mecanismos para que el sector privado pueda construir vivienda social (especialmente VIP) para lo cual, tiene a su disposición la administración de subsidios de vivienda (en mayoría destinados a la demanda y en los últimos años a la oferta).

Los resultados obtenidos de la aplicación de este tipo de políticas en Bogotá son los siguientes; en materia de subsidios de vivienda, la Secretaría de Hábitat (2019) informa que desde el año 2009 hasta el 2019 se ha otorgado 52.808 (en promedio alrededor de 5280 al año) a través de diversos programas, de los cuales el 88,2% han sido destinados a vivienda VIS y el restante 11,2% a Vivienda VIP. En materia de producción de vivienda, anualmente se construyen de manera formal entre 3000 y 5000 viviendas de interés prioritario que en su mayoría son promovidas por el sector público. Como se evidencia, tanto la cantidad de

viviendas producidas como la aplicación de este tipo de financiación pública de las mismas son insuficientes para suplir las necesidades de la población de más bajos ingresos, y contribuyen a que estos grupos sociales deban recurrir al sector informal para acceder a una vivienda, que como se ha mencionado en la mayoría de los casos presentan condiciones inadecuadas.

De los análisis anteriores se puede concluir que la localización de los proyectos formales de vivienda social contribuye “a aglomerar a los sectores populares en las periferias en dirección a y sobre las zonas donde tradicionalmente se ha presentado la concentración de procesos informales de incorporación de suelo y de consolidación de barrios populares. El anterior proceso se explica en buena medida porque los constructores privados operan desde la lógica de conseguir los suelos más baratos, producir viviendas de manera masiva, aprovechar la demanda que apalanca el subsidio y garantizar sus ganancias en periodos en que están saturados los mercados para los sectores de mayores ingresos. Este es su comportamiento natural” (Parias *et al*, sin publicar).

3.4. Diversos actores territoriales y los procesos de transformación urbana

Los procesos de transformación urbana, enmarcados en conceptos como el de regeneración urbana han empezado a poner énfasis en aspectos como el debate y la concertación con las personas para la toma de decisiones sobre el territorio a intervenir. Esto implica que la participación ciudadana en los procesos urbanos y el establecimiento de unos procedimientos imprescindibles y transparentes de buen gobierno, en los que la concertación urbana como instrumento de gestión ha ido ampliando espacio en el debate en la gestión urbanística de cómo llevar a cabo el proyecto (Almeira y Peremiquel, 2018).

La concertación ha ganado adeptos desde los años 80, como apuesta por la integración de actores y agentes, públicos y privados, con intereses comunes y también confrontados, sentados alrededor de una misma mesa, donde no hay más remedio que llegar a acuerdos. Con matices diversos, la concertación se ha impuesto, aunque, por supuesto, es muy mejorable (Almeira y Peremiquel, 2018). Este aspecto hace que los procesos de transformación tengan periodos de incubación más largos, más complejos y en algunos casos, más costosos, sin embargo, los resultados esperados suelen ser mejores debido a que se gestionan los conflictos de manera adecuada, se contribuye a mejorar la legitimidad social al momento de la ejecución de los proyectos y con esto, se puede garantizar que se desarrollen en los tiempos estimados. Así mismo, puede contribuir a reducir los procesos de gentrificación y segregación cuyos efectos negativos se mencionan anteriormente.

Este enfoque de participación y concertación tendrá efectos importantes tanto en la conceptualización como en el diseño de los proyectos, especialmente de los de regeneración urbana, pues requiere entender la diversidad como el “aspecto imprescindible en el equilibrio de cualquier ecosistema urbano y de los agentes intervinientes en la construcción de la ciudad” (Almeira y Peremiquel, 2018). En los procesos de transformación urbana la diversidad debe introducirse en diversos aspectos como la tipológica, la funcional, la espacial e imagen, pero también en los perfiles sociales, de precios, formas de acceso, etc. Se debe acompañar de la

implementación de políticas públicas adecuadas, escenarios para la interacción y concertación entre los diversos actores, mecanismos de gestión y financiación innovadores donde el papel de la administración supere esa condición pasiva de controlar la legalidad, y se transforme en un actor que lidere, facilite y promueva procesos de transformación inclusivos, diversos y adecuados, y utilizando esa potente herramienta y posición de privilegio y autoridad que tiene al ser el poder y el administrador de lo público (y del territorio).

4. CASO DE ESTUDIO – LOS OLIVOS EN BOGOTÁ

El caso de estudio seleccionado corresponde al proyecto Los Olivos en la Ciudad de Bogotá. Se localiza en una zona central de la ciudad y fue desarrollado bajo los principios de regeneración urbana y con una lógica de inclusión de vivienda social destinada a los pobladores originales. Su concreción fue posible gracias a la coordinación y articulación entre la administración pública, los pobladores originales y el sector privado, así como la aplicación de diversos instrumentos de gestión y financiación.

Se considera como un caso representativo de la implementación de políticas habitacionales bajo un enfoque de los lugares y por tanto, de interés para calcular la incidencia financiera de la vivienda social en el modelo financiero del proyecto e identificar elementos que faciliten la generación de proyectos de regeneración urbana con vivienda inclusiva.

4.1. Características del proyecto

El Barrio los Olivos se encontraba localizado aproximadamente a 25 minutos del Centro Histórico de la Ciudad, en la localidad⁷ de Chapinero. Este sector colinda con una de las centralidades urbanas más importantes cuya característica principal es ser uno de los centros de servicios, empresariales y financieros de la ciudad, así mismo, en esta zona predominan los grupos sociales de medios y altos ingresos (estratos 4, 5 y 6). Se conecta con el centro de la ciudad a través de vías principales como la Carrera 7 (por donde circula transporte público) y la Av. Los Cerros o Circunvalar (por donde circula transporte privado). Adicionalmente, colinda con los Cerros Orientales de Bogotá, una reserva ambiental que caracteriza a la ciudad, lo que le da una condición de paisaje y atractivo particular, muy apetecida por ciertos grupos sociales especialmente de altos y medios ingresos.

⁷ División administrativa de la Ciudad que tiene como propósito prestar servicios como infraestructura vial, entretenimiento y abastecimiento de productos. Cada una tiene un alcalde Local (que es elegido por el Alcalde Mayor)

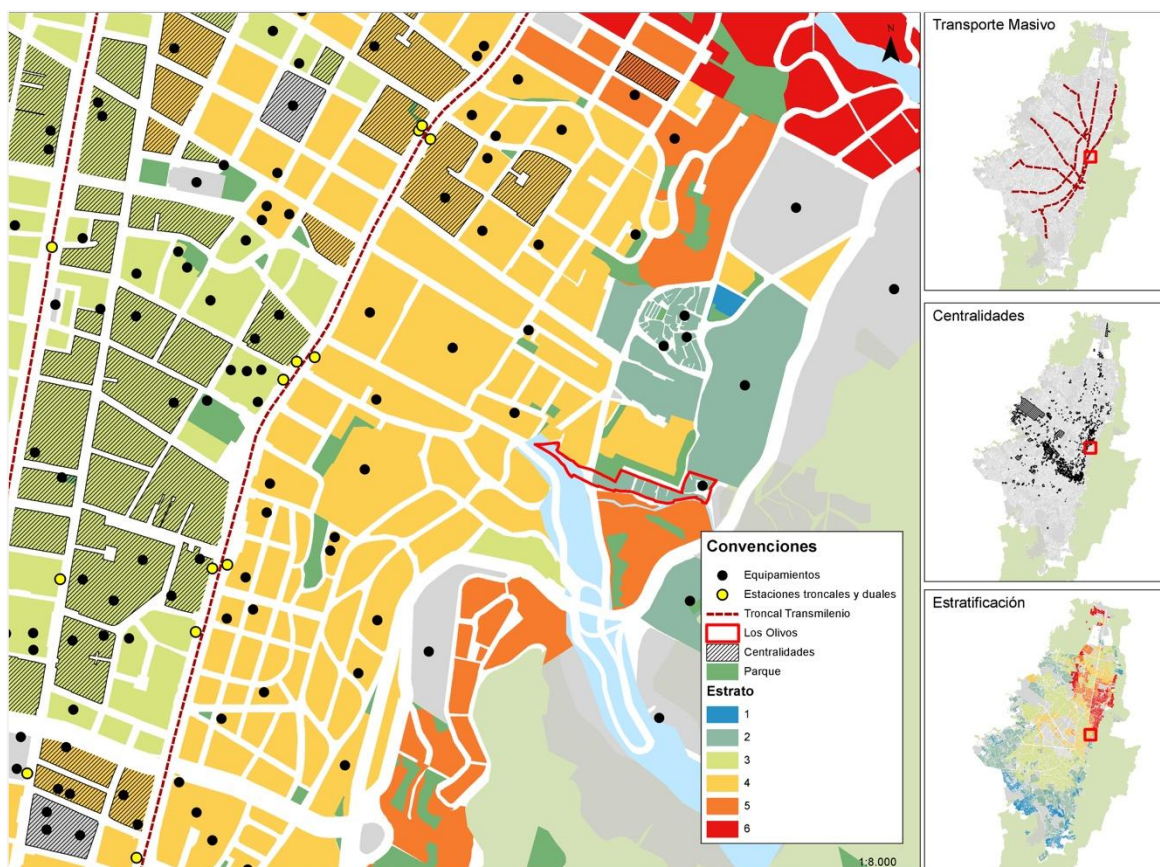


Figura 13. Localización del Barrio Los Olivos. Características socioeconómicas y soportes urbanos de contexto
Fuente: Información de la base cartográfica de Bogotá, 2022

En contraste con esta condición general del sector, se encontraba el barrio Los Olivos que surgió de un proceso de desarrollo informal asociado a la actividad de extracción minera que allí se hacía hacia mediados del siglo pasado. Las personas⁸ (de bajos ingresos) que adquirieron lotes en este lugar autoconstruyeron sus viviendas y gestionaron la conexión de los servicios públicos de manera progresiva y lograron la consolidación del barrio en al menos una década y media hasta lograr un territorio con predominio de casas y algunas edificaciones de máximo 4 pisos. Dada esta situación, las personas que habitaron el barrio fueron conformando un tejido social que permitió el trabajo colaborativo para la gestión de aquellos servicios que necesitaban, la construcción de las viviendas y con ello la conformación de una comunidad activa y organizada que se mantuvo por mucho tiempo a pesar de diversas situaciones adversas que se presentaron a lo largo del tiempo.

⁸ La mayoría de las familias que residían en el barrio y que fueron caracterizadas por Metrovivienda, mostraban un fuerte arraigo por su territorio, dado las luchas de años por establecerse como barrio, organizarse y “construir lo propio y lo colectivo”. Además, se resaltaba el desarrollo generacional de las familias y con este el establecimiento del tejido social y de redes de apoyo primarias y secundarias en el sector.

De acuerdo con las condiciones normativas de la ciudad, este barrio comenzó su proceso de regularización urbanística a comienzos de los años 90 y logró su legalización urbanística en el año 1996. Posterior a esto, a comienzos de los años 2000 se inicia el proceso de titulación que logró la entrega de títulos de propiedad a aproximadamente el 60% del barrio entre el año 2010 y 2012. En estos procesos participaron tanto la comunidad, el gobierno de la ciudad y varios intermediarios que en algunas ocasiones generaron reprocesos, situaciones de enfrentamiento entre las personas que conformaban la comunidad del Barrio. Es importante mencionar que la obtención de los títulos de propiedad tuvo un doble efecto, por un lado les dio seguridad jurídica de la tenencia de los predios a los propietarios, pero por otro lado, abrió la posibilidad de transar los mismos en el mercado, situación que se vuelve muy atractiva especialmente en barrios como este que se encuentran estratégicamente localizados en una zona de alta renta y de gran presión inmobiliaria.

De manera paralela y especialmente desde comienzos de los años 2000 alrededor de este barrio se intensificó la actividad inmobiliaria a través de la oferta de vivienda en altura para grupos sociales de ingresos altos y medios. Es así como el Barrio los Olivos queda cercado en un territorio de alta presión inmobiliaria, y como otros barrios con esta misma condición, corría un alto riesgo de sufrir procesos de gentrificación y de desplazamiento de la población original.



*Figura 14. Barrio Los Olivos: Estado inicial antes de la ejecución del proyecto
Fuente: Documento Técnico de Soporte, Metrovivienda, 2015*

Esa posibilidad de desplazamiento empezó a materializarse alrededor del año 2011, periodo en el cual un particular empezó la adquisición de inmuebles dentro del Barrio con el propósito de conformar un solo globo de terreno para el desarrollo de un proyecto inmobiliario

para grupos sociales de medios y altos ingresos. Los inmuebles que iba adquiriendo los transfería a un patrimonio autónomo (denominado fiducia⁹) para su administración y luego de un tiempo, la vivienda que existía era demolida pero los escombros eran dejados al interior de cada lote.

Esta situación fue cambiando las condiciones tanto físicas como sociales del barrio. Por un lado, la presencia de escombros en un porcentaje importante de inmuebles generó condiciones de deterioro, inseguridad y de insalubridad, que, entre otras cosas, servían como mecanismo de presión para aquellos propietarios que aún no habían vendido sus inmuebles.



Figura 15. Fotos de la situación de los inmuebles demolidos dentro del Barrio
Fuente: Documento Técnico de Soporte, Metrovivienda, 2015

Por otro lado, generó divisiones entre la comunidad otrora unida y colaboradora y como consecuencia de esto fue evidente el fraccionamiento y destrucción del tejido social. Se conformaron varios bandos, aquellos que querían vender sus inmuebles y tenían títulos de propiedad, aquellos que querían vender y no tenían títulos de propiedad y aquellos que no querían vender y deseaban continuar en su territorio.

La presión sobre los propietarios que querían permanecer en el territorio fue muy grande, se ejercieron acciones tanto violentas sobre las casas como psicológicas sobre las personas para lograr obtener la venta de los inmuebles. Sin embargo, aquellos miembros fundadores del barrio decidieron resistir a la presión y solicitar apoyo al gobierno de la ciudad para que les ayude a permanecer en el territorio. Esta solicitud de parte de la comunidad fue

⁹ Mecanismo jurídico de administración de inmuebles

el inicio del proyecto de intervención pública en este barrio y es el objeto de análisis de esta investigación.

Es importante resaltar que el proceso de desplazamiento de las personas del barrio ya había comenzado y estaba en evolución, en ese punto, sólo era posible incluir a las personas que aún resisten en el territorio. Como era de esperarse, las personas que vendieron sus inmuebles se desplazaron a otras zonas de la ciudad especialmente a zonas periféricas perdiendo así la condición privilegiada de localización.

A continuación, se muestra el estado de la tenencia de los predios al inicio de la intervención del gobierno de la ciudad en este barrio.

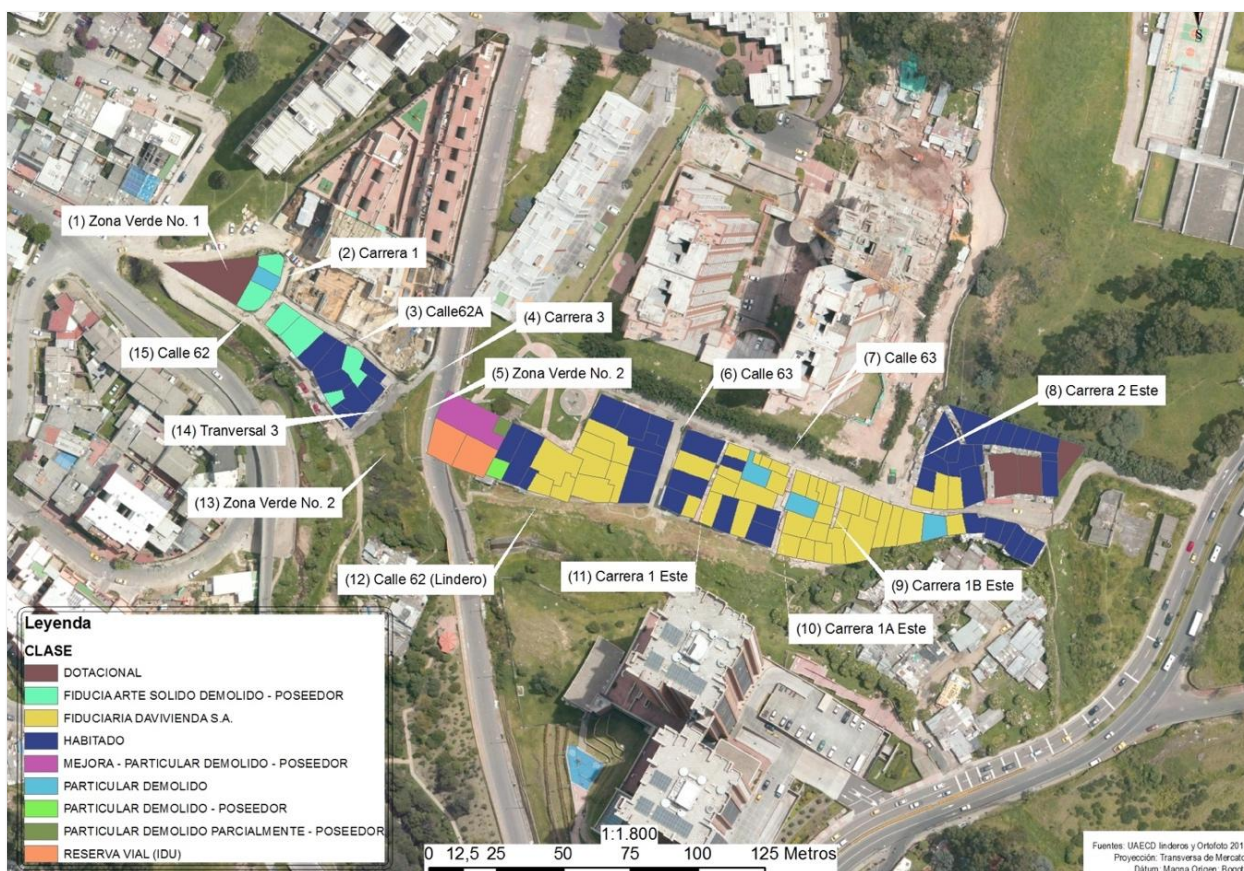


Figura 16. Distribución de los propietarios antes de la intervención
Fuente: Documento Técnico de Soporte, Metrovivienda, 2015

Como se puede observar, los propietarios que aún se mantenían en el territorio (en color azul) se encontraban dispersos y rodeados por los predios que habían sido desocupados y demolidos (en color amarillo). La distribución de los propietarios y la situación frente al proyecto se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 8. Situación de la tenencia de los inmuebles al inicio de la intervención

Tipo de propietario	# inmuebles	%
Habitado que se encontraban interesados en participar en el proyecto (con título de propiedad y algunos poseedores localizados sobre suelo de protección – ronda de la Quebrada las delicias)	24 ¹⁰	20%
Habitado que no participa en el proyecto (poseedores)	22	18%
Fiducia Privada	42	34%
Otros particulares (que no participan en el proyecto)	13	11%
Dotacionales	4	3%
Públicos (reserva para vía)	3	2%
Vías del barrio	12	10%
Zonas verdes del Barrio legalizado (públicas)	3	2%
Total	123	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información de Documento Técnico de Soporte, Metrovivienda, 2015

En la anterior tabla se puede evidenciar el avance del proceso de desplazamiento, dado que el 34% de los predios ya había sido adquirido y solo el 38% de los predios permanecía habitado. De estos, los propietarios del 20% inmuebles estaban interesados en participar en el desarrollo del proyecto, el restante 18% se quedó por fuera de la delimitación del mismo, especialmente por su condición de tenencia, dado que todos eran poseedores y adicionalmente porque esta población localizada en la parte más norte del Barrio se unió en contra del proyecto aduciendo que no iban a recibir la adecuada remuneración por sus inmuebles, entre otras consideraciones.

El proyecto de intervención en este barrio finalmente se configuró en un área de terreno de 8.715 m² que corresponde al 62% del barrio. Para el desarrollo de este proyecto fue necesario utilizar una serie de instrumentos disponibles en ese momento en la ciudad. Una vez acordados los términos de participación de los propietarios que aún permanecían en el territorio, Metrovivienda como operador público líder logró incorporar este territorio en el tratamiento de renovación urbana, lo que permitió poder acceder a mejores condiciones de edificabilidad y uso, con las cuales garantizar no solo los acuerdos con los pobladores sino la obtención de recursos privados para la financiación de todo el proyecto. Entre las características de este proyecto se pueden mencionar las siguientes:

El uso principal fue el residencial con diferentes estratos socioeconómicos. Se reservó una porción del terreno para relocalizar a los propietarios originales que participaron en el proyecto. Luego de procesos intensos de participación, el acuerdo con estos propietarios fue el de construir viviendas unifamiliares para aquellos fundadores del barrio. La tipología y diseño de las casas fue resultado del proceso de participación y se convirtió en una de las determinantes de este proyecto. Así mismo, se incluye una torre de apartamentos clasificados como de vivienda de interés prioritario de estrato dos, que hace parte de la remuneración a los

¹⁰ En el desarrollo del proyecto, se retiran cuatro propietarios

propietarios participantes. La porción restante de terreno se destinó a la construcción de viviendas de ingresos medios y bajos. Tanto en las viviendas unifamiliares como en algunos frentes del edificio de ingresos altos y medios se pueden localizar locales comerciales, sin embargo, el entorno de este proyecto carece de este tipo de usos, por lo que es posible que no se logre consolidar, pues cerca de allí, se desarrollan varios ejes comerciales. Además, la forma en que se construye la ciudad en este sector (y en especial en las zonas de estratos más altos) excluye la generación de usos mixtos al interior de las zonas urbanas.

A diferencia de lo que sucedió con proyectos que se construyeron alrededor, este aporta cesiones públicas que mejoran las condiciones urbanísticas de la zona, entre ellas, se completa la estructura vial requerida para este sector, incluyendo dos vías locales una de ellas que conecta con la Av. Circunvalar, la recuperación de la quebrada Las Delicias que colinda con el proyecto y la cesión de algunos espacios públicos. La definición de estos elementos públicos que se dejan en el proyecto se establece con base en la normativa vigente en ese momento¹¹.

Como resumen de esta información, se presenta la siguiente figura.

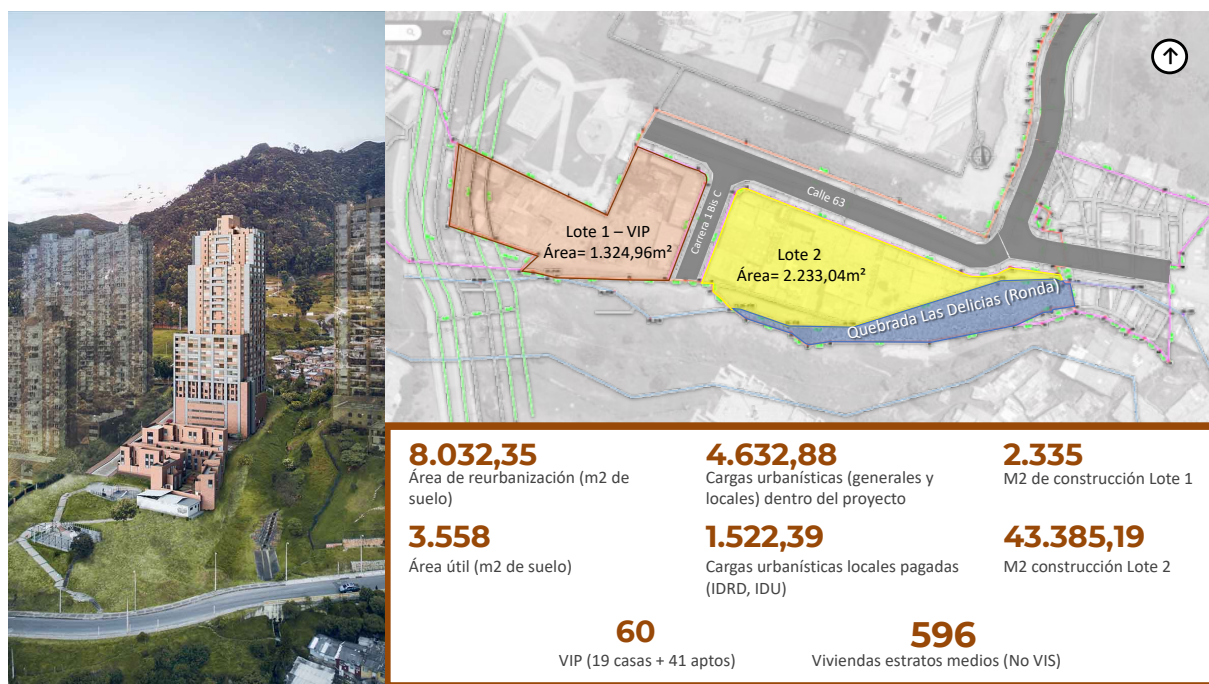


Figura 17. Características urbanísticas generales del proyecto

Fuente: Elaboración propia. Datos calculados con base en información de la licencia de reurbanización resolución No. 16-3-0806 de mayo de 2016. Imagen del proyecto obtenida de <https://cusezar.com/proyectos/view-63/>

En el lote 1 se construyeron 19 viviendas unifamiliares cada una de tres pisos y con un área de construcción de 85 m2 de construcción, un dotacional privado con 170 m2 construidos

¹¹ Decreto 562 de 2014 actualmente derogado

y un equipamiento comunal privado derivado de las obligaciones urbanísticas. Dentro de los acuerdos con los propietarios se encontraba que cada una de estas viviendas debían ser entregadas con acabados completos.

En el lote dos se aprovecha el máximo potencial edificatorio permitido por la norma urbanística, resultando así la posibilidad de construir tanto el edificio de 41 viviendas de interés prioritario (con un área de 50 m² de construcción y acabados completos que serán entregados a los pobladores originales como parte de la remuneración por los inmuebles aportados) y otro edificio de 34 pisos y sótanos donde se localizarán 596 apartamentos destinados a familias de medios y altos ingresos.

En definitiva, este proyecto modificó las condiciones del sector. El Barrio de origen informal desaparece casi en su totalidad, sin embargo, fue posible incluir parte de la población que aún permanecía en el territorio, en unas viviendas que se asemejaban a la tipología que existía. La reconfiguración tipológica y la estética de estas casas modifican las condiciones de este sector, pues lo des-homogeniza, reduce un poco la densidad residencial y recuerda que en ese sector existió alguna vez un barrio para personas de menores ingresos. Así mismo, se convierte en un piloto para monitorear las condiciones de convivencia entre diferentes grupos sociales, que puede servir como experiencia para el diseño de proyectos similares.

El avance del proyecto se puede ver en la siguiente foto, las casas construidas para los pobladores originales fueron entregadas en diciembre de 2020, aún falta la construcción del edificio de viviendas de interés social y las viviendas destinadas a grupos sociales de ingresos altos y medios. Todas estas se culminarán entre el cuarto bimestre del año 2022 y el primer semestre de 2023.



*Figura 18. Foto del avance de obra del proyecto
Fuente: Tomada por Andrés Serrano, septiembre 2021*

4.2. Perspectiva de la inclusión en el caso de los Olivos

El análisis del estudio de caso Los Olivos se hace a través de siete aspectos considerados como los más relevantes para evidenciar los elementos de inclusión (y de vivienda inclusiva) en este proyecto que se desarrolla bajo estrategias de transformación que se asemejan a la regeneración urbana y dentro del enfoque de la política de vivienda de apoyo a los lugares que se explicaron en el capítulo anterior.

1. Protección a pobladores originales que habitan los lugares a transformar y sus actividades económicas

Como se ha mencionado, en este territorio avanzaba de manera acelerada un proceso de desplazamiento de una comunidad de bajos ingresos dentro de un barrio de origen informal que quedó cercado por desarrollos inmobiliarios de alta renta inmobiliaria. La disputa por este territorio era fuerte y logró que el 34% de los propietarios originales vendieran sus terrenos. Haciendo esta claridad, el proyecto los Olivos logra frenar esta situación e involucra de manera voluntaria al 50% de los propietarios que aún residían y resistían en su territorio, ofreciendo una alternativa de residencia dentro del sector, que aunque cambia las condiciones morfo - tipológicas, les da la posibilidad de mantener su localización, actualizar sus inmuebles, obtener una remuneración justa por sus inmuebles y les permite continuar con las actividades económicas que desarrollaban en la vivienda como tiendas, ebanistería, sastrería o el alquiler de habitaciones o apartamentos y con ello obtener ingresos para las familias (ver siguiente gráfico).

Se considera que el proyecto tiene un enfoque de protección a los pobladores originales. No solo involucra a propietarios con títulos de propiedad sino también a 7 poseedores que aportan los inmuebles que ocupaban sobre la zona de protección de la quebrada Las Delicias. La protección a estos pobladores originales se ve materializada en i) la forma en que se remunera a cada propietario, ii) el cálculo de compensaciones por pérdida temporal de actividades económicas, iii) el pago de costos por arriendo (alquiler) transitorio mientras se construía la obra, iv) el pago del costo de mudanza en dos oportunidades, v) el pago del impuesto predial del año correspondiente a la construcción de la obra y vi) mantenimiento del estrato socioeconómico original, es decir estrato 2, (base para el pago de servicios públicos e impuestos a la propiedad) por 10 años prorrogable si los propietarios originales continúan viviendo en el territorio.

Todos estos aspectos fueron concertados con los propietarios e incluidos como obligaciones del proyecto y asumidas por el constructor que desarrolló el proyecto.

Es interesante mencionar la forma en la que se definió la remuneración de los inmuebles aportados al proyecto. La definición del valor de los inmuebles se hizo teniendo en cuenta dos variables, la primera el valor comercial de los inmuebles (los avalúos comerciales elaborados por el Catastro Distrital) que tuvo en cuenta las condiciones físicas de los mismos, la norma aplicable, el estrato entre otras condiciones que son obligatorias en nuestro marco jurídico. Este valor fue el primer parámetro para identificar cuantos inmuebles les correspondían a cada aportante. Para ello, el valor comercial de cada inmueble se dividió por

el valor de una vivienda de interés prioritario (70 SMMLV¹² a valor de 2015) el resultado arrojaba el número de viviendas a asignar y en algunos casos un excedente que se entregaba en recursos dinerarios. Se estableció que ningún propietario se quedaría sin vivienda, así que a aquellos propietarios de inmuebles cuyo valor era inferior al valor de una vivienda de interés prioritario, se les asignaba una vivienda (privilegiando apartamentos) anticipando así una utilidad en el proyecto. La segunda variable fue la presencia de multi-hogares en los inmuebles, cuando se encontraba uno o dos hogares se asignaba una vivienda, tres o cuatro hogares se asignaban dos viviendas y más de cinco hogares se asignaban 3 viviendas.

El resultado de esta operación indica que los 20 inmuebles aportados voluntariamente al proyecto se convirtieron en 60 inmuebles (entre casas y apartamentos). Cada aportante obtiene utilidades a prorrata de su participación inicial (valor comercial del inmueble). Con la aplicación de los parámetros descritos anteriormente, se encuentra que el 72% de los propietarios obtuvieron una utilidad del 62% adicional al valor aportado, el 13% de los propietarios obtuvieron una utilidad entre el 62% y el 100% del valor aportado y el 15% de los propietarios obtuvieron una utilidad superior al 100% de lo aportado. El resumen de esta explicación se observa en la siguiente gráfica.

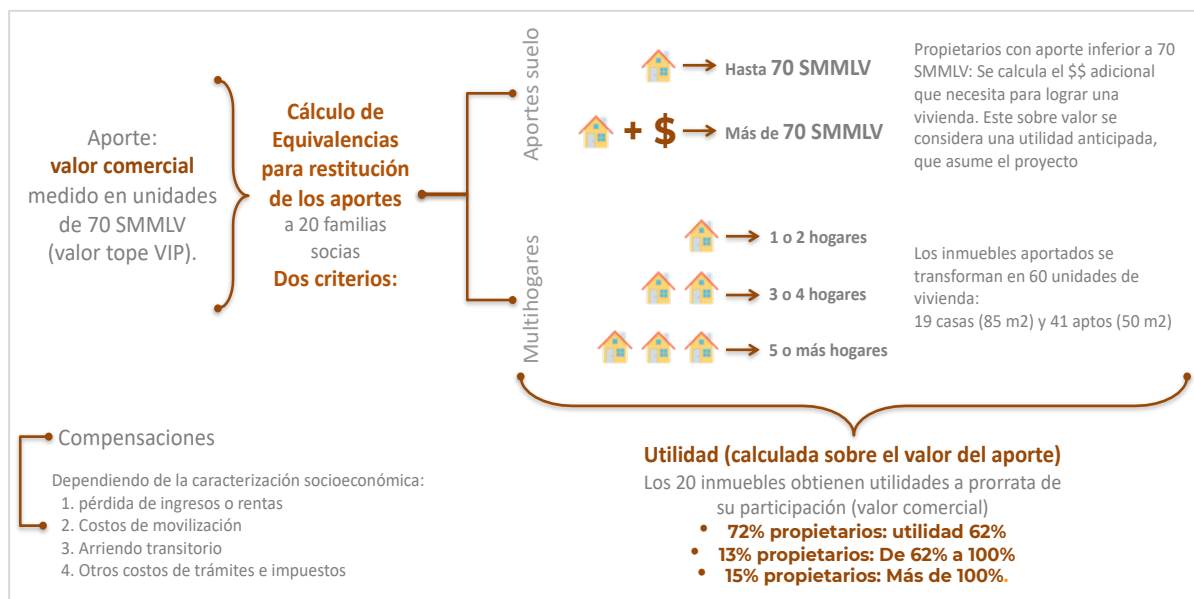


Figura 19. Forma de remuneración a los propietarios participantes en el proyecto
Fuente: Elaboración propia con base en información del Documento Técnico de Soporte elaborado por Metrovivienda en 2015

La garantía de la protección a pobladores originales también implicó mejorar condiciones de hacinamiento, pues se reconoció y materializó en la entrega de viviendas adicionales para aquellas familias multi-hogar. Esto implica, que las familias pueden contar

¹² Salarios Mínimos Mensuales Vigentes

con un inmueble adicional para alquilar, situación que es muy común en barrios populares y de origen informal.

Todas estas decisiones y acciones van encaminadas a que los pobladores originales puedan mantenerse en el territorio y que no sean expulsados por la imposibilidad de pagar tanto los servicios públicos como los impuestos o porque las nuevas configuraciones urbanísticas impiden el desarrollo de actividades económicas al interior de las viviendas. Será necesario evaluar en el futuro el resultado de estas decisiones, sin embargo, en el momento se consideraron como adecuadas para mitigar los impactos que generan los cambios en el sector sobre los pobladores que se mantienen en el territorio.

2. Promoción de la participación efectiva en la toma de decisiones durante las diferentes fases del proyecto

Como se ha mencionado, la participación es un proceso vital para lograr un proyecto inclusivo, pues se entiende que las comunidades tienen la capacidad de transformar sus territorios y por tanto, tiene la necesidad y el derecho de involucrarse en la toma de decisiones. Este fue uno de los principios para la estructuración de este proyecto. Era importante lograr que todos los propietarios participaran voluntariamente, estuvieran de acuerdo con la forma de vinculación al proyecto, los mecanismos de remuneración y las características de los inmuebles a recibir.

La implementación de este proceso tardó aproximadamente un año y medio (desde finales del año 2013 hasta finales del año 2015) hasta que se logró el primer paso que fue la firma de acuerdos de voluntad para la vinculación al proyecto. Las fases que se llevaron a cabo se identifican como: i) Reconocimiento e identificación territorial, ii) Caracterización socioeconómica y entrega de información y iii) Discusión y Concertación (Metrovivienda, 2015).

El proceso inició con un reconocimiento mutuo entre los residentes del barrio y Metrovivienda como operador público y líder del proyecto¹³ a través de diversas mesas de trabajo donde se escucharon las problemáticas, necesidades, miedos y expectativas de cada uno de los propietarios. Se hizo un mapa de actores identificando los líderes, los intereses, conflictos y recursos de cada uno de ellos con el fin de establecer la cadena de relaciones para afianzar la intervención. También se adelantó un proceso de caracterización socioeconómica para identificar tanto las condiciones de las familias, de las viviendas y de las actividades económicas que desarrollaban en el territorio. Esta caracterización fue la base para modelar la variable socioeconómica que se incluyó dentro del cálculo de remuneración de los inmuebles que se describieron en el numeral anterior.

Se necesitaron más de cien reuniones de trabajo colectivo, informativas y de seguimiento a los acuerdos, procesos de acompañamiento individual a las familias, mesas

¹³ El equipo social se convirtió casi en un “psicólogo de la comunidad” porque estaba presente en el territorio de manera permanente, resolviendo inquietudes, acompañando cada momento del proyecto, apoyando en otras situaciones que se presentaban e incluso mediando conflictos que se presentaban entre ellos.

temáticas sobre temas puntuales¹⁴ y ferias de servicios institucionales¹⁵. Las reuniones finales versaron sobre la forma en que se remunerarían los aportes de los inmuebles teniendo en cuenta dos aspectos principalmente: el valor inicial de sus inmuebles y el tipo de viviendas que recibirían a cambio (Metrovivienda, 2015) y culminaron con la firma de acuerdos de participación y la posterior vinculación al mecanismo fiduciario.

Uno de los aspectos más importantes que se discutieron en estos espacios de participación fue sobre el tipo de viviendas que recibirían como remuneración. El proyecto inicial propuesto por Metrovivienda consistía en la construcción de edificios multifamiliares destinados en su totalidad a vivienda de interés social y prioritario y su financiación iba a ser principalmente pública a través de la utilización de recursos de subsidios distritales de vivienda y la venta de los inmuebles adicionales a hogares de bajos ingresos. Como resultado de esta propuesta, cada propietario participante recibirá como remuneración a su inmueble aportado al menos un apartamento.

La decisión de esta comunidad fue que en esas condiciones no participarían en el proyecto y que solo lo harían si se les entregaban viviendas unifamiliares (casas) al menos a los propietarios fundadores. Esta decisión se convirtió en una determinante del proyecto e hizo que las condiciones urbanísticas y financieras se modificarán. Es claro que la construcción de viviendas unifamiliares consume mucho más suelo y disminuye la densidad edificatoria, por tanto, fue necesario utilizar el máximo potencial edificatorio del suelo restante e incluir la oferta de otro tipo de vivienda (para ingresos medios y altos) para así garantizar la financiación de todo el proyecto. Este nuevo proyecto tenía condiciones atractivas para que un constructor privado participará en el desarrollo del mismo, dada la oferta de viviendas de otros ingresos, pero a cambio de esto, se debía garantizar el cumplimiento de todos los acuerdos alcanzados con los pobladores originales en términos de remuneración y compensación.

El resultado de este proceso fue exitoso debido a que fue posible la vinculación de los pobladores originales al proyecto bajo las condiciones específicas concertadas con ellos que garantizan su permanencia futura en el territorio. Todos los que aportaron inmuebles al patrimonio autónomo recibieron las compensaciones establecidas y al finalizar las obras de construcción regresaron al territorio a ocupar sus nuevas viviendas. Así mismo, se vinculó un constructor privado que garantizó tanto el cumplimiento de los acuerdos logrados con la comunidad como la ejecución de todo el proyecto. Se considera como proyecto piloto para la intervención en zonas centrales que permite la construcción de vivienda de interés social en una zona de alta renta.

3. Promoción de diversidad de viviendas para grupos con diferentes condiciones socioeconómicas

Como se evidencia en los acápites anteriores, este es un proyecto en el que se promueve la diversidad de viviendas para grupos con diferentes condiciones socioeconómicas,

¹⁴ Sobre avalúos, propiedad horizontal, funcionamiento de la fiducia, renovación urbana, entre otros.

¹⁵ En las que participaban diversas entidades distritales para resolver problemáticas sectoriales como salud, educación, bienestar social, impuestos, entre otras.

dada la oferta de viviendas de interés social (vivienda inclusiva) destinada para los propietarios originales y viviendas para grupos sociales de medios ingresos. La distribución de estas viviendas derivadas del proyecto descrito anteriormente corresponde a 9% para las de interés social y el restante 91% para las destinadas a otros grupos sociales orientadas por el mercado inmobiliario.

Teniendo en cuenta los procesos de desarrollo inmobiliario en este sector y el proceso de desplazamiento que se venía dando en el Barrio los Olivos, este proyecto puede considerarse como atípico, pues en efecto cambia las condiciones tradicionales de un proyecto de renovación urbana que expulsa a toda la población original y homogeniza la tipología de las edificaciones y cambia por completo la población que ocupa el territorio.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la inclusión de parte de la población residente se un aspecto que impacta la forma en la que se administran estas zonas habitacionales, en especial aquellas donde coexisten apartamentos VIP y NO VIS. En las información disponible sobre el proyecto se evidencian dos tipos de propiedad horizontal una para cada tipo de vivienda, presentándose como una alternativa para la garantizar condiciones de coexistencia en el marco de la diversidad. Los resultados de esta forma de plantear proyectos mixtos (atípicos en la ciudad) deberán ser evaluados con posterioridad y podrán ser tenidos en cuenta para la implementación de políticas habitacionales con el enfoque de apoyo a los lugares y que en el futuro permita una mayor mezcla tanto de tipos de vivienda como de usos.

4. Integración del patrimonio ambiental

Otro de los principios bajo los cuales se formuló este proyecto tuvo que ver con la articulación adecuada a su entorno y el mejoramiento de las condiciones urbanas y ambientales. Ya se mencionó que el proyecto aporta una serie de cesiones urbanísticas de acuerdo con las condiciones normativas vigentes en ese momento. El otro aporte que hace es el de mejorar la condición ambiental de parte de la quebrada Las Delicias que colinda con el proyecto. Se reconoce la necesidad de involucrar este activo ambiental al proyecto e intervenirlo no sólo para reconformar su cauce y evitar futuras inundaciones sino para garantizar su apropiación por parte de la comunidad que habita este territorio.

El diseño urbano definido para este proyecto no considera la Quebrada como “el pario trasero” de la urbanización, sino como un elemento ambiental que debe integrarse al espacio público, por tanto, es sujeto de intervención de acuerdo con los criterios de la autoridad ambiental, de arborización y de adecuación para la circulación y contemplación por parte de sus vecinos.

5. Definición de herramientas más eficientes para que la administración local pueda intervenir el mercado del suelo

Uno de los aspectos importantes que se evidencian en este caso es la articulación de política de suelo y de vivienda. Como se mencionó en el capítulo anterior, en Colombia es usual que estas dos políticas se ejecuten de manera desarticulada, por tanto, los esfuerzos públicos por generar suelo para vivienda de interés social a través de los diferentes

instrumentos de gestión y financiación que conforman la política de suelo, no se materializa en que los hogares de menores ingresos mejoren sus condiciones de acceso al suelo o que puedan adquirir una vivienda en una localización adecuada.

En este caso, la implementación de la política de suelo (a través del uso de diversos instrumentos de gestión de suelo y de financiación) fue vital para lograr los resultados que se han venido analizando a lo largo de este capítulo. En especial, sirvieron para i) revertir el proceso de desplazamiento de los pobladores originales del barrio que venía en curso de manera acelerada, ii) controlar los precios del suelo en el sector y lograr la inclusión de vivienda social en una zona de alta renta del suelo, iii) promover un reajuste de terrenos (sui generis dado que no se formula un plan parcial) a través del cual se reconfigura el territorio garantizando la generación de suelo para vivienda social en una zona central de la ciudad y con un alto valor de suelo, suelo para soportes urbanos (bajo las condiciones de la normativa vigente) y recursos para financiar la totalidad del proyecto y iv) la participación activa de la administración pública como gestor público garante de los acuerdos con los pobladores originales y como intermediario con el constructor.

A continuación, se presenta un esquema con la cronología del proyecto, señalando aquellos aspectos más importantes y la identificación de los instrumentos de gestión y financiación utilizados en cada una de las fases.



Figura 20. Cronología del proyecto y evidencia de la utilización de diversos instrumentos de gestión y financiación del suelo.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Documento Técnico de Soporte (Metrovivienda en 2015)

Luego que los residentes del barrio Los Olivos solicitaron apoyo al Gobierno de la ciudad, era necesario implementar instrumentos “de choque” para frenar el proceso de desplazamiento que venía en curso y con ello tomar el control de la situación para lograr estructurar un proyecto que los incluyera. En este momento era claro que las condiciones físicas del barrio ya habían cambiado y que la nueva configuración que se lograra tendría unas condiciones muy diferentes a lo que la comunidad había construido a lo largo del tiempo.

La apuesta inicial de la administración fue por revertir el control del suelo, evitar la transferencia de los inmuebles restantes al particular que estaba adquiriendo el suelo y con ello disminuir la presión que se estaba ejerciendo sobre los residentes que aún se mantenían en el territorio. Se arrancó con una primera fase de implementación de instrumentos de gestión. La segunda fase correspondió a estructurar un proyecto urbanístico concertado con la comunidad que cumpliera con sus expectativas de mantenerse en el territorio, definir las fuentes de financiación de todo el proyecto y configurar el mecanismo jurídico para su ejecución. Finalmente, la última fase consistió en la ejecución del proyecto garantizando el cumplimiento de los acuerdos con los pobladores originales. Una de las limitantes importantes del proyecto era el tiempo, pues era claro que si no se lograba estructurar, concertar y llegar a acuerdos concretos para la ejecución del proyecto durante el periodo de esa administración¹⁶ (le restaban solo dos años) iba a ser casi imposible garantizar su continuidad en el momento del cambio de administración. Por tanto, se tomaron decisiones técnicas y pragmáticas para asegurar el cumplimiento de los compromisos que se adquirieron.

De estas fases del proyecto, es interesante analizar el encadenamiento de los instrumentos de gestión que se utilizaron, pues este es otro de los aspectos que hacen a este proyecto atípico y con características particulares que permiten la protección de los pobladores originales y para la generación de vivienda inclusiva, evidenciando que es posible articular la política de suelo a una política de vivienda con enfoque en los lugares. Aunado a lo anterior, se establecieron dos estrategias diferentes en función de los dos tipos de actores presentes en el territorio. La primera, de protección, acompañamiento y concertación con los pobladores originales. La segunda, de implementación de mecanismos coercitivos con el particular que había adquirido los predios para lograr así tomar el control de la situación que venía en evolución y lograr la formulación de un proyecto concertado.

Los instrumentos utilizados fueron los siguientes:

Se inició con el **Anuncio del proyecto**¹⁷. Su propósito era anunciar públicamente el inicio de un proyecto de iniciativa pública en este sector, la descripción general del mismo y algunas acciones que se adelantarían en el futuro próximo¹⁸. Dadas las condiciones de este

¹⁶ La Administración Distrital en ese momento estaba a cargo del alcalde Gustavo Petro la cual tenía un carácter de izquierda progresista y por tanto afín a estas políticas de inclusión y comunitarias.

¹⁷ Resolución 87 de junio 3 de 2014

¹⁸ El Proyecto se anunció de la siguiente forma: “Se pretende que el proyecto urbano de iniciativa pública Los Olivos se implemente a través de actuaciones públicas dirigidas a adoptar los instrumentos de planeación y de gestión previstos en las normas nacionales y distritales. Se establecerá la coordinación interinstitucional a nivel distrital, para la programación y ejecución

instrumento, se obligaba a establecer el precio del suelo antes de iniciar las intervenciones públicas a través de la elaboración de avalúos de referencia¹⁹, con el fin de poder descontar de los valores de adquisición los incrementos de valor producidos por el anuncio de un programa, proyecto u obra de utilidad pública.²⁰

Se elaboraron avalúos comerciales para todos los inmuebles que conformaban el proyecto, los cuales sirvieron de base para los procesos de expropiación de los predios que había adquirido el particular y para cuantificar el valor de aporte de cada inmueble al proyecto por parte de los propietarios originales.

Como dato interesante de resaltar se encuentra el hecho que los predios que habían sido adquiridos por el particular y cuyas viviendas habían sido demolidos, fueron valorados como lotes vacíos (es decir solo el suelo) y por tanto los valores de suelo obtenidos eran significativamente más bajos que los inmuebles que estaban siendo habitados por los propietarios originales. Los avalúos obtenidos se encontraban en rangos entre \$459.000 COP y \$498.000 COP por m² de suelo y valores entre \$ 100.000 COP y \$ 961.000 COP por m² de construcción (edificación)²¹. Estos valores corresponden a un sector de origen informal de estrato dos y en ese momento era por lo menos ocho veces inferior al valor del suelo que se encontraba en los sectores aledaños (Valencia *et al*, sin publicar).

La implementación de este instrumento marco el punto de inicio de este proyecto de iniciativa pública, pues envió un mensaje claro al mercado sobre la intervención que se iba a hacer en el sector y adicionalmente, estableció los parámetros de valoración del terreno, frenando los procesos de especulación con el valor del suelo que se venía dando. Justificar el resultado de los avalúos de los predios fue una tarea ardua que alcanzó a permear la opinión pública. A primera vista, no era posible entender porque el suelo en un sector de alta renta tenía un valor tan bajo. Sin embargo, luego de varias reuniones, de defensa frente a los organismos de control público (incluido el Concejo Distrital) y múltiples explicaciones, incluso en medios de comunicación, se logró aplicar este resultado y posicionar el argumento sobre que el suelo vale por lo que tiene construido encima y la norma vigente, que por lo demás tiene respaldo en diversas instancias judiciales.

Una vez anunciado el proyecto, era necesario disminuir la presión para el desplazamiento que se estaba ejerciendo sobre los pobladores originales. Para esto se utilizó el **Derecho de Preferencia**²² cuyo objeto era que Metrovivienda tuviese la primera opción de

de las distintas intervenciones públicas, la promoción de asociaciones o alianzas con los propietarios y moradores de la zona, en un marco de distribución equitativa de cargas y beneficios, con miras al diseño, formulación técnica, jurídica, financiera e implementación de las obras públicas y privadas que sean necesarias”.

¹⁹ Fueron elaborados por una entidad pública, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD

²⁰ Jurídicamente está soportado en el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, el Decreto Nacional 2729 de 2012 “Por el cual se reglamenta el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 relativo al anuncio de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social” y el artículo 52 del Decreto Distrital 190 de 2004 POT.

²¹ A precios de principios de noviembre de 2014 1USD = \$2061,92 COP

²² Acuerdo 81 de 2014 la Junta Directiva de Metrovivienda por el cual se otorga visto bueno para declarar el derecho de preferencia el cual se materializa en la resolución 101 de julio 8 de 2014

compra de los inmuebles en caso de que un propietario quisiera vender su inmueble²³. Esta medida evitó la inscripción de nuevas compraventas dado que era necesario notificar primero a Metrovivienda sobre la decisión de venta, por tanto, se volvió casi imposible para el particular seguir adquiriendo el suelo en este sector. Es importante mencionar que en un principio los propietarios originales se sintieron amenazados por la implementación de esta medida pues consideraron que se estaba retirando del mercado los inmuebles, restringiendo el uso de los mismos y que permitía remunerar de manera injusta los inmuebles. Esta situación propició los primeros espacios de discusión y concertación con los residentes del barrio, pues fue necesario explicar la estrategia que se estaba llevando a cabo y con esto se abrieron los procesos de concertación, que como ya se mencionó culminaron con la participación voluntaria de los propietarios originales en el proyecto.

De manera simultánea se expidió un decreto distrital con la **Declaratoria de Condiciones de Urgencia**²⁴, que habilitaba la posibilidad de adquirir inmuebles dentro del Barrio por medio de la expropiación administrativa²⁵. El propósito era revertir el control del suelo que había logrado el particular (quien había adquirido y desplazado a miembros de la comunidad) a través de la adquisición pública del suelo para así lograr la formulación de un proyecto urbanístico que pudiera garantizar la permanencia de aquellos propietarios que aún se mantenían en el territorio.

Metrovivienda comenzó con los procesos de **expropiación de suelo por vía administrativa** de todos los suelos que había adquirido el particular. Este instrumento se implementó a través de 41 resoluciones de expropiación expedidas entre agosto y octubre de 2014. Como consecuencia de esta decisión, la Fiduciaria que administraba todos los predios adquiridos por el particular y que fue objeto de expropiación, instauró 41 demandas y solicitó medidas cautelares para suspenderlas, sin embargo, estas peticiones fueron negadas en las instancias judiciales.

Para la fase de estructuración del proyecto y para garantizar los acuerdos con los pobladores originales fue necesario modificar algunos instrumentos de planificación. Se comenzó con la reforma de la resolución de legalización del barrio, pues limitaba el aprovechamiento urbanístico y no permitía la ejecución del proyecto de edificios multifamiliares de más de ocho pisos. Para esto, se incorporó todo el barrio al tratamiento de renovación urbana para así utilizar las condiciones normativas que regían en ese momento²⁶. Se concretó en la adopción del decreto 544 de 2015, que permitió la reconfiguración urbanística de los

²³ Jurídicamente está soportado en los artículos 70 a 76 de la ley 9 de 1989 que tratan de la creación Bancos de Tierras y los faculta para establecer el Derecho de Preferencia a su favor, previo visto bueno de las juntas directivas. El artículo 73 de la mencionada de la Ley 9/89 establece (...) "En virtud de dicho derecho, **los propietarios que tengan la intención de enajenar sus inmuebles deberán, por una sola vez**, ofrecerlos en primer lugar a los Bancos de Tierras." (negritas fuera de texto).

²⁴ Decreto Distrital 274 de 2014. Por medio del cual se declara la existencia de condiciones de urgencia y se autoriza a Metrovivienda para expropiar unos predios por vía administrativa.

²⁵ Jurídicamente está soportado en los artículos 65 de la ley 388 de 1997 que establece los criterios para la Declaratoria de las Condiciones de Urgencia.

²⁶ Decreto 562 de 2014, hoy derogado, que reglamentaba las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana, incorporaba áreas a dicho tratamiento y adoptaba las fichas normativas de los sectores con este tratamiento

predios (similar a un reajuste de terreno) sin la necesidad de formular un plan parcial siempre y cuando se garantizara el cumplimiento de obligaciones urbanísticas como la generación de zonas verdes, de vías y la inclusión de vivienda de interés social en sitio que como mínimo debía ser el 10% del área construida²⁷, así mismo, se debía cumplir con la reglamentación vigente sobre protección a propietarios y pobladores originales²⁸ que se aplica para proyectos de renovación urbana, lo cual se materializó en la inclusión de las compensaciones y demás estrategias para la remuneración de los inmuebles ya mencionados en numerales anteriores.

La reconfiguración del suelo en dos lotes de terreno con las características ya mencionadas se materializó en un proyecto de reurbanización²⁹, modalidad de licencia urbanística que había sido habilitada unas semanas antes por un decreto nacional. Todos estos elementos de planificación utilizados lo convierten en pionero en la aplicación de este instrumento con características que permite la inclusión de vivienda social en un sector de alta renta inmobiliaria.

La implementación de estos instrumentos evidencia que la Administración Pública es capaz de guiar los procesos de transformación de un territorio poniendo al servicio de la comunidad la batería de instrumentos con la que cuenta, y que puede articular las decisiones para la estructuración de proyectos de iniciativa pública, intervenir el mercado del suelo, y ganar capacidad de negociación frente al sector privado. Así mismo, puede enviar mensajes claros al mercado inmobiliario, establecer acuerdos específicos para el desarrollo de los proyectos, proteger a una comunidad de ser expulsada de su territorio y servir de catalizador e intermediario para lograr la ejecución de proyectos asociativos entre la comunidad, el sector privado y el sector público. Esta condición se vuelve en un ejemplo a seguir que puede servir de experiencia para la ejecución de proyectos similares.

6. Tipo de programa (obligatorio o voluntario)

Como se ha mencionado, este proyecto de iniciativa pública es capaz de vincular de manera voluntaria a propietarios originales que aportan sus inmuebles al desarrollo del proyecto, debido a que fue posible llegar a acuerdos que lograron satisfacer sus expectativas y necesidades.

Así mismo, establece las condiciones para la participación del sector privado bajo reglas de juego claras que garantizan tanto el cumplimiento de los acuerdos con los propietarios originales como utilidades aceptables dentro del mercado.

²⁷ Esta disposición estaba contenida en otro Decreto Distrital 138 de 2015 (hoy derogado) que reglamentaba los porcentajes mínimos obligatorios de suelo destinado a vivienda social en tratamiento de renovación urbana. Establecía que este porcentaje debe ser mínimo el 20% del suelo útil y define que puede cumplirse in situ destinando el 10% del área de la construcción para este tipo de vivienda.

²⁸ Decreto Distrital 448 de 2014 mediante el cual se definen incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos.

²⁹ Se define como "la autorización concedida sobre uno o varios predios incluidos total o parcialmente en licencias de urbanización o en actos administrativos de legalización que estén delimitados por áreas consolidadas o urbanizadas, o por predios que tengan licencias urbanización vigentes o por espacios públicos, en los cuales se requiera adelantar un nuevo proceso de urbanización o modificar el existente" Decreto Nacional 2218 de 2015.

Por tanto, es un proyecto de carácter asociativo donde las tres partes involucradas pueden cumplir con sus expectativas, se gestiona de manera adecuada el conflicto latente entre las partes, se garantizan los propósitos iniciales por los cuales interviene la administración pública y se logra la ejecución de un proyecto de renovación urbana y en un tiempo menor al que se acostumbra.

7. Compensaciones e incentivos regulados por parte del Estado

Como se mencionó en el capítulo anterior, una herramienta importante para el desarrollo de proyectos inclusivos es la focalización que implica la elección de la población objetivo y el monto del gasto público a utilizar en ellos.

Para este proyecto, la acción del Estado se focalizó en los pobladores originales que aún se mantenían en el territorio para garantizar su permanencia y sostenibilidad en el mismo en el largo plazo. Para ello, se tomaron una serie de decisiones como las ya descritas en los numerales anteriores. Sin embargo, es importante recapitular los incentivos que se incluyen en el proyecto y que se enfocan en cumplir con el propósito de focalización y con ello en la estructuración y ejecución del proyecto.

Se identifican tres tipos de incentivos para los pobladores originales y el constructor privado que ejecuta el proyecto. Sirven para i) mantener a los pobladores originales residentes en su territorio y así garantizar sus condiciones privilegiadas de localización, ii) garantizar el cumplimiento de los acuerdos entre las diferentes partes participantes del proyecto y iii) facilitar la ejecución del proyecto.

a) Compensaciones y mecanismos para garantizar la remuneración de los inmuebles

Como ya se mencionó en el numeral 1 de este acápite, este proyecto materializa la protección a los pobladores originales a través de cinco mecanismos de compensación a través de los cuales garantiza una remuneración justa por los inmuebles que aporta e incluye la posibilidad de disminuir las condiciones de hacinamiento que se presentaban en algunas de las viviendas existentes en el barrio. Así mismo, se reconoce un valor adicional que compensa la pérdida temporal de ingresos por las actividades económicas que se desarrollaban al interior de las viviendas. Se garantiza el pago de arriendo transitorio en una zona con condiciones similares a la que residían durante todo el periodo de ejecución de la obra. Al inicio del proyecto se hizo una estimación de lo que le correspondería a cada familia y una vez comenzó la obra y fue necesario aportar los predios, se le entregó este valor total aportado a cada familia para que cada uno lo administrara y pagara el valor del alquiler en la vivienda elegida para tal fin. Es importante mencionar que la ejecución de la obra se retrasó debido a la situación presentada por la pandemia declarada por el COVID19, sin embargo, a los pobladores originales se les aseguró el pago del arriendo por los meses adicionales. De igual forma, se pagó el costo de mudanza en dos oportunidades para todos los propietarios originales, así como el pago del impuesto predial correspondiente al año 2020. Y Finalmente, uno de los incentivos más importantes es el de la asignación del estrato 2 a todos los inmuebles que se entregan a cada propietario original como parte de la remuneración de su aporte, esto para

garantizar que pueda seguir costeando su inmueble en el tiempo y no sea desplazado por condiciones socioeconómicas.

Para la ejecución de un proyecto como este es muy importante identificar todos los costos que deben asumirse para que los propietarios originales puedan mantenerse en el territorio y se garantice que la participación en el proyecto no implique una pérdida de ingresos familiares que termine convirtiéndose en un nuevo factor de desplazamiento. Como se ha evidenciado, hay costos que deben asumirse durante la ejecución del proyecto y decisiones de política aplicables para después de la ejecución del proyecto. Es claro que la asignación del estrato original a los inmuebles resultantes de la remuneración garantiza la permanencia en el territorio de los propietarios originales. Sin embargo, la normatividad nacional da la posibilidad de revisar este incentivo luego de 5 y 10 años, para verificar que el beneficio si está siendo utilizado por la familia focalizada. En caso de que esta familia haya decidido vender su inmueble, el incentivo será retirado y se asignará el estrato predominante del sector.

b) Utilización del máximo potencial normativo a cambio de garantizar todas las obligaciones urbanísticas y los acuerdos con los pobladores originales

Las condiciones urbanísticas, arquitectónicas, sociales y ambientales definidas para este proyecto y analizadas en los numerales anteriores de este acápite permiten identificar un incentivo que recae en el constructor privado quien desarrolla el proyecto. Corresponde a la posibilidad de utilizar el máximo potencial edificatorio permitido por la norma urbana para generar la oferta suficiente de viviendas destinadas a ingresos altos y medios que puede ser vendidas en condiciones de mercado y así obtener una rentabilidad financiera atractiva y razonable. Sin embargo, la utilización de este mayor aprovechamiento debe enmarcarse en los principios de reparto equitativo de cargas y beneficios y de la posibilidad que tiene el Estado en la participación de las plusvalías derivadas de su acción urbanística.

La utilización de este incentivo se complementa con la necesidad de incluir una contraprestación proporcional al mayor aprovechamiento obtenido la cual se ve materializada en el cumplimiento de obligaciones urbanísticas asociadas al mejoramiento de las condiciones urbanas del territorio, a la generación de vivienda de social de calidad y a la protección de los pobladores originales que residen en el territorio.

Es importante mencionar que la concreción de los dos principios constitucionales mencionados depende en gran medida de las decisiones de ordenamiento que toman las administraciones locales para delimitar tales obligaciones urbanísticas. Se ha demostrado ampliamente que el mercado cumple con lo mínimo exigido por el Estado, por tanto, si estas obligaciones urbanísticas son mínimas e insuficientes, los proyectos urbanísticos derivados de la aplicación de esas normas tendrán esas mismas características.

Para este caso, se cumple con las obligaciones urbanísticas mínimas exigidas en el decreto 562 de 2014 en relación con las cesiones de suelo para espacio público y vías locales y parte de ellas se cumplen a través de pagos compensatorios en dinero. Esto implica que, aunque las cesiones dejadas en sitio por el proyecto son superiores a las que entregaron otros

proyectos inmobiliarios desarrollados en el sector, se consideran bajas frente a la alta densidad de vivienda resultante muy cercana a 500 viviendas por hectárea útil.

Un aspecto particular que diferencia este proyecto de otros desarrollados en el marco de la renovación urbana es que se cumple la obligación de vivienda de interés social en el mismo sitio. Esta situación hace posible el cumplimiento de los acuerdos con los propietarios originales tal y como ya se ha analizado anteriormente. Para este caso, se cumple con esta obligación superando en un 1% el porcentaje mínimo exigido por la norma.

Como ya se ha mencionado, uno de los aspectos que se cumplen con mayor rigurosidad tiene que ver con todas las exigencias de protección a pobladores originales. En este sentido, se puede evidenciar que es posible incluir todos estos costos sociales dentro del esquema financiero del proyecto garantizando que los propietarios participen de forma voluntaria, evitando contratiempos o suspensiones del proyecto derivadas de la oposición de los residentes como ha sucedido en otros sectores de renovación urbana donde se ha pretendido imponer proyectos inmobiliarios sin la participación y concertación con los residentes.

Es posible que estos costos sociales pueden aumentar el precio del suelo dentro del esquema financiero de los proyectos y que, si se mira desde un punto de vista de un modelo financiero de carácter estático, la repercusión del mismo es superior al que se tasa en proyectos de renovación tradicionales. Sin embargo, es importante analizar los impactos que tienen este tipo de decisiones. Por un lado, un porcentaje importante de valor de ese suelo no se debe pagar en las etapas iniciales del proyecto, situación que repercute en un mejor flujo de caja del proyecto y por tanto impacta de manera positiva la rentabilidad financiera. Por otro lado, al mitigar los conflictos y confrontaciones entre las partes participantes hace que el proyecto pueda desarrollarse en los tiempos establecidos durante la estructuración del proyecto (salvo cuando hay imprevistos como una pandemia) y con ello, se pueden garantizar las rentabilidades financieras estimadas. Cuando los proyectos son suspendidos por la presión de los residentes, parte de los recursos invertidos en suelo y en otros aspectos pueden generar costos indirectos muy superiores a los estimados inicialmente y disminuir de manera importante la rentabilidad financiera y en algunos casos puede inviabilizar la ejecución del proyecto.

Incluir mecanismos tanto de participación y concertación como de compensación y remuneración justas para los pobladores originales no solo garantiza su permanencia sino también es una estrategia efectiva para gestionar el conflicto y mitigar las confrontaciones entre las partes involucradas. Implementar estas estrategias facilitan la ejecución de los proyectos bajo los cronogramas previstos y los costos estimados, disminuyendo así la incertidumbre.

c) Gestión social y consolidación del suelo a cargo de la Administración Pública

Un incentivo complementario a los dos descritos anteriormente, es el rol activo que asumen la Administración Municipal para lograr la gestión del suelo de manera eficiente y oportuna, bajo criterios sociales, urbanísticos, ambientales y financieros.

Como se ha mencionado anteriormente, ejecutar un proyecto en el que todas las partes involucradas llegan a acuerdo garantiza el cumplimiento de los cronogramas, la rentabilidad financiera estimada y el cumplimiento de todas las obligaciones incluidas dentro de la estructuración del mismo. Por tanto, una administración pública que asume un rol activo y que es capaz de liderar un proceso de transformación urbana, puede convertir toda su actuación en un incentivo para atraer inversión privada que permita la financiación de proyectos urbanísticos diseñados bajo esquemas previamente definidos y concertados con las comunidades participantes.

La fase de gestión del suelo requerido para la ejecución del proyecto es tal vez la más complicada de todo el ciclo de proyecto. Por tanto, es necesario utilizar todas las competencias y disposiciones que tiene la Administración Local para garantizar su ejecución. Entre ellas se encuentran i) articular la implementación de diversos instrumentos de gestión de suelo, ii) la posibilidad de utilizar o adecuar las normas urbanísticas existentes, iii) generar los espacios de participación y concertación necesarios con las comunidades. Esta posibilidad se convierte en un activo importante que puede ser capitalizado, perfeccionado y potencializado en función de ejecutar proyectos de interés público de manera más eficiente e incluso para promover la inversión privada que permitan mejorar las condiciones urbanísticas de la ciudad y iv) la posibilidad de lograr la coordinación interinstitucional requerida para la toma de decisiones públicas requeridas en las diferentes etapas del proyecto.

Es claro que un constructor privado estará dispuesto a ejecutar un proyecto donde estén claras las reglas de juego para el desarrollo del mismo, tales como las i) normas urbanísticas aplicables ii) claridad en la cuantificación de las obligaciones urbanísticas, iii) se cumplan los cronogramas en los tiempos establecidos, iv) se pueda desarrollar un potencial edificatorio atractivo y v) se haya mitigado el riesgo de suspensión del mismo por conflictos con los pobladores originales o por cambios de gobierno. Bajo estas condiciones, estará dispuesto a aportar recursos adicionales en proporción al “ahorro” que puede llegar a tener en el proceso de gestión del suelo. Por tanto, una administración local puede concertar un proyecto urbanístico en función de las necesidades de la población focalizada (que en el caso de los Olivos son los pobladores originales) y combinarlo con el desarrollo de una porción del suelo bajo condiciones de mercado. Un proyecto con estas dos características puede incluir a la población residente e involucrar al sector privado que a cambio de una rentabilidad financiera atractiva, financiará y ejecutará la totalidad del mismo.

Un esquema como el implementado en el proyecto Los Olivos se convierte en un piloto que puede ser perfeccionado por las administraciones locales para ser aplicado en sectores similares donde se requiera una particular coordinación entre los actores involucrados (desde las familias que serán beneficiarias de los programas, los constructores y promotores de los proyectos, las comunidades locales, las instituciones del gobierno, el Estado e incluso organizaciones no gubernamentales), pues a diferencia de los proyectos tradicionales que transforman el territorio bajo la óptica de un solo actor, el desarrollo de proyectos urbanísticos inclusivos pretende no solo la transformación espacial del territorio sino también superar

aquellas barreas sociales y económicas que afectar a las poblaciones especialmente las más vulnerables.

Esta es una muestra de que el sector público al tener el control del uso y ocupación del suelo y la posibilidad de participar en las plusvalías derivadas del desarrollo urbano puede adelantar acciones concretas para mejorar las condiciones urbanas de los territorios y a la vez las condiciones de vida de las personas, así como mejorar la localización de las personas más vulnerables y de menores ingresos que habitan en la ciudad. La coordinación y cooperación entre los diferentes actores y el cumplimiento de los acuerdos establecidos entre todas las partes es, en gran medida, la garantía para que los beneficios obtenidos por las comunidades se mantengan en el largo plazo, así como las condiciones de inclusión, diversidad y mixtura de los territorios.

Así mismo, la incorporación de medidas concretas para la no expulsión de los pobladores originales del territorio en el marco de procesos de renovación urbana, que puedan ser ejecutadas, intermediadas y verificadas por parte del Estado, pueden evitar el desplazamiento y la exclusión de la población vulnerable y con ello mitigar los procesos de gentrificación. Estas medidas deben estar encaminadas a la protección de propietarios originales y a la generación de vivienda social *in situ* en este tipo de proyectos, lo cual mejoraría las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda de la población con condiciones de pobreza y aportaría a garantizar el tan anhelado derecho a la ciudad para todas las personas con independencia de su condición socioeconómica.

4.3. Actores involucrados en el proceso de transformación urbana en el Barrio Los Olivos: Sociograma

En este aparte se analizará cada uno de los actores involucrados en el desarrollo de este proyecto, identificando sus relaciones, los recursos, actividades que desarrollan para la concreción del mismo. Tales actores se han clasificado en tres: La comunidad, el sector público y el sector privado.

En la siguiente gráfica se presenta un sociograma en el que se muestran los actores participantes en el proyectos y sus vínculos sociales.

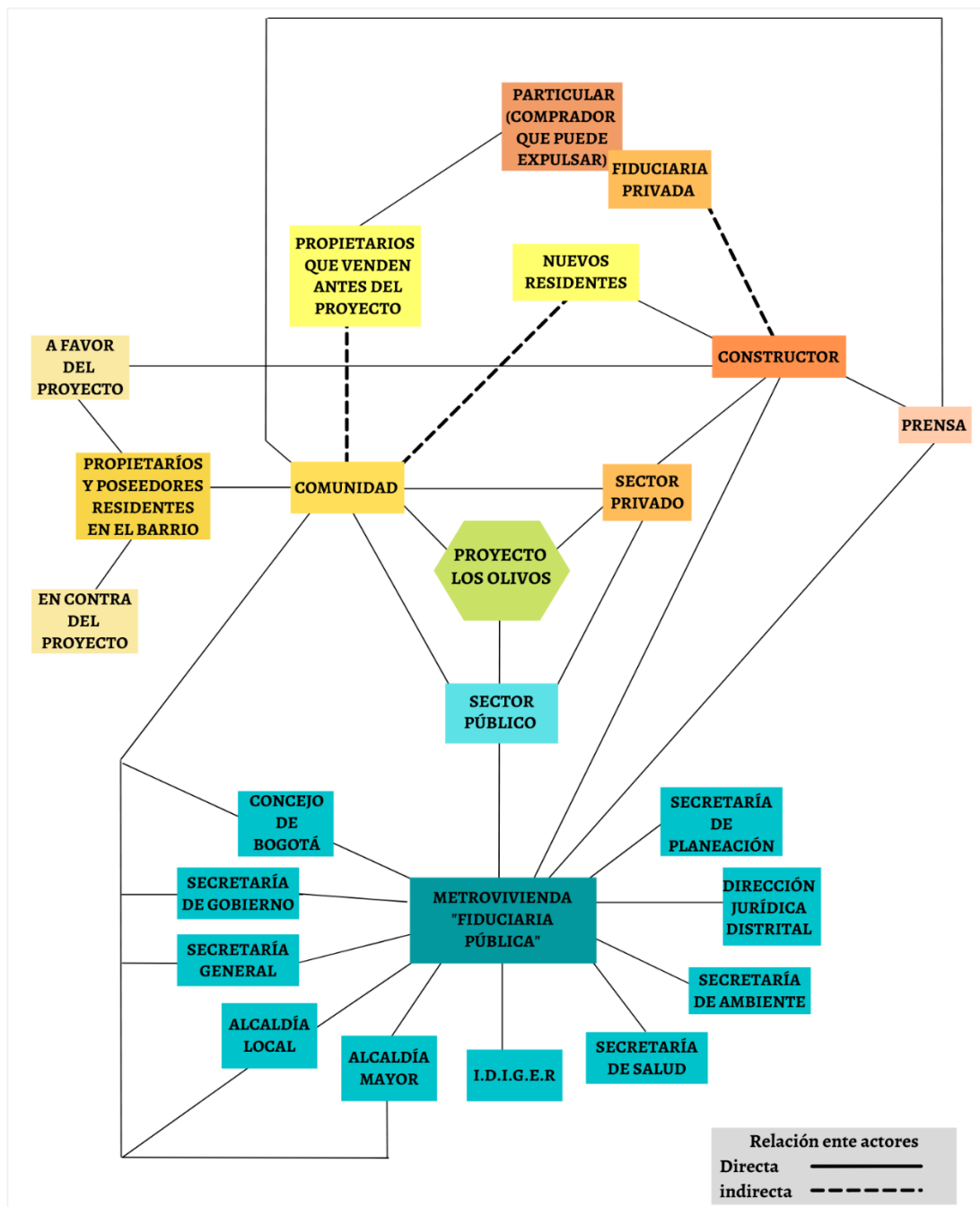


Figura 21. Sociograma del proyecto
 Fuente: Elaboración propia

El análisis de relaciones entre los actores del esquema anterior se presenta en siguiente cuadro, donde se describen los recursos, aportes, interés y beneficios de cada uno ellos y las fases del proyecto en la que participaron.

Tabla 9. Actores involucrados en el proyecto: Importancia, fase en la que participan, recursos, aportes y beneficios del proyecto

Clasificación general	Actores	Importancia en el proyecto	Fase en la que participan ³⁰	Recursos con las que contaban antes del proyecto	Aportes al proyecto	Beneficios obtenidos
Comunidad	Propietarios y poseedores a favor	Principal	1; 2; 6; 8;	Conocimiento del territorio y arraigo; tienen capacidad organizativa	Suelo (Al valor comercial establecido por avalúos oficiales)	Restitución de inmuebles en el sector con mejores condiciones, mantenimiento del mismo estrato y mejorar las condiciones de habitabilidad, obtención de uno, dos o tres inmuebles que le garantiza su permanencia en el territorio y, en algunos casos la posibilidad de vivienda a otros miembros de familia o para alquilarlas
	Propietarios y poseedores en contra	No participan	N/A	N/A	N/A	N/A
	Propietarios que venden antes del proyecto	No participan	N/A	N/A	N/A	N/A
	Nuevos residentes	Complementario y no incidente	8	N/A	N/A	Adquirir vivienda nueva (NO VIS) en el proyecto
Sector público	Metrovivienda ³¹	Principal	1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8;	Conocimiento de la norma urbanística; tienen capacidad de modificar los instrumentos de planificación,	Técnicos para la estructuración del proyecto y la elaboración de los estudios técnicos; Recursos económicos para la elaboración de	Generar confianza entre los actores involucrados; Ejecución del proyecto y modelo de gestión replicable para incluir vivienda social; Posibilidad de intervenir
	Fiducia (creada por el sector público)	Subsidiaria (administrada los inmuebles)	6;			

³⁰ De acuerdo con las fases definidas en la figura "Cronología del proyecto y evidencia de la utilización de diversos instrumentos de gestión y financiación del suelo" presentada anteriormente.

³¹ Hoy Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano – ERU. banco inmobiliario de la ciudad de Bogotá fue la entidad pública que lideró este proyecto. Su objetivo inicial fue el de proteger a los pobladores originales del barrio Los Olivos y así garantizar su permanencia en el sector. Para lograr esto, estructuró un proyecto de renovación urbana que incluyera vivienda de interés social, autosostenible (para que impactara en la menor medida posible su presupuesto), que cumpliera con las expectativas tanto de los pobladores originales como del constructor involucrado y se ajustara a las normas urbanísticas de la ciudad.

Clasificación general	Actores	Importancia en el proyecto	Fase en la que participan ³⁰	Recursos con las que contaban antes del proyecto	Aportes al proyecto	Beneficios obtenidos
		del proyecto)		generación de espacios de participación y concertación	avalúos y expropiaciones (debe recuperarlos); Coordinación institucional y gestión del proyecto; Concreción de acuerdos ente los actores involucrados	el mercado del suelo mediante la implementación articulada de instrumentos de gestión; protección a los pobladores originales que participaron en el proyecto
	Secretaría de Planeación	Complementario	4; 5			
	Dirección Jurídica Distrital	Complementario	4; 5			
	Secretaría de Ambiente	Complementario	4; 5			
	Secretaría de Salud	Complementario	4; 5			
	I.D.I.G.E.R	Complementario	4; 5			
	Alcaldía Mayor	Complementario	4; 5			
	Alcaldía Local	Complementario	4; 5			
	Secretaría General	Complementario	4; 5			
	Secretaría de Gobierno	Complementario	4; 5			
	Concejo de Bogotá	Control político	4; 5	Presión política a favor y en contra del proyecto	N/A	N/A
Sector privado	Constructor	Principal	5; 6; 7; 8	Capacidad técnica y económica para el desarrollo del proyecto; Capacidad política para presionar la toma de decisión de la administración	Desarrollar y construir a su costo el proyecto; Adquirir predios faltantes; Intervenir curso de agua (quebradas); Pagar compensaciones sociales y arriendos transitorios; Pagar estudios y diseños a Metrovivienda; Desistir todas las demandas de nulidad y restablecimientos del derecho	Disminución del tiempo de ejecución del proyecto; Mitigación de los conflictos con los propietarios; Mayor edificabilidad y su correspondiente rentabilidad

Clasificación general	Actores	Importancia en el proyecto	Fase en la que participan ³⁰	Recursos con las que contaban antes del proyecto	Aportes al proyecto	Beneficios obtenidos
	Particular (Comprador que puede expulsar)	Detonante del desplazamiento de los residentes	Antes del inicio del proyecto	Los inmuebles que adquiridos eran aportado a una fiducia privada	N/A	N/A
Prensa	Periódicos (sección distrital) y radio	Generan opinión a favor y en contra del proyecto	1,2	Presión para desistir el proyecto	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia

Para lograr la vinculación de los tres actores principales al proyecto se avanzó en acciones tendientes a que cada uno de ellos recibiera beneficios muy cercanos a sus expectativas. Fue necesario alinear los diversos intereses desarrollando los siguientes aspectos: i) Construcción de confianza y la definición de reglas claras para la vinculación de cada uno de ellos al proyecto, ii) Materialización de los acuerdos en documentos vinculantes y concretos, iii) Cumplimiento cada una de las actividades definidas en los tiempos programados y iv) Diálogo permanente para la resolución de problemas o conflictos en cada una de las fases del proyecto.

Se pueden resumir los acuerdos y resultados obtenidos del proyecto en relación con los actores principales participantes, en los siguientes:

- 1) **Comunidad que participó en el proyecto:** concedieron la posibilidad de recibir viviendas relativamente más pequeñas y en una localización estipulada por el proyecto. Sin embargo, mejoraron las condiciones de habitabilidad (debido a que en la forma en que se remunera los propietarios disminuyen el hacinamiento), más unidades habitacionales, aunque de menor tamaño (muchos de ellos obtuvieron dos o tres inmuebles que les permitirá garantizar a vivienda para otros miembros de su familia o para alquilar).
- 2) **Metrovivienda (sector público)** para lograr cumplir con su principal desafío que era proteger a los pobladores originales, consolidó un equipo de trabajo de carácter multidisciplinar para así avanzar en tres frentes de trabajo el social, el jurídico institucional y el técnico financiero. Siempre se contó con el respaldo de la Alcaldía Mayor (voluntad política), situación que facilitó la interlocución con las entidades distritales y con ello la toma de decisiones y la formalización de los acuerdos.

Con relación al eje social, a pesar del poco tiempo disponible, se acordaron las condiciones de remuneración por los aportes de los inmuebles de los pobladores originales, la cantidad y características de las viviendas que recibirían y el valor de las compensaciones y demás reconocimientos económicos por su participación. Así mismo, en relación con el eje jurídico e institucional, se logró que todas las entidades involucradas tomaran las decisiones

necesarias de manera articulada y en los tiempos adecuados para lograr concretar el proyecto. Y finalmente, en el eje técnico – financiero, se logró garantizar tanto las condiciones de norma urbana que permitieran el desarrollo del proyecto y de saneamiento predial (cabidas, linderos y áreas) de todos los inmuebles involucrados, y por otro, las condiciones de participación tanto de pobladores originales como del constructor en un proyecto inmobiliario social y financieramente viable.

Cede la posibilidad de obtener beneficios económicos adicionales, sin embargo, garantiza el cumplimiento de su objeto social a través de mejorar las condiciones urbanas para un sector de la ciudad y sus pobladores originales. Además, de diseñar un esquema de gestión replicable en proyectos similares.

- 3) **Constructor (sector privado)** el resultado de las negociaciones entre el sector público y los pobladores originales se pueden ver como un beneficio directo para el constructor en tanto que evitaron la necesidad negociar con la comunidad y la gestión del suelo. Así mismo, el cambio de norma urbanística se dio sin la necesidad de adelantar un plan parcial (que de acuerdo con los tiempos promedio de la administración puede tardar entre 5 y 10 años). Cede en el tipo de proyecto a desarrollar, dado que tanto los pobladores originales eligen el lugar donde localizar sus viviendas. En función a esto, debe diseñar un proyecto urbanístico teniendo en cuenta estas consideraciones. Sin embargo, resulta ser viable financieramente y puede avanzar en su ejecución. Así mismo, este proyecto se convierte en un ejemplo de trabajo público privado que puede aplicar en el futuro para otros casos similares.

4.4. Incidencia financiera de la vivienda inclusiva en el proyecto

Incorporar la vivienda inclusiva en un proyecto urbano implica analizar la interacción entre los intereses de los diferentes actores involucrados y los aspectos financieros requeridos para así definir tanto el tipo de proyecto posible y su factibilidad financiera. El análisis financiero se puede realizar a través de modelos que permitan representar las múltiples posibilidades de producción de espacio construido hasta alcanzar el óptimo necesario que garantice la viabilidad del proyecto. Con base en esta información, los diferentes actores involucrados en el desarrollo del proyecto pueden tomar la decisión de participar y/o invertir en el mismo. Como principio básico se puede establecer que todo proyecto inmobiliario debe procurar la generación de rentas mínimas que garanticen la motivación la participación de los agentes privados en su desarrollo.

Para hacer una evaluación financiera se debe contar con un proyecto urbanístico y arquitectónico ya definido. En la definición del proyecto se debe revisar el potencial normativo que se permite en el sector, las condiciones urbanas de inserción en el contexto, la definición de usos y tipos de productos inmobiliarios de acuerdo con diversos escenarios y con las condiciones de mercado. Como resultado de este ejercicio, se debe obtener una aproximación sobre i) cuántos metros cuadrados de construcción se puede desarrollar en el proyecto; a que tipo de usos se destinarán y que tipologías se concretarán; ii) cuáles serán las áreas de cesión

y demás elementos que conformarán la estructura urbana o que permiten cumplir con las obligaciones urbanísticas y iii) cuáles serán las etapas de desarrollo.

Toda esta información urbanística y arquitectónica alimenta el modelo financiero. A continuación, se describen las variables que se deben tener en cuenta para su aplicación.

4.4.1. Variables e indicadores del modelo financiero

A continuación se describen las variables y los indicadores financieros que deben tenerse en cuenta para la aplicación de un modelo financiero para un proyecto inmobiliario.

1. Variables de un modelo financiero de proyecto inmobiliario

El análisis financiero de un proyecto inmobiliario permite establecer su viabilidad y eficiencia financiera, que son la base para que un inversionista y/o constructor decida si participa o no en su desarrollo. Un agente inmobiliario estaría dispuesto a construir y vender una unidad inmobiliaria si al hacerlo recibe un beneficio que le satisfaga y compense los riesgos que asume.

Este análisis financiero implica desagregar tanto los ingresos que tendrá el proyecto derivado de las ventas de los productos inmobiliarios como los costos asociados al mismo, establecer el flujo de caja y el tiempo de construcción del proyecto. Los aspectos que se tienen en cuenta en cada uno son los siguientes:

- a) Los ingresos percibidos por las ventas de los productos inmobiliarios. El valor de venta debe estar acorde con los valores de mercado (depende principalmente del tipo y características del producto y su localización). Es importante mencionar que las ventas son superiores al aumentar la edificabilidad o cuando los productos inmobiliarios se destinan a grupos socioeconómicos de mayores ingresos o que generen mayores rentas.
- b) Costos asociados a la ejecución del proyecto. Se clasifican en directos e indirectos y cada uno de ellos tienen una serie de componentes. Es importante verificar como se distribuyen y el peso que tienen sobre las ventas del proyecto.

Los *costos directos* se refieren a aquellos relacionados con la ejecución de la obra como materiales, mano de obra, equipos y los costos necesarios para su administración en sitio.

Los *costos indirectos* se refieren a aquellos relacionados con impuestos, permisos, en algunos casos los diseños técnicos, soporte legal, gastos de ventas, financieros, jurídicos, etc.

- c) Valor del suelo. Por lo general se calcula como un resultante del ejercicio financiero, luego de descontar de los ingresos todos los costos asociados al mismo. Se recalca que este componente es directamente proporcional al valor de ventas.

Dentro de este componente, se incluyen todos los costos asociados a la gestión del suelo. Para el caso de análisis, se incluyen todos los costos sociales derivados de los acuerdos con los pobladores originales.

- d) El monto y fuente de los recursos que deben ser invertidos en el proyecto, teniendo en cuenta cada una de sus fases: i) planeación, estructuración y aprobación, ii) estudios y

diseños, iii) ejecución de las obras tanto de urbanismo como de construcción. La fuente de los recursos principalmente corresponde a aportes propios, recursos de terceros o futuros compradores y créditos disponibles según las condiciones de financiación.

- e) La financiación a la que deben acceder los compradores de los productos inmobiliarios
- f) La utilidad esperada. La ganancia del desarrollador resulta como un residual entre el ingreso total del proyecto menos los egresos. Debe ser siempre positivo, incluso si el constructor decide comprar el 100% del suelo (en cuyo caso la tasa de retorno sería menor).
- g) La rentabilidad del capital invertido, medida a partir de la Tasa Interna de Retorno – TIR. Representa la rentabilidad porcentual del proyecto considerando los flujos de dinero por mes, para posteriormente compararse con la Tasa de descuento. Es la tasa de interés o rentabilidad que ofrece una inversión, o el porcentaje de beneficio o pérdida que tendrá una inversión para las cantidades que no se han retirado del proyecto.

Los cinco primeros aspectos se relacionan con la viabilidad técnica y financiera del proyecto y los dos últimos están más relacionados con su eficiencia financiera. Sin embargo, se recalca que todos estos factores se encuentran estrechamente relacionados y que un cambio en alguno de ellos puede modificar completamente la estructura y resultado financieros y con ello la viabilidad del proyecto.

La práctica del ejercicio inmobiliario muestra los costos como un porcentaje de las ventas y por lo general indica que los costos directos de construcción corresponden a un valor alrededor del 50% de los ingresos, los costos financieros alrededor el 4% y el valor del suelo alrededor de 15%. Esta distribución dependerá de varios factores como los productos inmobiliarios, los costos de los insumos, y el poder de negociación entre el propietario del suelo y el constructor.

De otra parte, es necesario definir el cronograma de ejecución, el cual tiene la información básica de todo el ciclo de proyecto desde el momento en que se estructura, el periodo de ventas, la construcción, escrituración y entrega de los productos inmobiliario y la liquidación o cierre del proyecto. Su elaboración es determinante para la aplicación del modelo financiero, pues los hitos que se definan en el mismo y los tiempos en que sucederán sirven como referencia para proyectar los ingresos y los egresos

Con base en toda esta información, se construye el flujo de caja del proyecto, factor determinante para evaluar la eficiencia financiera. Implica analizar de manera pormenorizada los ingresos y egresos durante el desarrollo del proyecto, indicando de manera precisa los momentos en que cada uno de ellos se generarán y con ello verificar las diferencias periódicas entre ambos, es decir, los saldos de caja.

Hay varios factores que deben tenerse en cuenta para la construcción del flujo de caja. Por el lado de los ingresos, es importante conocer el valor del dinero en el tiempo y para ello, la velocidad de venta de las unidades de producto inmobiliario es determinantes para estimar el retorno de las utilidades. No es suficiente saber la cantidad de unidades, sino cuándo se van a vender y cuándo se recibirán los recursos por esas ventas. Por el lado de los costos, se

requiere conocer el tiempo que tardará la construcción y los montos de dinero necesarios para su ejecución en el tiempo.

Uno de los aspectos relevantes que se estiman una vez construido el flujo de caja es el punto de equilibrio del proyecto, momento en el cual es viable iniciar la construcción de los productos inmobiliarios, debido a que el proyecto cuenta con los recursos acumulados suficientes (del proceso de preventas) para garantizar el desarrollo del mismo.

2. Los indicadores financieros para evaluar la viabilidad de proyectos inmobiliarios

Como se ha mencionado, un proyecto inmobiliario es un proyecto de inversión que se puede interpretar como un conjunto de ingresos y egresos que se dan en diferentes momentos en el tiempo. Los elementos que se deben tener en cuenta para elegir una alternativa viable de inversión en comparación con otras son:

- Todos los ingresos y egresos que aparecen en el proyecto de inversión.
- El valor del dinero en el tiempo.
- La tasa de interés de oportunidad.

Con base en estos elementos se pueden determinar parámetros o medidas financieras para establecer la bondad o beneficio financiero de cada alternativa de inversión y elegir un escenario factible. Tales parámetros se traducen en indicadores de bondad financiera como los siguientes:

- **Valor Presente Neto (VPN):** identifica en el presente, el valor de los flujos de dinero utilizando una tasa de descuento.
- **Tasa Interna de Retorno (TIR):** Representa la rentabilidad porcentual del proyecto considerando los flujos de dinero por mes, para posteriormente compararse con la Tasa de descuento. Corresponde a aquella tasa de interés que hace igual a 0 el valor presente neto de un flujo de inversión de un proyecto.
- **Tasa interna de oportunidad (TIO):** Para la definición de la Tasa Interna de Oportunidad y poder realizar los cálculos financieros del proyecto, se tomó como referencia el estudio “Estimación de rentabilidad de referencia para el sector de la Construcción”³² (Parra, 2015), publicado por la Secretaria de Planeación Distrital.

³² Para estimar una rentabilidad de referencia de los proyectos de construcción en Colombia, el mencionado estudio aplicó las metodologías Weighted Average Cost of Capital (WACC) y Capital Asset Pricing Model (CAPM), partiendo de un diagnóstico del sector y estadísticas recientes. “El WACC es el promedio ponderado de dos magnitudes distintas: un costo —el costo de la deuda— y una tasa requerida de retorno —la tasa requerida de retorno de los recursos propios (Ke)”. Y “La metodología del CAPM (Capital Asset Pricing Model) es utilizada para determinar una tasa de retorno teóricamente apropiada para un activo. Es un modelo que tiene en cuenta la sensibilidad del activo a los riesgos (de mercado o ajenos a él), los cuales se representan con un coeficiente β También considera la tasa de retorno de mercado esperada y la tasa de retorno de un activo libre de riesgo (teóricamente)” (Parra, 2015)

A manera de resumen, a continuación se presenta un cuadro con todos los elementos que se tuvieron en cuenta para la aplicación del modelo financiero³³ del caso Los Olivos y la fuente de la información utilizada.

Tabla 10. variables, descripción y fuentes de información utilizadas en el modelo financiero aplicado al caso Los Olivos

Variables	Descripción
Costos directos	En este rubro se encuentran todos los costos relativos a la ejecución de las obras, que corresponderían a materiales, mano de obra, equipos, contratos a todo costo, y supervisión y control en sitio. Los costos para cada uno de los productos inmobiliarios se referenciaron por grandes indicadores y basados en la experiencia de personal especializado.
Costos indirectos	Se refiere a los gastos de promoción y ventas, honorarios de los partícipes gestores del proyecto, costos de la estructura financiera y jurídica del proyecto (gastos de hipoteca, fiducia inmobiliaria y de preventas), impuestos prediales, de delineación, registro y beneficencia, gravamen a los movimientos financieros, impuestos de industria y comercio, pólizas, provisiones posventa y de entregas de inmuebles. Los valores referenciados se convirtieron, para efectos de análisis, en parámetros constantes respecto del valor de las ventas.
Costos financieros	Corresponde al costo financiero asociado al crédito hipotecario, para los análisis se calcularon en pesos constantes para cada módulo estudiado. Para efectos de valoración, en el caso de vivienda, comercio y servicios, se simplificó el análisis en una unidad inmobiliaria a desarrollarse en la Manzana útil media del proyecto, y para este caso específico para la segunda etapa de éste.
Utilidad	Corresponde a la remuneración de los recursos de patrimonio invertidos en el proyecto inmobiliario. Éstos están integrados por los gastos preoperativos del proyecto, esto es: Valor del predio Diseños arquitectónicos, estructurales, geotécnicos, eléctricos, hidráulicos y sanitarios. Los gastos de promoción y ventas: construcción de la unidad modelo y la sala de ventas, gastos de personal de ventas promoción y publicidad del proyecto. Los gastos de licenciamiento: gestión de licencias, pago de expensas, delineación y ocupación urbana. Los gastos necesarios para la conformación de la estructura jurídica y financiera del proyecto. Y para efectos de análisis el fondeo, con recursos propios, del primer mes de obra para dar tiempo al traslado de recursos en las fiducias de preventa a partir de la obtención del punto de equilibrio Recursos de inicio del proceso constructivo, así como los desajustes de caja que se pudieran dar como consecuencia de un descalce entre los ingresos por ventas, créditos, subsidios, respecto de la inversión en costos directos, e indirectos.

³³ El modelo financiero utilizado para el desarrollo de este trabajo de grado fue suministrado por el Ingeniero Civil Javier Rodríguez quien es un estructurador financiero de proyectos inmobiliarios con amplia experiencia en construcción de proyectos.

Variables	Descripción
Flujo de caja	Los rubros acá consignados permiten la generación de un flujo de caja del proyecto, el cual definirá las necesidades de caja en el tiempo, los requerimientos de caja de éstos y los recursos externos, su remuneración y su devolución. Flujo de caja que permite el análisis de diferentes medidas de bondad financiera que permiten la calificación del ejercicio financiero.

Fuente: Rodríguez, J, 2022. Documento de trabajo

4.4.2. Resultado de la modelación financiera del Caso Los Olivos en dos escenarios

Para la aplicación del modelo financiero en el proyecto Los Olivos se definieron dos escenarios. El primero de ellos, para el proyecto descrito a lo largo de este documento, es decir el ejecutado. El segundo, para un proyecto hipotético donde no se incluye vivienda social.

En ambos escenarios, se utilizaron los datos urbanísticos obtenidos de la licencia de urbanismo licencia de reurbanización con resolución No. 16-3-0806 de mayo de 2016 y sus modificaciones y la licencia de construcción con resolución No. 11001-3-19-0501 de 31 de mayo 2016 y sus modificaciones.

A continuación se describe y presentan los datos para cada uno de los dos escenarios.

4.4.2.1. Escenario 1. Caso los Olivos

La aplicación y resultado del modelo financiero se muestra a continuación siguiendo los siguientes cinco puntos:

1. Áreas urbanísticas y arquitectónicas base para el análisis financiero

Ítem	Área (m2)
Área re -urbanización	8.032,35
Área no urbanizada suelo protegido	997,87
Área no urbanizada MVA (Av. José Celestino Mutis)	158,53
ANU 1 - etapa reurbanización	7.084,48
Cesión para vías locales	3.476,48
Área Útil	3.558,00
<i>Lote 1 - VIP</i>	<i>1.324,96</i>
<i>Lote 2</i>	<i>2.233,04</i>
Obligaciones urbanísticas pagadas	1.522,39

Las áreas arquitectónicas fueron calculadas con la información de las licencias de construcción y los datos faltantes estimados con los datos estándar de modelo financiero. Se presentan a continuación para cada uno de los lotes.

LOTE 1

Área Útil	1.324,96 m2
Número máximo de viviendas	19
Área Promedio Inmuebles	80
Área Ocupada	1.520 m2
Índice de Ocupación Usado	0,10
Área construida vendible (AV)	1.520 m2
Área Equipamiento Comunal	617 m2
Total Parqueos	11
Área Total Construida (AC)	2.335 m2
Relación AV/AC	0,65
LOTE 2	
Área Útil	2.233,04 m2
Número máximo de viviendas	637
<i>VIP</i>	41
<i>NO VIS</i>	596
Área Promedio Inmuebles	33,76 m2
No. De Torres	1
No. De Unidades Por Piso por Torre	19,3
No. De Pisos	33
Área Ocupada	804,19 m2
Índice de Ocupación Usado	0,11
Área promedio puntos fijos	3.226,19 m2
Área Total Construida Vendible (AV)	21.507,94 m2
Área construida de la torre sin comunales de norma	24.734,13 m2
Área Equipamiento Comunal Estimado	1.804,00 m2
Área Total Construida (torre y equipamiento)	26.538,13 m2
Área estacionamientos (plataformas y 4 sótanos)	16.847,05 m2
Área Total Construida (AC)	43.385,19 m2
Relación AV/AC	49,57%

2. Ingresos por ventas

Las ventas se calculan sobre las unidades de vivienda no VIS que se generan en el lote 2.

Los datos base para calcular las ventas se tomaron de la información consultable del proyecto en bases de la Secretaría Distrital de Planeación y de la página del constructor.

Descripción Básica del Proyecto

Nombre del Proyecto :	View 63
Dirección :	Cl. 63 # 1-05
Estrato :	4
Total Unidades :	596
En Ventas desde:	1-nov-18
Descripción Comercial	
Un. Vendidas Total:	494
Ventas Últimos 12 Meses :	62
Unidades Lanzadas Últimos 12 Meses :	164
Unidades Actual en Oferta:	102
Meses en Venta (Últimos 12 Meses) :	12
Ventas Promedio Mes :	5,2

Valores de venta

ÁREA APTOS	UNIDADES	Valor de venta (por unidad)	
		Nov de 2018	Enero 2021
30,50 m2	534	\$165.000.000	\$208.400.000
61,00 m2	55	\$450.000.000	\$527.400.000
68,80 m2	7	\$470.000.000	\$462.000.000
TOTAL	596		

Valor de ingresos por ventas

Inmuebles	596
Área Promedio	33,76 m2
Valor M2 Promedio (Miles de \$\$)	\$ 5.400,33
Ritmo de Ventas Promedio	16
Duración de las Ventas (meses)	38
Proyección de incremento anual	10,00%
Factor Multiplicador	17,76%
Valor Total Ventas Proyectadas (miles de pesos)	\$ 127.978.413

3. Costos directos e indirectos

Los costos directos e indirectos se calculan tanto para los productos generados en el lote 1 como en el lote 2. Sin embargo, para este caso, los costos asociados a la producción de vivienda social se equiparan a parte del valor del suelo, debido a que la remuneración de los pobladores originales se hace en inmuebles construidos, tal y como se explico anteriormente.

Insumos para el cálculo de costos directos e indirectos de construcción Lote 2 (NO VIS)

Costo directo de construcción (miles de pesos)	\$1.614
% sobre ventas de Promoción y comercialización	5,40%
% sobre ventas de Impuestos e indirectos	18,96%
% sobre ventas de financieros	4,00%
Utilidad mínima esperada	6,35%

Costos totales para el lote 2

Ítem	Valor (miles de pesos)
Costo directo	\$70.548.878
Costos indirectos	\$31.173.234
<i>Honorarios de comercialización</i>	<i>\$6.908.885</i>
<i>Honorarios de Construcción e impuestos</i>	<i>\$24.264.350</i>
Financieros durante construcción (E)	\$5.119.137
Valor de urbanismo y pago cargas	\$1.116.102
Total de costos	\$107.957.351

Insumos para el cálculo de costos directos e indirectos de construcción Lote 1 (VIP - Casas)

Costo directo de construcción (miles de pesos)	\$1.480
% sobre ventas de Promoción y comercialización	1,82%
% sobre ventas de Impuestos e indirectos	0,00%
% sobre ventas de financieros	2,00%
Utilidad mínima esperada	0,00%

Costos directos e indirectos de construcción Lote 1 (VIP)

Ítem	Valor (miles de pesos)
Costo directo	\$6.721.434
Devolución de IVA	-\$233.383
Costo Directo después de devolución de IVA	\$6.488.050
Costos indirectos	\$1.382.003
<i>Honorarios de comercialización</i>	<i>\$0</i>
<i>Honorarios de Construcción</i>	<i>\$504.108</i>
<i>Honorarios de dirección de proyecto</i>	<i>\$31.865</i>
Financieros durante construcción (E)	\$25.492
Compensaciones	\$1.502.984
Total costos	\$9.934.501

Es importante destacar que en este caso no se incluyen costos de comercialización debido a que las unidades no serán vendidas sino entregadas a los pobladores originales. Por esta misma razón, se disminuyen los demás costos indirectos, pues se computan con los que se incluyen en los datos del Lote 2.

4. Balance del proyecto

ID	Ítem	Valor (miles de pesos)	% sobre ingresos
A	Ingresos por ventas	\$127.978.413	100%
B	Costos Directos	\$70.548.878	55,1%
C	Costos Indirectos	\$31.173.234	24,4%
D	Financieros	\$5.119.137	4,0%
E	Costos urbanismo	\$1.116.102	0,9%
F	Utilidad	\$8.126.629	6,4%
H	Valor residual del suelo (A-B-C-D-E-F)	\$11.894.433	9,3%
J	<i>Valor residual del suelo por m2</i>	<i>\$ 1.480,8</i>	
I	Valor del suelo resultado de acuerdos con pobladores originales participantes	\$9.934.501	7,8%
J	Valor suelo restante (producto de las compras a los residentes antes del proyecto)	\$1.959.931	1,5%

De acuerdo con este resultado, el proyecto es viable financieramente, adicionalmente los acuerdos con los pobladores originales (representado en unidades construidas) hacen parte del valor residual del ejercicio financiero y por tanto, permite su financiación.

5. Indicadores financieros

Tasa interna de retorno (TIR) = 17,07%

Valor Tasa de Oportunidad (VTO) = 17,07%

Valor presente Neto VPN(17,07%) = \$ 0,00

Como resultado de este proyecto, se obtiene que la inversión realizada se remunera con una utilidad del 6,4% de las ventas, más un 30% de los honorarios que se estiman como el saldo neto de operación asignable a las rentas de capital invertido en el proyecto. La TIR obtenida nos indica la rentabilidad media anual del capital invertido durante los 38 meses de ejecución del proyecto puede ser garantizada a una tasa del 17,07% efectivo anual. Estos indicadores permiten asegurar que el proyecto es viable y que un inversionista estaría interesado en participar en el.

4.4.2.2. **Escenario 2. Proyecto hipotético sin vivienda social**

Este escenario se asemeja a uno proyecto tradicional de renovación urbana en un sector como los Olivos. Se asume que todo el suelo se compra a los pobladores originales, al valor de los avalúos comerciales realizados por una entidad especializada.

Para la construcción de este escenario se utilizan las mismas condiciones en el Lote 2 excluyendo los apartamentos destinados para VIP y para el lote 1, se hace una estimación de una edificación de 12 pisos usando indicadores construidos a partir de los datos del Lote 2.

La aplicación y resultado del modelo financiero se muestra a continuación siguiendo los siguientes cinco puntos:

1. Áreas urbanísticas y arquitectónicas base para el análisis financiero

Ítem	Área (m2)
Área re -urbanización	8.032,35
Área no urbanizada suelo protegido	997,87
Área no urbanizada MVA (Av. José Celestino Mutis)	158,53
ANU 1 - etapa reurbanización	7.084,48
Cesión para vías locales	3.476,48
Área Útil	3.558,00
<i>Lote 1</i>	1.324,96
<i>Lote 2</i>	2.233,04
Obligaciones urbanísticas pagadas	1.522,39

Las áreas arquitectónicas del Lote 2 se mantienen y las del Lote 1 se estiman para un producto inmobiliario similar al del proyecto original.

LOTE 1	
Área Útil	1.324,96 m2
Número máximo de viviendas	156
Área Promedio Inmuebles	33,76
Área Ocupada	517 m2
Índice de Ocupación Usado	0,39
Área construida vendible (AV)	5.267 m2
Área Equipamiento Comunal	151,43 m2
Total Parqueos	165,00
Área Total Construida (AC)	9.179 m2
Relación AV/AC	0,57
LOTE 2	
Área Útil	2.233,04 m2
Número máximo de viviendas	596
Área Promedio Inmuebles	33,76 m2
No. De Torres	1
No. De Unidades Por Piso por Torre	19,3

No. De Pisos	33
Área Ocupada	804,19 m2
Índice de Ocupación Usado	0,11
Área promedio puntos fijos	3.226,19 m2
Área Total Construida Vendible (AV)	21.507,94 m2
Área construida de la torre sin comunales de norma	24.734,13 m2
Área Equipamiento Comunal Estimado	1.804,00 m2
Área Total Construida (torre y equipamiento)	26.538,13 m2
Área estacionamientos (plataformas y 4 sótanos)	16.847,05 m2
Área Total Construida (AC)	43.385,19 m2
Relación AV/AC	49,57%

2. Ingresos por ventas

Las ventas se calculan sobre el total de las unidades de vivienda no VIS (estrato 4) que se generan en los lotes 1 y 2.

Los datos base para calcular las ventas se tomaron de la información consultable del proyecto en bases de la Secretaría Distrital de Planeación y de la página del constructor.

Valores de venta

ÁREA APTOS	UNIDADES	Valor de venta (por unidad)	
		Nov de 2018	Enero 2021
30,50 m2	674	\$165.000.000	\$208.400.000
61,00 m2	70	\$450.000.000	\$527.400.000
68,80 m2	8	\$470.000.000	\$462.000.000
TOTAL	752		

Valor de ingresos por ventas

Ítem	Lote 2	Lote 1	Total
Inmuebles	596	156	752
Área Promedio	33,76 m2	33,76 m2	
Valor M2 Promedio (Miles de \$\$)	\$5.400,33	\$5.400,33	
Ritmo de Ventas Promedio	16	16	
Duración de las Ventas (meses)	38	10	
Proyección de incremento anual	10,00%	10,00%	
Factor Multiplicador	17,76%	5,23%	
Valor Total Ventas Proyectadas (miles de pesos)	\$ 127.978.413	\$ 29.932.021	\$ 157.910.434

3. Costos directos e indirectos

Los costos directos e indirectos se calculan tanto para los productos generados en el lote 1 como en el lote 2.

Insumos para el cálculo de costos directos e indirectos de construcción Lote 1 y 2 (NO VIS)

Ítem	Lote 1	Lote 2
Costo directo de construcción (miles de pesos)	\$1.668	\$1.614
% sobre ventas de Promoción y comercialización	6,90%	5,40%
% sobre ventas de Impuestos e indirectos	20,48%	18,96%
% sobre ventas de financieros	4,00%	4,00%
Utilidad mínima esperada	4,50%	6,35%

Costos totales para el Lote 1 y 2

Ítem	Valor (miles de pesos)		
	Lote 1	Lote 2	Total
Costo directo	\$15.401.923	\$70.548.878	\$85.950.801
Costos indirectos	\$8.195.296	\$31.173.234	\$39.368.530
<i>Honorarios de comercialización</i>	\$2.066.561	\$6.908.885	\$8.975.446
<i>Honorarios de Construcción e impuestos</i>	\$6.128.734	\$24.264.350	\$30.393.084
Financieros durante construcción (E)	\$1.197.281	\$5.119.137	\$6.316.417
Valor de urbanismo y pago cargas	\$521.472	\$1.116.102	\$1.637.574
Total de costos	\$25.315.971	\$107.957.351	\$133.273.323

Se destaca que los insumos para el cálculo de los costos de cada uno de los lotes varía de acuerdo con las ventas estimadas de cada uno de ellos y a que el tiempo de ejecución es diferente.

4. Balance del proyecto

ID	Ítem	Valor (miles de pesos)			% sobre ventas
		Lote 1	Lote 2	Total	
A	Ingresos por ventas	\$29.932.021	\$127.978.413	\$157.910.434	100%
B	Costos Directos	\$15.401.923	\$70.548.878	\$85.950.801	54,4%
C	Costos Indirectos	\$8.195.296	\$31.173.234	\$39.368.530	24,9%
D	Financieros	\$1.197.281	\$5.119.137	\$6.316.417	4,0%
E	Costos urbanismo	\$521.472	\$1.116.102	\$1.637.574	1,0%
F	Utilidad	\$1.346.941	\$8.126.629	\$9.473.570	6,0%
G	Valor residual del suelo (A-B-C-D-E-F)	\$3.269.108	\$11.894.433	\$15.163.541	9,6%

ID	Ítem	Valor (miles de pesos)			% sobre ventas
		Lote 1	Lote 2	Total	
		<i>Vr. m2 de suelo (en miles de pesos)</i>			\$1.888
H	Valor del suelo estimado según avalúos comerciales			\$8.032.350	5,1%
I	Diferencia (G-I)			\$7.131.191	4,5%

De acuerdo con este resultado, el proyecto es viable financieramente, se incrementan las ventas en un 23% y adicionalmente se genera un remanente derivado del valor del suelo, que puede ser usado para pagar valores adicionales a los pobladores originales o se convierte en ganancia adicional para el constructor.

Es de resaltar que se estima que el valor máximo al que se estaba adquiriendo el suelo en esta zona era a \$1.000.000 el m2 cuadrado de suelo bruto. Incluso si se utiliza el valor por m2 cuadrado del escenario 1 como base para el cálculo del valor del suelo (es decir \$1.4080.800 pesos), se sigue generando una ganancia adicional para el constructor del 2,1% sobre las ventas.

5. Indicadores financieros

Tasa interna de retorno (TIR) = 18,48%

Valor Tasa de Oportunidad (VTO) = 18,48%

Valor presente Neto VPN(17,07%) = \$ 0,00

Como resultado de este proyecto, se obtiene que la inversión realizada se remunera con una utilidad del 6,0% de las ventas, más un 30% de los honorarios que se estiman como el saldo neto de operación asignable a las rentas de capital invertido en el proyecto. La TIR obtenida nos indica la rentabilidad media anual del capital invertido durante los 38 meses de ejecución del proyecto puede ser garantizada a una tasa del 18,48% efectivo anual. Estos indicadores permiten asegurar que el proyecto es viable y que un inversionista estaría interesado en participar en el.

La diferencia entre los dos ejercicios corresponde a un 1,41 de la TIR, lo que podría indicar que a pesar que el ejercicio estimado solo para vivienda VIS es más rentable, se podría elegir el uno y o el otro. Por tanto, las condiciones específicas de este proyecto permiten la inclusión de pobladores originales dentro del proyecto y la generación de VIP como mecanismo para su remuneración.

Sin embargo, no se deben perder de vista varias consideraciones importante, que deben ser tenidas en cuenta en el momento de pensar en la replicabilidad de este tipo de proyectos. La localización de este sector es estratégica en la ciudad, pero el potencial de venta

de los productos inmobiliarios que es posible vender se circunscribe a estratos medios³⁴, esto limita el valor de venta, por tanto, aunque no se desarrolle vivienda social, el producto inmobiliario será el mismo y tendrá un tope. Esta situación hace que el margen para remunerar el suelo no sea demasiado flexible (se encuentra alrededor de \$1.800.000 de pesos). En el caso con del escenario con VIP, el valor residual que se obtiene con el ejercicio se consume en su totalidad para el suelo (para remunerar tanto a los pobladores originales cumpliendo los compromisos y para el suelo restante que conforma el proyecto). En el caso dos, asumiendo que se adquiere todo el suelo al valor de compra que se venía haciendo y que se logra resolver el conflicto con los pobladores que no quieren vender, se consume un valor menor al valor residual del suelo y genera una ganancia adicional para el constructor.

Por tanto, la decisión de incluir vivienda social en un proyecto inmobiliario, pasa por entender la relación que existe entre el valor del suelo y el valor de venta que depende de la posibilidad de venta de los productos inmobiliarios. La cantidad de vivienda social financiable parece ser un porcentaje equivalente al 10% de las ventas, siempre y cuando se pueda sustituir el ítem de suelo y destinarlo para este uso. En otras palabras, proyectos como los Olivos producen vivienda social para los pobladores originales, pero se ve limitada la generación de oferta nueva de vivienda social.

A pesar de esta limitante, para la ciudad genera un efecto muy positivo y es que contribuye a evitar el desplazamiento de los pobladores originales de su territorio, y con ello mejora condiciones de segregación socioespacial y da la posibilidad de generar proyectos mixtos en usos y diversos en grupos socioeconómicos.

Será importante hacer análisis en diversas zonas de la ciudad, donde la relación entre el valor del suelo y las ventas tenga mayor flexibilidad y así buscar mecanismos que permitan no solo proteger a los pobladores originales sino ofrecer nuevas viviendas sociales.

En este mismo marco, se resalta que los pobladores que se quedan en el territorio reciben comparativamente un mayor valor (se destina un monto global mayor a este ítem en el escenario 1 que en el 2) como remuneración de su inmueble que si lo venden antes de iniciar el proyecto. El margen de flexibilidad de este valor estará en el valor residual del suelo que se pueda obtener. Sin embargo, contar con mecanismos de negociación y el acompañamiento de la administración pública equilibran las relaciones de poder y puede garantizar mejor retribución y con ello se contribuye a mejorar las condiciones de vida.

³⁴ El sector se encuentra muy al oriente cerca de la Av. Circunvalar y colinda con varios barrios de origen informal o de estrato 1 y2. Como lo menciona Javier Rodríguez, dos o tres cuadras más abajo, el valor de venta puede subir a \$7.000.000 de pesos

5. CONCLUSIONES

En América Latina la renovación urbana se ha caracterizado por una transformación en dos sentidos: física y social, previendo el desplazamiento de moradores de bajos recursos y con ello, generando procesos de gentrificación. La inclusión de viviendas sociales en zonas no segregadas implica priorizar acciones en territorios específicos. En la ciudad consolidada estas acciones deben aparecer en políticas con carácter inclusivo en las directrices y estrategias de renovación urbana.

La pregunta central de esta investigación, resumida en la identificación de la incidencia o peso financiero de incluir vivienda social en un proyecto de regeneración, es respondida a través del análisis integral de un caso de estudio “Los Olivos”, y operacionalizada en la identificación y comprensión de los costos específicos de incluir vivienda social en proyectos de renovación urbana en una zona central de Bogotá y de condiciones específicas para su concreción.

La historia de las políticas públicas en la región ha reforzado fuertemente los procesos de segregación espacial de la vivienda social y el círculo de la exclusión e inmovilidad social para las familias que las habitan. Son varios los aspectos que explican la inexistente y, en el mejor escenario, baja oferta de vivienda social bien localizada o no segregada. Uno de ellos, y posiblemente más crucial, es su baja rentabilidad financiera que la vuelve un producto inmobiliario poco atractivo para el mercado inmobiliario y por tanto, su producción se circunscribe a los esfuerzos que hagan los gobiernos para su promoción.

En América Latina, las políticas de vivienda social han privilegiado un enfoque de apoyo a la demanda, dejando de lado los lugares, situación que ha reforzado la segregación de la población a la periferia y su exclusión social. Una explicación para ello se identifica en la corriente neoliberal, cuya herramienta clásica de intervención en el mercado es la de completar la capacidad financiera del beneficiario por medio de un subsidio y de manera complementaria, se impulsan grandes proyectos de vivienda social en zonas periféricas donde el valor del suelo es más bajo y se puede producir de manera masiva vivienda para obtener un margen de rentabilidad aceptable.

Si bien se observan reacciones públicas para revertir esta tendencia de política pública, son insuficientes para alcanzar la inclusión socio-espacial.

También ha habido desarrollo importante de políticas públicas que mantienen el foco en el lugar donde vivirán las personas. Dentro de esta línea son de especial interés las políticas que incorporan vivienda inclusiva (de importante desarrollo en los Estados Unidos). Las experiencias refuerzan que el diseño, los incentivos y reglas de las políticas inclusivas son fundamentales, pero también lo son la determinación y respaldo político por medio de reglas, acciones, y gestión pública activa.

La vivienda inclusiva es una herramienta destacada para modificar este panorama aún cuando presenta diversas críticas, en especial por posibles efectos contraproducentes. Por

ello son deseables herramientas de vivienda inclusiva refinadas en su diseño, reglas e incentivos.

Las políticas de vivienda inclusiva exigen comprender los procesos de regeneración, renovación y rehabilitación urbana y sus efectos, en especial de exclusión de la población residente de menores ingresos. Si bien la anterior es una realidad, también hay espacio para utopías posibles en que la transformación sea una oportunidad para la inclusión. La presencia del estado en estos procesos permitiendo que la población residente participe y estableciendo instrumentos que disciplinan el mercado de suelo puede reducir el desplazamiento y la exclusión. Para efectos de este trabajo el concepto central que se considera el más adecuado para implementar políticas habitacionales con enfoque a los lugares es el de regeneración urbana que se orienta a mejorar aspectos físicos y espaciales de zonas urbanas y favorece la diversidad de usos y de grupos sociales, el mejoramiento de las condiciones habitacionales y de otros servicios urbanos y requiere de procesos amplios de concertación entre comunidades, administración pública e inversionistas, a pesar que se sustituyan las edificaciones como en el caso de “Los Olivos”.

Colombia, país en que se desarrolla el caso de estudio “Los Olivos” presenta un marco regulatorio muy favorable al desarrollo de políticas de vivienda social inclusivas. Los gobiernos de los diferentes niveles tienen a disposición herramientas que les permiten influir de forma directa en el desarrollo urbano, al tiempo que tienen obligación de calificar el suelo y promover la vivienda de interés social (entre otras).

En Bogotá, la renovación urbana ha ganado espacio y atención pública como mecanismo principal de “hacer ciudad” por medio de procesos de compactación y densificación urbana. Y, a partir del plan de ordenamiento territorial de 2004, esta tendencia se acompaña de una visión de “desarrollo incluyente” mucho más favorable a acciones y gestiones públicas orientadas a la vivienda inclusiva. No obstante, la renovación como proceso de gestión urbana ha presentado una implementación lenta y compleja sin grandes impactos en el enfrentamiento del déficit habitacional. Por el contrario, puede afirmarse que tanto el déficit habitacional como la segregación socio-espacial continúan presentes como fenómenos vivos en constante movimiento.

La producción de vivienda social en la ciudad ha sido importante durante las últimas dos décadas, con una producción de cerca de 300 mil unidades de vivienda. Sin embargo, la misma ha seguido la tendencia segregadora localizándose principalmente en las periferias y con reducción progresiva de las características habitacionales (en área promedio y espacios privados). Y, en no pocas ocasiones las reglas han sido utilizadas para obtener beneficios con productos que en realidad no cumplen con la misión de la vivienda social, como los “apartamentos” o “falsa vivienda social”. La actuación del gobierno municipal se ha concentrado en completar la capacidad económica de los futuros beneficiarios de viviendas sociales (es decir la demanda) sin atender a la problemática de la localización.

Así mismo, en los procesos de transformación urbana derivados de estrategias como la renovación urbana, no es común la concertación entre los diversos actores involucrados, lo

que conlleva a la generación de conflictos que se gestionan de manera inadecuada. Concretar estrategias de regeneración urbana implica el desarrollo de procesos de participación de actores con interés diversos y muchas veces opuestos. La concertación ha ganado relevancia en estos escenarios por su capacidad para contemplar estas diferencias y para mantener la diversidad física, social, de intereses, interacciones y opciones de acuerdos posibles. Dar cabida a pobladores originales e inversionistas en un proyecto puede tener una incidencia positiva tanto para la ciudad como para la viabilidad financiera de un proyecto inmobiliario.

“Los Olivos” es el nombre de un barrio de origen informal que se localizaba en una zona central de la ciudad de Bogotá y próximo a una centralidad urbana financiera que atrae población de ingresos medios y altos. Común a la historia de la precariedad en la región, Los Olivos se consolidó de forma lenta y progresiva a lo largo de décadas. Y común también al destino de barrios humildes bien localizados, el interés inmobiliario llegó. A partir de la década de 2000 el sector fue cambiando progresivamente de cara, en un proceso de transformación de iniciativa y actuación privada, presión inmobiliaria y desplazamiento de poblaciones originales.

Al inicio de la década de 2010 la presión llegó al barrio por la vía de la adquisición progresiva de inmuebles con la intención de conformar un solo globo de terreno para un proyecto inmobiliario de medios y/o altos ingresos. El proceso económico estuvo acompañado de estrategias de presión social, violencia y acoso a moradores renuentes a salir. Cuando el proceso ya abarcaba más del 50% del área de interés, moradores renuentes solicitaron protección al gobierno en su derecho de permanencia en el territorio, dando inicio a una cadena de acciones de intervención y gestión pública orientadas a garantizar la vivienda social inclusiva para esta población por medio de un proyecto de participación público-privada.

El proyecto de vivienda inclusiva “Los Olivos” arrojó un saldo de 60 viviendas sociales y 596 viviendas para grupos sociales medios y altos y exigió una importante estrategia de gestión y distribución de riesgos para su viabilidad económica. Esta acción puede enmarcarse como de apoyo a los lugares, que garantiza la inclusión al atender a la protección a pobladores originales y sus actividades económicas (i), promovió su participación efectiva en la toma de decisiones del proyecto (ii), promocionó la mezcla social al interior del proyecto (iii), integró y valorizó el patrimonio ambiental (iv), garantizó la intervención del gobierno local en el mercado de suelo por medio de la articulación de las tradicionalmente desarticuladas políticas de suelo y de vivienda ((v), fue definido como un programa de apoyo voluntario (vi), y en el cual el estado movilizó instrumentos compensatorios e incentivos principalmente regulatorios orientados a maximizar el potencial de uso y aprovechamiento del suelo (vii). Adicionalmente, es importante señalar que el gobierno realizó un fuerte proceso de gestión social y actuó de forma protagónica en la consolidación del suelo para viabilizar el proyecto.

Así mismo, su concreción se logra a través de la vinculación de los tres actores principales al proyecto con acciones tendientes a que cada uno de ellos recibiera beneficios muy cercanos a sus expectativas. Fue necesario alinear los diversos intereses desarrollando los siguientes aspectos: i) Construcción de confianza y la definición de reglas claras para la vinculación de cada uno de ellos al proyecto, ii) Materialización de los acuerdos en documentos

vinculantes y concretos, iii) Cumplimiento cada una de las actividades definidas en los tiempos programados y iv) Diálogo permanente para la resolución de problemas o conflictos en cada una de las fases del proyecto.

El resultado de la aplicación del modelo financiero en el caso de los Olivos arroja que la inversión realizada se remunera con una utilidad del 6,4% de las ventas, más un 30% de los honorarios que se estiman como el saldo neto de operación asignable a las rentas de capital invertido en el proyecto. La TIR obtenida nos indica la rentabilidad media anual del capital invertido durante los 38 meses de ejecución del proyecto puede ser garantizada a una tasa del 17,07% efectivo anual. Estos indicadores permiten asegurar que el proyecto es viable y que un inversionista estaría interesado en participar en el mismo. Así mismo, al comparar este TIR con un escenario hipotético desarrollado en el mismo lugar sin incluir vivienda social, nos arroja que la diferencia es de 1,41% mayor (la TIR corresponde a 18,48%).

Esto implica que para un casos similares a este, bajo condiciones de valor de venta de los productos, edificabilidad permitida, ritmo de ventas y participación de los pobladores en el proyecto, es posible financiar la inclusión de vivienda social hasta el valor total que se destinaría al valor residual del suelo. Así mismo, se encuentra que en un escenario como el desarrollado para el caso de estudio, los pobladores originales reciben una mayor remuneración que si venden al inicio del proyecto. Esta situación se logra gracias a que contaron con mecanismos de negociación y el acompañamiento de la administración pública que equilibraron las relaciones de poder entre los pobladores y el constructor. Proyectos de este tipo contribuyen a evitar la exclusión de población vulnerable de zonas bien localizadas de la ciudad y también los procesos de gentrificación y con ello a mejorar las condiciones de vida de las personas. Se puede reafirmar que este tipo de proyectos permite a los desarrolladores devolver a las comunidades de las cuales se están beneficiando, un poco de las plusvalías generadas.

La replicabilidad de este tipo de proyectos requiere de análisis similares en otras zonas de la ciudad con condiciones diferentes, donde la relación entre el valor del suelo y las ventas tenga mayor flexibilidad para así buscar los mecanismos que permitan no solo proteger a los pobladores originales sino ofrecer nuevas viviendas sociales.

El análisis desarrollado en esta investigación permite desarrollar una metodología de valoración para lograr el cierre financiero de proyectos con estas características, la definición de parámetros para adelantar procesos de negociación entre actores con intereses diversos y a veces contrapuestos y muestra, a través de la aplicación de un modelos financiero, que incluso con los márgenes de error del modelo (así la TIR bajara hasta el 15%), el rango de holgura que da el valor residual de suelo, permite incluir vivienda social y remunerar de mejor manera a los pobladores originales.

Los resultados de este trabajo tienen valor teórico al dar respuesta a un interrogante que existe en la discusión sobre políticas de vivienda social y segregación, pero al ser un caso aplicado, su importancia para proyección de políticas pública urbanas radica en brindar información basada en la evidencia y en la comprensión de los procesos determinantes para

su éxito, como la estructura de costos de un proyecto inclusivo donde se mezcla vivienda social con vivienda para ingresos medios.

6. REFERENCIAS

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004) Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Expedido mediante Decreto Distrital 190 de 2004. Bogotá, Colombia.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2017a). Revisión y Diagnóstico del POT de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2017) Encuesta Multipropósito 2017. Principales resultados Bogotá – Región. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Almeira, N. y Peremiquel, F. (2018). La concertación urbanística en proyectos urbanos residenciales. En Ciudad y formas urbanas. Perspectivas transversales. Vol. 5 Formas urbanas, planeamiento, proyecto urbano (pp. 33-42). Zaragoza: Universidad Zaragoza. Recuperado de <https://doi.org/10.26754/uz.9788417358846>

Alonso, W. (1964). Location and land use. Cambridge: Harvard University Press.

Basolo, V. (2011). Viewpoint: Inclusionary housing: The controversy continues. Recuperado de The Town Planning Review, 82(2), 1-6. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/27975986>

Bento, A., Lowe, S., Knaap, G., & Chakraborty, A. (2009). Housing Market Effects of Inclusionary Zoning. Obtenido de Cityscape, 11(2), 7-26. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20868701>

Boggs, E. (2017). People and place in low-income housing policy—unwinding segregation in Connecticut. Housing Policy Debate, 320-326.

Calavita, Nico & Mallach, Alan (2013) Vivienda inclusiva, incentivos y recuperación del valor del suelo En Smolka, Martim & Mullahy Laura (eds) Políticas de suelo urbano. Perspectivas internacionales para América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Boston, USA. Recuperado de <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/politicas-de-suelo-urbano-full.pdf>

Camacol (2019) Estudio de Oferta y Demanda de Vivienda y No Habitacionales en Bogotá y Cundinamarca. Recuperado de <https://ww2.camacolcundinamarca.co/economico/estudios-de-demanda.html>

Correa, J. (2018). La vivienda mínima: una revisión del desarrollo del concepto en Colombia. Procesos Urbanos, 34-41.

Cutler, D., & Glaeser, E. (1997). Are Ghettos Good or Bad? The Quarterly Journal of Economics, 112(3), 827-872. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2951257>

DANE, Departamento Nacional de Estadística. (2005). Sistema de consulta de información censal. Censo 2005. In. Colombia: DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DANE, Departamento Nacional de Estadística. (2011). Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal 1985-2020. In. Bogotá DC: DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Fique Pinto, L. F. (2008). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. *Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 73–89. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18523>

Flint, A. (2019). Revuelo en el patio trasero: ¿Podrán las viviendas inclusivas superar el punto muerto de YIMBY? Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de <https://www.lincolnst.edu/es/publications/articles/revuelo-en-el-patio-trasero>

Gago-Cortés, C., & Novo-Corti, I. (2015). Políticas inclusivas de vivienda a través de la actuación municipal de la erradicación del chabolismo: El realojo del poblado de Culleredo (Galicia, España). *Gestión y política pública*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-10792015000100004&lng=es&nrm=iso

Galster, G. (2017). People versus place, people and place, or more? New directions for housing policy. *Housing Policy Debate*, 261-265.

Glaeser, E., & Gyourko, J. (2018). The Economic Implications of Housing Supply. Obtenido de *The Journal of Economic Perspectives*, 32(1), 3-30. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/26297967>

Giraldo Isaza, Fabio (2006) La microfinanciación de la vivienda. Hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional. ONU -Hábitat

Hernández Ortega, Laura M (2017) Evaluación de la vivienda social como estrategia para reducir la segregación socio-espacial en Bogotá. Tesis de Maestría en Geografía. Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá.

Hoyos, Carlos & Pinilla, Juan Felipe. (2015) El reajuste de terrenos: Una alternativa más equitativa e incluyente para la gestión del suelo en procesos de renovación urbana. En Alcaldía Mayor de Bogotá. De la Renovación a la Revitalización Desafíos para Bogotá. Bogotá, Colombia

Jacobus, R. (2019). Inclusionary housing: creating and maintaining equitable communities. Recuperado de Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de www.jstor.org/stable/resrep22075

Judd, R., & Rosen, D. (1992). Inclusionary Housing in California: Creating Affordability Without Public Subsidy *ABA Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 2(1), 4-7. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/43264286>

Kontokosta, C. (2015). Do inclusionary zoning policies equitably disperse affordable housing? A comparative spatial analysis. *Journal of Housing and the Built Environment*, 30(4), 569-590. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/43907351>

Metrovivienda (2015) Documento Técnico de Soporte Proyecto Olivos. Bogotá, sin publicar. Colombia.

Mora, P., Sabatini, F., Fulgueiras, M., & Innocenti, D. (2014). Disyuntivas en la política habitacional chilena. Lincoln Institute of Land Policy.

Neumann Novack, Paula y Hidalgo Dattwyler, Rodrigo (2018) Políticas de vivienda para áreas centrales: una revisión de literatura. En GEOgraphia, vol. 20, n. 44, 2018: set./dez. Niterói, Universidade Federal Fluminense

ONU HÁBITAT. (2014). Planeamiento Urbano para Autoridades Locales. Bogotá, Colombia

Owens, A. (2017). How do people-based housing policies affect people (and place)? Housing Policy Debate, 266-281.

Parias Duran, Adriana y Villanueva Acuña, David (2020). Indicador para la medición de la segregación socioeconómica ISES y su aplicación en Bogotá. Ponencia en XIV Seminario Internacional de Investigación Urbano Regional ACIUR Repensar la planeación y la gestión del territorio en tiempos de incertidumbre: procesos, escalas, actores y gobiernos.

Parias Duran, Adriana, Valencia Dávila, Natalia & Hernández Ortega, Laura (sin publicar) Política de vivienda dirigida al mercado en Colombia y procesos socioespaciales 1990-2017. Instituto de Estudios Urbanos – Universidad Nacional de Colombia.

Parra, A. M. (2015). Estimación de rentabilidad de referencia para el sector de construcción. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación Bogotá. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/EconomiaUrbana/Estudios/rentabilidad_07-03-2017.pdf

Patel, S. (2011). Inclusionary Housing. Economic and Political Weekly. Economic and Political Weekly 46(43), 13-14. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/23047234>

Rodríguez, G. (2014) Qué es y qué no es la segregación residencial. Contribuciones para un debate pendiente. Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 25 de junio de 2014, Vol. XIX, nº 1079. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/b3w-1079.htm> [ISSN 1138-9796]

Rodríguez, J (2022) Documentos de trabajo. Sin publicar

Rojas, M., Carrascal, R., & Caballero, Y. (2019). Mecanismos y estrategias de política de suelo y vivienda para la inclusión social. Caso de estudio Bogotá D.C., periodo 2000–2015. Lincoln Institute of Land Policy.

Ryan, S., & Enderle, B. (2012). Examining spatial patterns in affordable housing: The case of California density bonus implementation. Journal of Housing and the Built Environment, 27(4), 413-425. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/41653630>

Sabatini, F., & Vergara, L. (2018). ¿Apoyo a lugares o apoyo a personas? Dos proyectos chilenos de vivienda socialmente integrada. Revista INVI, 9-48.

The Institute for Public Policy and Economic Development. (s.f.). Inclusionary zoning.

V. Ehrlich, M., & Overman, H. (2020). Place-Based Policies and Spatial Disparities across European Cities. *The Journal of Economic Perspectives*, 34(3), 128-149. Recuperado de www.jstor.org/stable/26923544

Valencia, Natalia, Hernández, Wbeimar y Benites, Lindsay (sin publicar) Los Olivos: desarrollo urbano incluyente hecho realidad. Working Paper. Lincoln Institute of Land Policy.

Velandia C, Jose Antonio. (2015) De la Renovación Urbana a la Revitalización Avances de la Bogotá Humana. En Alcaldía Mayor de Bogotá. De la Renovación a la Revitalización Desafíos para Bogotá. Bogotá, Colombia