

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y HÁBITAT PARA BOGOTÁ 2018 – 2030

**PROYECTO DE COOPERACIÓN ENTRE SECRETARÍA
DISTRITAL DE HÁBITAT BOGOTÁ Y ONU-HABITAT PAÍSES
ANDINOS**

DOSSIERS 11

**APORTES DESDE EL FINANCIAMIENTO DEL HÁBITAT AL DIAGNÓSTICO DE LA
POLÍTICA INTEGRAL DISTRITAL DEL HÁBITAT**

Bogotá, D. C., 2018

Tabla de Contenido

Presentación	1
Introducción.....	1
1. Instrumentos de financiación	2
1.1 De los ingresos del hábitat: Desde el POT.....	2
<i>De los ingresos propios para el hábitat: Plusvalía.....</i>	<i>5</i>
<i>De los ingresos propios para el hábitat: Valorización.....</i>	<i>7</i>
<i>De los ingresos propios para el hábitat: Cargas Urbanísticas y Delineamiento Urbano.....</i>	<i>8</i>
1.2 De los ingresos del hábitat: del sector, entre financiamiento e inversión	10
<i>De la distribución presupuestal del sector.....</i>	<i>12</i>
2. De los subsidios para vivienda	15
2.1 Avances en subsidios y necesidades futuras	18
2.2 Programa nacional, metas y avances.....	22
3. Conclusiones y recomendaciones	24
Bibliografía	26
Anexo 1. Instrumentos de Financiación para el Hábitat	26

Presentación

En el marco del convenio de 2017 con la Secretaría Distrital del Hábitat, ONU-Habitat adelanta el “Acompañamiento técnico a la formulación de la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat 2018-2030 para Bogotá”.

En desarrollo del convenio, el presente documento¹ forma parte del conjunto de dossiers, elaborados como aportes al Documento Técnico de Soporte (DTS) de la política del hábitat, entre los que se encuentran, incluido este: Los Principios de la Nueva Agenda Urbana y Objetivos de Desarrollo Sostenible, Marco Normativo, Político e Institucional, Evaluación de la Política del Hábitat 2007-2017, Consolidación de Línea Base, Diagnóstico Territorial del Hábitat, Análisis Regional y Armonización de Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial, Riesgo y Vulnerabilidad en relación con el Hábitat, Cambio Climático y Hábitat, Aportes sobre la Ruralidad y el Hábitat, Tendencias del Mercado Inmobiliario, Financiación del Hábitat, Síntesis del Diagnóstico del Hábitat, Lineamientos de la Política del Hábitat, Mapa de Actores de la Política, y Proceso de Consulta Participativa de la Política del Hábitat. Adicionalmente, se cuenta con los productos de convenio: DTS de la Política del Hábitat, Plan de Acción, Línea base con indicadores, Propuesta de CONPES de la Política, y Sistematización del proceso.²

Introducción

El presente documento³ contiene una descripción y análisis de aspectos estratégicos relacionados con la financiación del hábitat, entre ellos instrumentos delimitados por el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, así como información sobre los subsidios, y el balance de los ingresos y gastos en apropiaciones presupuestales del sector hábitat y la Secretaría Distrital del Hábitat, dentro del rango de la vigencia de la Política de Hábitat.

Esto permite identificar no solo cómo ha sido el mecanismo de financiamiento, sino qué tantos recursos con destinación específica recibe el hábitat. Es de anotar que aunque no hay estudios que determinen cuánto debe ser la apropiación óptima de una ciudad para generar y mantener el hábitat, este análisis permite un comparativo entre extremos, es decir, se analiza el tamaño de los recursos: cuánto costaría el monto total que se debería apropiar si el déficit total de vivienda fuese subsanado o asumido por el Distrito y, con las capacidades actuales, cuánto alcanzaría a cubrir, en un horizonte de corto y mediano plazo, teniendo en cuenta el impacto del financiamiento sobre las necesidades del hábitat para los más vulnerables de la ciudad.

¹ La SDHT acordó con ONU-Habitat al inicio del convenio el uso de la información oficial del Distrito. Por tanto, las modelaciones y análisis territoriales realizados en materia de hábitat, provienen principalmente de los datos de la SDHT, la cual asume las proyecciones del Censo DANE 2005 en materia de población. Corresponderá a la SDHT modificar el escenario, cuando esté disponible el Censo 2018, puesto que, al cierre de los productos del convenio, no se encontraba la información oficial del DANE publicada, con el detalle necesario para esta revisión.

² Este documento fue preparado por Germán Felipe Quevedo

³ Algunos apartes de este documento se encuentran presentes en el Dossier Tendencias del mercado inmobiliario.

Los resultados y las recomendaciones desde esta perspectiva del financiamiento pueden ser tenidos en cuenta en el análisis sobre necesidades de vivienda nueva y su posible subvención, en aspectos relacionados con la renovación y mejoramiento de zonas en riesgo mitigable, y en opciones para apalancar iniciativas que están en proceso y que pueden ser ajustadas en un menor tiempo de acción, con mayor efectividad y ahorro en el gasto.

1. Instrumentos de financiación

Dentro de los parámetros de financiación para el diagnóstico se identifican tres grandes grupos: aquellos que hacen parte de los instrumentos para el POT, que incluyen ingresos corrientes, transferencias e ingresos de capital, en los que la plusvalía, la valorización y las cargas urbanísticas tienen cabida. En segundo lugar, los relacionados con el cómo se financia el sector hábitat: los ingresos de carácter directo, y aquellos que llegan por asignación desde la Secretaría de Hacienda. El tercer grupo incluye la financiación de vivienda nueva o el mejoramiento de la existente, según necesidades y capacidades de la población demandante, que en general hacen parte del déficit habitacional. Este tercer grupo se articula con la gestión de la Secretaría de Hábitat, en términos los subsidios -avances, cantidades, beneficiarios y necesidades futuras- para alcanzar las metas sociales y de ciudad, no solo de la presente administración, sino de los años siguientes.

1.1 De los ingresos del hábitat: Desde el POT

En esta sección se estudian los ingresos totales del Distrito, en los que se resaltan las diferentes fuentes de financiamiento, para luego identificar cuáles tienen recaudo y destinación específica para el hábitat, lo que se podría considerar del sector para el sector, es decir, de autogeneración. Se propone, además, calcular el posible horizonte de ingresos a partir de las directrices y lineamientos de la política para su desarrollo.

Fuentes de financiamiento generales

Dentro de las fuentes de financiamiento de la ciudad están los ingresos corrientes, las transferencias y los recursos de capital. Los primeros están divididos entre los tributarios y no tributarios que se originan por la actividad propia de la ciudad. Las transferencias se derivan de recursos que se reciben de la nación por recaudos nacionales, como el caso de tasas, tributos y, en general, las provenientes del Sistema General de Participaciones. Finalmente están los recursos de capital, los cuales provienen de los activos de la ciudad en empresas públicas o mixtas, incluyendo inversiones en acciones.

En cuanto a los instrumentos de naturaleza tributaria, están:

- Impuesto predial unificado
- Impuesto de industria, comercio y avisos – ICA-
- Vehículos automotores
- Delineación urbana
- Otros: Cigarrillos extranjeros, consumo de cerveza, sobretasa a la gasolina, estampilla de la Universidad Distrital, publicidad exterior visual, fondo de pobres,

impuesto al deporte, etc. (SDP, SDP, 2017, p. 10)

Estos ingresos tributarios tienen la particularidad de generarse cuando se realiza el hecho económico que caracteriza a la obligación, y en general ascienden en conjunto a \$6,7 billones para la vigencia 2015, que sumado a los no tributarios (contribuciones, multas, tasas, participaciones y otros) llegan a los \$7,3 billones, los cuales equivalen al 59 % del total de los ingresos de Bogotá para ese año (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

Los anteriores ingresos se percibieron en un 92 % desde aquellos de carácter tributario liderado por el ICA con el 48 % (\$3,2 billones), predial unificado con el 30 % (\$2 billones), para un subtotal, entre estos dos, de 78 %. El restante 22 %, corresponde a: vehículos automotores con el 7 % (\$0,5 billones), sobretasa a la gasolina con el 5 % (\$0,4 billones), consumo de cerveza 5 % (\$0,3 billones), otros ingresos con el 3 % (\$0,2 billones) y delineación urbana, como el único del hábitat para el hábitat con el 2 % (\$0,1 billones).

Frente a los no tributarios, que son equivalentes al 8 % del total de los ingresos corrientes, se pueden mencionar las contribuciones, con el 25 % de participación (\$0,16 billones); multas, con el 20 % (0,13 billones); sanciones tributarias, con el 18 % (\$0,12 billones); ingresos moratorios, con el 12 % (\$0,08 billones); contribuciones, con el 11 % (\$0,07 billones); derechos, con el 11 % (\$0,07 billones); y otros, con el 3 % (\$0,02 billones).

Una conclusión del diagnóstico lleva a plantear la necesidad de potenciar aquellos instrumentos derivados de las actividades económicas específicamente relacionadas con la construcción. El predial, delineación urbana y cargas urbanísticas, por ejemplo, están por encima del 50 % del total de este tipo de ingresos, que equivalen a más del 25 % del total captado por la ciudad. Ahora, si se estudia por aspecto constructivo o destino, el impulso o incremento en la tasa de crecimiento en construcción de oficinas, comercio y su estructura de generación económica de ingresos o cluster, asociado con vivienda social, en zonas denominadas de renovación urbana, compensaría el crecimiento de recaudo vía predial y delineación urbana, puesto que serían zonas en las que el recaudo por predial aumentaría ostensiblemente por metro cuadrado. Este aumento daría espacio a vivienda social y estaría mostrando una circularidad positiva del ejercicio en función de la actividad económica y de la infraestructura física para contenerla y mejoraría la situación origen destino de poblaciones de menores ingresos que no alcanzarían, en circunstancias normales, a pagar una vivienda en esas zonas. Este es un posible lineamiento a ser considerado como medida frente al despoblamiento actual que se vive en estas zonas.

En cuanto a las transferencias, estas están determinadas por traslados de la nación al Distrito, el situado fiscal, el Sistema General de Participaciones – SGP- y otras transferencias de orden nacional, de otras entidades distritales y de contribuciones parafiscales. El valor total de estas para el 2015 ascendió a los \$2,3 billones y fueron equivalentes al 19 % del total de los ingresos de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

De estas transferencias, las relacionadas con salud, educación, agua potable y saneamiento básico fueron del orden de \$ 2,2 billones, casi el 100 % del total del rubro de transferencias y en su mayoría en lo que tiene relación directa al hábitat, está lo

relacionado con acueducto. Esto lleva, junto con los ingresos corrientes, a identificar un total de \$2,3 billones de recursos potenciales si se le suma delimitación urbana. Ahora, estos ingresos tienen destinación específica y se centran en salud y educación, por lo que al hábitat, una vez descontados esos dos rubros y dejando lo de acueducto y alcantarillado que hace parte de saneamiento básico, le queda un poco más de \$750 mil millones promedio año, si se tiene como referencia lo apropiado de este rubro para el acueducto según el estudio de fuentes de financiación del sector hábitat (Secretaría Distrital de Hábitat, 2017).

Finalmente, en cuanto a los ingresos por recursos de capital, que son aquellos que se captan por rentas o patrimonios del Distrito no propios del ejercicio como ente territorial, estos se identifican como recursos del balance, recursos de crédito, rendimientos financieros, excedentes de los establecimientos públicos y utilidades de las empresas, recursos del fondo de ahorro de estabilización petrolera y otros recursos que para el 2015, en conjunto, llegaron a los \$2,7 billones y equivalen al 22 % del total de los ingresos de Bogotá (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

El 53 % de los recursos de capital provinieron del balance (\$1,4 billones), el cual contiene el resultado del superávit fiscal de la vigencia previa (2014), que contiene las ganancias de empresas como ETB y Empresa de Energía de Bogotá, aunque el valor en análisis tendencial es equivalente a lo captado en 2009 e inferior a 2006.

A continuación se describen y analizan los recursos generados por el hábitat, y destinados al hábitat, con el fin de identificar la magnitud del recaudo, la potencialidad de ingreso, la viabilidad de modificación y el ajuste o mejora de ellos para las acciones pertinentes dentro de la política de hábitat, en especial lo relacionado con el sector hábitat en su definición, que incluye vivienda, espacio público y servicios.

Dentro de los instrumentos generales para el hábitat se pueden identificar los siguientes:

Fuentes no tributarias

De los establecidos para hábitat

De los que hacen parte del esquema contable. Participaciones

- Tasa de Estratificación
- Plusvalía

De las contribuciones.

- Espacio público
- Fondo de reconversión ambiental
- Cargas urbanísticas por edificabilidad

Fuentes denominadas Instrumentos de Financiamiento

Dentro de estos se encuentran actualmente las cargas u obligaciones urbanísticas obligatorias; la Contribución por Valorización; Títulos representativos de construcción y desarrollo; Beneficios derivados de proyectos de gestión asociada; Pagares; Bonos; Sustitución de zonas de uso público; Otros. Se destaca que en esta categoría también caben la Participación en Plusvalía y el Cobro por Uso del Espacio Público

Figura 1. Instrumentos generales de financiación para el hábitat

Fuente: POT. Análisis propio.

De los instrumentos de financiación no tributaria, lo que descarta el tema de delineamiento urbano, se cuenta entonces con solo la plusvalía, y el cobro por valorización y las cargas urbanísticas, los demás, según el estudio realizado por la Secretaría de Planeación para el POT, no fueron desarrollados, lo que permite dejar abierta la posibilidad de su estudio según los lineamientos, estrategias, planes, programas y proyectos que dentro de la formulación de la política se puedan necesitar o generar (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

De los ingresos propios para el hábitat: Plusvalía

Para el análisis de la plusvalía, definida como ese otro ingreso no tributario que hace parte de las contribuciones y que incluye la captura de las rentas del suelo y de recursos del hábitat para el hábitat, se ha identificado que desde la entrada en vigencia del POT actual hasta el 2015 se ha percibido un total recaudado de \$0,19 billones, es decir un 8 % de los ingresos no tributarios constitutivos para el hábitat. El ingreso restante lo componen los cobros por valorización, con el 86 %; los fondos compensatorios por cesiones y parqueaderos, con el 5 %; y el aprovechamiento económico o cobro de espacio público con el 1 % faltante. Esta participación tendrá una estrecha relación entre lo esperado y los hechos generadores que permitieron su causación.

TRATAMIENTO	MODALIDAD	PARTICIPACIÓN EN EL RECAUDO TOTAL
CONSERVACION	SECTOR ANTIGUO	0%
	SECTOR DE INTERES CULTURAL CON DESARROLLO INDIVIDUAL	2%
Total CONSERVACION		2%
CONSOLIDACION	CON CAMBIO DE PATRON	29%
	CON DENSIFICACION MODERADA	10%
	DE SECTORES URBANOS ESPECIALES	9%
	URBANISTICA	18%
Total CONSOLIDACION		59%
DESARROLLO	DESARROLLO	13%
Total DESARROLLO		13%
MEJORAMIENTO INTEGRAL	DE INTERVENCION COMPLEMENTARIA	2%
	DE INTERVENCION REESTRUCTURANTE	0%
	MEJORAMIENTO INTEGRAL	1%
Total MEJORAMIENTO INTEGRAL		3%
RENOVACION URBANA	DE REACTIVACION	4%
	DE REDESARROLLO	0%
	REACTIVACION Y/O REDESARROLLO	1%
	RENOVACION	3%
Total RENOVACION URBANA		8%
Total SUELO DE PROTECCION	SISTEMA DE AREAS PROTEGIDAS	1%
Total SIN TRATAMIENTO	NA	15%
TOTAL GENERAL		100%

Fuente: Secretaria Distrital de Hacienda. Elaboración Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Economía Urbana, SDP-DEU.

Figura 2. Ingresos por plusvalía

El valor captado, según el estudio del POT (Secretaría Distrital de Planeación, 2017), es

casi del 10 % de lo captado por valorización. Esto se dio, según análisis de desarrollo del POT, por el tipo de tratamiento asociado, en el cual la apuesta estuvo a desarrollo (13 % del total) y no a consolidación (59 % del total) con cambio de patrón (29 % del total), que sumado a densificación moderada, urbanística y de sectores urbanos especiales llegó al 59 % del total captado por el concepto de plusvalía.

El resultado permite evidenciar que el instrumento tiene una alta incertidumbre en la medida en que las operaciones urbanísticas no estén definidas para su desarrollo en todos los términos de factibilidad, o claramente planificadas para su ejecución. Así, alcanzar el recaudo esperado tendrá un alto grado de incertidumbre, ya que cada operación deberá ser planteada antes de estimar una potencial plusvalía en alguna zona de la ciudad. Una vez se logre consolidar que el hecho generador se causará, según los diferentes momentos de aplicación conforme la norma nacional, su captación se hace más factible. La modalidad de mejor administración estaría en lo referente a planes parciales y teniendo en cuenta las proyecciones del actual plan de desarrollo "Bogotá Mejor para Todos", la posible generación de este recaudo por concepto de este instrumento estaría en suelo de expansión, o de desarrollo, seguido por la renovación y sus respectivas causaciones⁴.

Lo anterior lleva a determinar que antes de planificar recaudos futuros provenientes de este instrumento, es necesario tener claridad sobre las futuras operaciones a desarrollar, para que la financiación se realice y así no llegar a la conclusión del estudio del POT: "los suelos de expansión no fueron los desarrollados dentro la formalidad, por lo que el recaudo se dio por el resto de la ciudad" (SDP, 2017).

Finalmente, otro de los factores relevantes es la informalidad que, de acuerdo con lo identificado en temas poblacionales, viene en aumento y reduce la capacidad de recaudo de la ciudad por cuanto toda operación que se desarrolle puede llevar una expansión mayor de las zonas aledañas que bajo un escenario de no aplicación correcta de la norma urbana permiten la expansión de este tipo de construcciones y van en detrimento de las captaciones de la ciudad y de sus diferentes instrumentos económicos, en este caso, la plusvalía.

Así las cosas, a manera de conclusión y recomendación, este no es un instrumento fiable para el desarrollo del hábitat, a menos que las operaciones urbanísticas de los siguientes años estén claras, con posibilidad de financiación y cierren la brecha entre la formalidad y la informalidad. Queda la posibilidad de analizar los otros instrumentos en cuanto a cobro y recaudo, pues este no fue efectivo por la misma configuración de su estructura.

⁴La financiación del hábitat según la Plusvalía (proceso de 103 días) (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p. 21):

Sujeto Activo: Gobierno Municipal o Distrito Capital de Bogotá.

Sujeto Pasivo: Propietario del suelo o predio.

Hechos Generadores: las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas (AU) y que autorizan a destinar el inmueble a:

- i) La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte de suelo rural como suburbano,
- ii) El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo
- iii) La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o construcción, o ambos a la vez

Base Gravable: El mayor valor del suelo como resultado de la diferencia entre el nuevo precio de referencia (después de la acción urbanística) y el precio comercial (antes de la acción urbanística)

Tarifa: 50% del efecto plusvalía.

De los ingresos propios para el hábitat: Valorización

En cuanto al análisis por valorización, según la definición dentro del diagnóstico del POT:

El hecho que genera el cobro de la contribución es la ejecución de obras públicas como infraestructura vial y de transporte, parques, equipamientos, infraestructura de espacio público y demás, que traigan un aumento en el valor de los predios, dado por el beneficio o mejora en las condiciones generales en las que se encuentran dichos predios. (SDP, 2017, p. 29).

En ese sentido, las vías principales, el Transmilenio y demás condiciones urbanísticas le dan valor agregado a los predios cercanos. Este instrumento tiene varios beneficios, entre ellos el de equidad, por cuanto según capacidad de pago se asigna el cobro y los plazos. Lo particular es que se utiliza en el fondeo de nuevas obras públicas, no para la construcción de vivienda. En ese sentido el instrumento se podrá mejorar en la medida que las nuevas obras a desarrollar contemplen estándares internacionales o altos entandares urbanísticos, lo que permitirá un beneficio en términos más de hábitat que de vivienda. Según ello, este tipo de cobro en operaciones urbanísticas integrales podrá permitir el acceso a recursos para generación de desarrollo en mejor espacio público y equipamientos.

En relación al esquema de cálculo, cobro y recaudo, este tiene grandes beneficios, por cuanto es de total dominio del Distrito, ya que una vez pasa por Acuerdo del Consejo, los cobros tienen una alta efectividad frente a lo presupuestado. Esto deja solo un paso a definir, la aprobación del Consejo, el cual puede dilatar cualquier proceso, pero siempre que esté adecuadamente justificado, no habría negativa de esta corporación al respecto.

Billones de pesos constantes a 2015

PLAN DE OBRAS / ACUERDO	OBRAS	MONTO DISTRIBUIBLE (MD)	AÑO MD	RECAUDO	Indicador de eficiencia*	Indicador de eficacia**
Acuerdo 25/1995	34	\$0,85	2001	\$0,83	98%	97%
Acuerdo 180/05 grupo 1	43	\$0,91	2005	\$0,96	105%	94%
Acuerdo 180/05 grupo 2	35***		2005			
Acuerdo 451/2010	NA	\$0,49	2010	-\$0,03	-5%	NA
Acuerdo 523/2013	11	\$0,44	2013	\$0,32	74%	9%
	123	\$2,69		\$2,09	78%	87%

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano. www.idu.gov.co

(*) Eficiencia = Recaudado / Potencial

(**) Eficacia = Ejecución efectiva de las obras. Cumplimiento del objetivo del plan de obras - construcción total.

(***) Se refiere a estudios y diseños

Figura 3. Plan de obras, recaudo, eficiencia y eficacia 2000-2015

Según lo reportado por el IDU, entidad encargada de la ejecución de obras en el Distrito, el cobro por valorización fue más de 10 veces lo que se captó por plusvalía, para el mismo período entre 2000 y 2015 (según cuadro anterior), lo que evidencia que es una mejor forma de recaudar recursos para el hábitat, ya que hay una temporalidad finita para el cobro (ya sea antes de realización de obras o después de ellas), permite la generación de pagos anticipados para acelerar el recaudo, lo que le da ventajas frente a la plusvalía que es de carácter secuencial para su cobro (no se puede cobrar antes).

Estos aspectos hacen del cobro por valorización una mejor herramienta para la obtención de recursos en lo que se refiere a urbanismo, aspecto relevante al hábitat, pues incluye espacio público y vías.

El siguiente instrumento tiene un esquema de compensación que aporta más a la generación de vivienda en la ciudad y tiene un vínculo directo con este: las cargas urbanísticas, en las que deben darse compensaciones en espacio y/o dinero y el de delineación urbana, siendo este último el que mayores ingresos genera frente a los demás instrumentos del hábitat para el hábitat ya estudiados, además, es de cobro anticipado, es decir, antes de ejecutar la obra.

De los ingresos propios para el hábitat: Cargas Urbanísticas y Delineamiento Urbano

En cuanto a las cargas urbanísticas, este es uno de los instrumentos que permite la creación de parques, equipamientos y permite que incluso los fondos compensatorios tengan cabida para el mejoramiento de lo ambiental como es el caso de la Estructura Ecológica Principal. Las fórmulas han evolucionado bastante, al punto que se pasó de un valor fijo a cálculos más elaborados según cada plan parcial, aunque las entregas anticipadas no han podido ser un factor que avance dentro del desarrollo del hábitat en lo que a áreas de cesión respecta, lo que termina generando sobrecostos a los constructores y un vacío institucional de recepción de obras frente al Distrito (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

El recaudo total entre el 2000 y el 2015 asciende a \$0,114 billones que se asemeja a lo recaudado por plusvalía para el mismo lapso, pero equivalente a un solo año de lo captado por delineación urbana, esto en la medida en que factores como la informalidad han llevado a la no recaudación potencial posible y en cambio lleva a que en el tema de parques se está dando un mayor beneficio en zonas de alta informalidad frente a las cargas necesarias, lo que genera un desarrollo inequitativo que puede estar fortaleciendo la informalidad frente a la formalidad. Del análisis por titulaciones se identificó que:

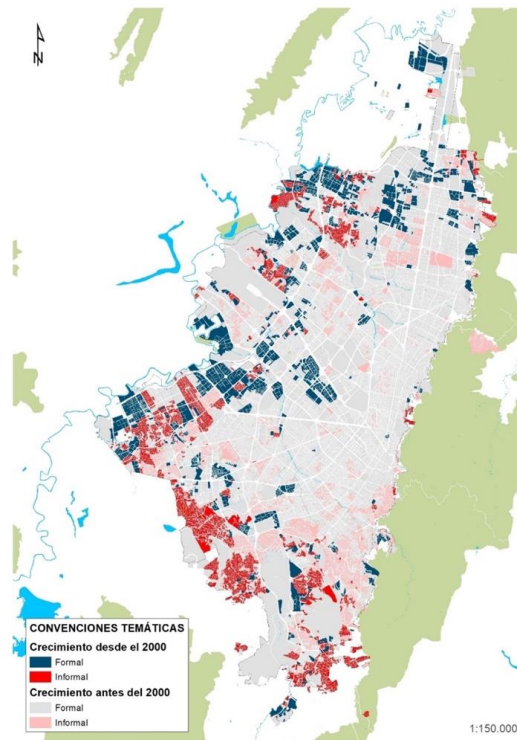


Figura 4. Crecimiento de la formalidad y la informalidad antes y después del 2000

Fuente: SDP. Cálculos Grupo ONU – Hábitat a partir de identificación de planos urbanísticos de tipo legalizado, así como la delimitación de suelos con tratamiento de mejoramiento integral de barrios y antiguos asentamientos de origen informal identificados en ejercicios de diagnóstico previos de la SDP y la Secretaría Distrital de Hábitat y Territorio, para la revisión de POT en años anteriores.

El mapa anterior muestra a nivel territorial esa mayor presencia de informalidad en las localidades de población creciente, las cuales se ubican en los bordes, con ilegalidad en barrios, y en especial se observa cómo la informalidad crece al lado de la formalidad, en particular hacia el sur de la ciudad. Al norte, la dinámica es inversa, al lado de zonas de informalidad previa al 2000 se ha venido desarrollando vivienda formal, como en varias zonas de Suba, dónde la informalidad es reemplazada por formalidad.

Este aumento de la informalidad a costas de la formalidad, en términos de equipamientos, permitió luego del 2000 que la formalidad se concentrara en las zonas antes desarrolladas por la informalidad pero con equipamientos, lo que puede estar generando un círculo virtuoso si se sabe establecer el esquema adecuado de desarrollo. Ahora, volviendo a la potencialidad de las cargas urbanísticas para generación de hábitat, se puede identificar que:

- Las estimaciones son equitativas, en términos de la formalidad, pero generan alto costo, por la parcialidad de los procesos de entrega para el Distrito, que llevan a un proceso de recibir la zona y luego su mantenimiento.
- La informalidad crece a expensas de la formalidad por cuanto las áreas de cesión y pago de cargas mejoran el espacio público en el cual también crece

la informalidad, en el otro sentido, la renovación formal permite, en espacios donde antes estaba la informalidad, cualificar el hábitat y proveer un mayor bienestar.

- Se tiene un gran potencial para desarrollar a partir de esquemas de beneficios y mejor compensación de carga.
- Se pueden ampliar los elementos a partir de su definición como instrumento, como es el caso de incluir beneficios o menor carga si se aplican criterios de construcción sostenible, ya sea por elementos o funcionalidad o menor impacto generado, que implique no solo un beneficio ambiental, sino un menor costo de mantenimiento al Distrito que recibe la obra.
- Ha sido un instrumento que ha desarrollado el mayor potencial de ciudad, ya que según desarrollos, alturas, necesidades y entornos permite que se dinamicen zonas o se estanquen, adicionando que es un instrumento que no necesita aprobación por Consejo, lo que permite a una administración en particular, la discrecionalidad de establecer diferentes cálculos, zonas o mecanismos para incentivar o castigar un desarrollo en particular.

En resumen, la ciudad recibe un alto valor del hábitat para el hábitat a partir de:

- Delineación urbana, con \$0,11 billones, valorización, con \$0,14 billones promedio año para las actuaciones; plusvalía, con \$0,19 billones en 15 años; y cargas urbanísticas, con \$0,11 billones para el mismo tiempo de estudio.
- De las transferencias para acueducto se reciben transferencias con destinación específica que, aunque altas, no permiten generación de hábitat por la naturaleza de la destinación.

Esto refleja que a diferencia de lo percibido por las transferencias, los temas urbanísticos entre vías, espacio público y zonas verdes suman en promedio \$0,26 billones año, cifra con la cual se debe contemplar la proyección de las concreciones de metas y proyectos que se generen en la política, ya que los demás valores están cerrados al funcionamiento del aparato que sostiene las inversiones del hábitat, como la misma Secretaría y sus instituciones adscritas y vinculadas.

1.2 De los ingresos del hábitat: del sector, entre financiamiento e inversión

Desde la financiación del hábitat, como complemento de los instrumentos que intervienen en el hábitat que ya fueron identificados desde el POT, está el pago compensatorio de la obligación VIP/VIS que se evalúa entre 2012 y 2017, así como las apropiaciones que este sector puede tener para su funcionamiento (Secretaría Distrital de Hábitat, 2017).

AÑO	VALOR COMPENSACIÓN	VALOR COMPENSACIÓN (Participación %)
2012	\$ 5.343.229.621	2,88%
2013	\$ 19.251.529.827	10,36%
2014	\$ 44.392.432.609	23,89%
2015	\$ 34.791.327.522	18,72%
2016	\$ 63.814.854.015	34,34%
2017	\$ 18.217.983.075	9,80%
TOTAL	\$ 185.811.356.669	100%

Fuente: Empresa de Renovación Urbana. Cifras reportadas al 29 de diciembre de 2017 mediante oficio con número de radicación en la SDHT 1-2017-110611.

Figura 5. Pago compensatorio de la obligación VIP/VIS

Según las cifras reportadas por la SDHT en su documento sobre financiación del hábitat en el marco de la política integral de hábitat 2007 – 2017 (Secretaría Distrital de Hábitat, 2017), se identifica que lo apropiado en el total de los 6 años equivale a lo recaudado de 15 de plusvalía, de uno (1) de delineamiento urbano o de uno (1) de valorización al analizar los valores recaudados para este último. En lo referente a hectáreas útiles como resultado de desarrollos, se identifica que el principal motor de generación de suelo fueron los planes parciales con una media de 86,25 hectáreas entre VIS Y VIP que sumado a los otros desarrollos se llega a un total de 290,2 hectáreas y un valor del terreno proyectado para 2018 de \$3,2 billones.

Los valores obtenidos como pago, al igual que la conclusión recogida por el análisis desarrollado por la SDHT, proponen la construcción de vivienda con lo captado por valor de compensación, por cuanto ya se tendrían los terrenos según las áreas liberadas, lo que deja un total económico para inversión superior a \$185 mil millones con una media de recaudo de \$30 mil millones año.

Teniendo en cuenta lo recaudado por compensaciones en el total del tiempo identificado y asumiendo un costo de edificación promedio de 1,2 millones por m², y con una media de tamaño de 63 m² por apartamento, se podrían edificar cerca de 2.510 viviendas, definida en un área de al menos 4 conjuntos residenciales de 10 torres de 15 pisos, incluyendo 4 apartamentos por piso, para lo cual el terreno ya estaría liberado. Si se compara con las necesidades previstas, se necesitan al menos 10 veces los proyectos ya generados en la ciudad para financiar aquellas operaciones que involucren como mínimo 25 mil viviendas de interés social. Esto muestra que las operaciones estratégicas deben ser un esquema de apalancamiento para la vivienda social, por cuanto el desarrollo de estas abre la posibilidad para que a través de subsidios el Distrito pueda equilibrar el mayor valor a pagar y permita a su vez que aquellos de menor capacidad adquisitiva puedan adquirir vivienda, ya que el financiamiento de estas operaciones de forma total por el Distrito no es posible, debido a su alto costo, pero sí puede ser socio de estos proyectos aportando terrenos y apalancando el punto de equilibrio para los constructores y ampliando la capacidad de compra de los ciudadanos de menores ingresos.

Una vez se tiene otra fuente de desarrollo de vivienda para las poblaciones menos

favorecidas, se estudia cómo ha sido la distribución no solo de los ingresos directos, ya estudiados en su generación, sino también de la distribución del presupuesto para el funcionamiento del sector, lo que permite identificar con cuánto más recursos se cuenta para la vivienda y el hábitat, aclarando que se espera que en este último exista equidad y en el primero mayor acceso.

De la distribución presupuestal del sector

Este aparte muestra el valor apropiado por cada sector que compone el hábitat y sus participaciones, con el fin de identificar inversión y posibilidades de manejo de esos recursos. Se aclara que el sector hábitat es uno de los que componen el hábitat en todo el sentido de su definición y en su mayoría, aunque son recursos importantes, la Secretaría de Hábitat tiene solo la posibilidad de generar lineamientos o mecanismos de articulación, por cuanto cada uno de estos sectores no depende del otro para su actuar, y sus acciones evidencian que deben trabajar de forma articulada.

SECTOR	APROPIACIÓN DISPONIBLE 2007 – 2017	APROPIACIÓN DISPONIBLE 2007 – 2017 (Participación)
Sector Movilidad	33.822.066.718.904	27,28%
Sector Educación	33.223.020.047.964	26,80%
Sector Salud	22.427.653.341.724	18,09%
Sector Hábitat	11.334.223.879.921	9,14%
Sector Integración social	9.903.518.781.977	7,99%
Sector Cultura, recreación y deporte	3.872.494.688.973	3,12%

³ <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/EjecucionPresupuestal>

⁴ Corresponde a las apropiaciones disponibles las cuales equivale a los recursos apropiados en el Plan de Desarrollo menos las suspendidas.

⁵ Al tomar el presupuesto para los años 2007 – 2017 se están tomando en realidad un total de 5 Planes de Desarrollo (PDD), a saber: año 2007 corresponde al Plan “Bogotá Sin Indiferencia”; año 2008 al ser un año de armonización por nueva Administración toma los PDD “Bogotá Sin Indiferencia” y “Bogotá Positiva”; año 2009-2011 corresponde al Plan “Bogotá Positiva”; año 2012 al ser un año de armonización por nueva Administración toma los PDD “Bogotá Positiva” y “Bogotá Humana”; año 2013-2015 corresponde al Plan “Bogotá Humana”; año 2016 al ser un año de armonización por nueva Administración toma los PDD “Bogotá Humana” y “Bogotá Mejor Para Todos”; año 2017 corresponde al Plan “Bogotá Mejor Para Todos”.

Figura 6. Porcentaje de apropiación disponible 2007-2017 (Secretaría Distrital de Hábitat, 2017, p.13)

Según los datos del estudio realizado por la SDHT, el sector hábitat tiene el 9,4 % de participación sobre la apropiación total disponible en el rango temporal estudiado, ocupando un cuarto lugar luego de educación, salud y movilidad, pero con una gran diferencia porcentual frente a su predecesor que duplica lo que le fue asignado al sector hábitat (sector salud) (Secretaría Distrital de Hábitat, 2017). Esto muestra que el hábitat como un todo, en el extenso sentido de su definición tiene más del 80 % de los recursos a ejecutar por el Distrito, pero su articulador, el sector hábitat maneja menos de un 10 % del total, por lo que ese rubro le permite solo apalancar, articular y apoyar la gestión de acciones o de operaciones estratégicas de ciudad, atendiendo a su definición como gestor del hábitat, más que ser un desarrollador del mismo y limitando su acción directa a subsidios y directrices para el desarrollo de ciudad. Esto deja claro que, lo que se espera financiar no es el hábitat como un todo, sino la **financiación de la gestión del sector hábitat**.

Al estudiar las cinco entidades, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAB-, la Secretaría de Hábitat – SDHT-, la empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, la Caja de Vivienda Popular - CVP- y la Unidad Administrativa Especial de Servicios

Públicos – UAESP- la segunda de mayor apropiación fue la SDHT con \$1.379.826 millones, de los cuales, al anualizarlos, se está contando con \$125.438 millones dentro de los 11 años estudiados y equivalentes a lo obtenido en un año por delineación urbana o a la anualización de lo cobrado por valorización. Esto permite inferir que se gestiona hábitat con un valor entre el 1 % y el 2 % del total del presupuesto del Distrito.

Si de los 60 mil hogares nuevos que en promedio se generan en Bogotá el 50 % fuese de ingresos que concordaran con aquellos aplicables para la viviendas VIS, se requerirían cerca de \$19 billones año para alcanzarlo, por lo que toda cifra que incentivara este tipo de edificaciones se debe apalancar en un 10 % de contribución para su construcción (a través de los subsidios), y un 20 % con el terreno disponible para ello.

Aunque el estudio de la SDHT evidencia una mayor participación del presupuesto del sector hábitat en la vigencia, es de anotar que en valores absolutos también es un alto valor en comparación, por cuanto la ciudad ha incrementado los recaudos a niveles que cuadruplican lo captado en 1995 respecto a 2017. Frente a la apropiación disponible, los aumentos se han dado en perjuicio de las disminuciones de la EAB. Tal como se muestra a continuación.

Comportamiento del presupuesto entre 2007 y 2017 por sector:

- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá pasó del 82,05 % al 55,41 %.
- Secretaría Distrital del Hábitat pasó del 2,03 % al 21,03 %
- Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano del 9,68 % al 10,56 %
- Caja de Vivienda Popular del 3,24 % al 6,51 %
- Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del 3 % al 6,49 %

Ahora, según apropiación disponible por categoría entre servicios públicos, vivienda, otros, desarrollo territorial, reasentamiento, ambiental, mejoramiento integral y titulación de predios, el segundo de mayor valor fue vivienda, con \$1,6 billones que es 10 veces el valor captado por pagos compensatorios de VIS y VIP. Otro punto importante es el de reasentamientos, en el que anualizados se han invertido \$47.644 millones que equivalen a casi un tercio de los valores apropiados por la SDHT de forma anual para los 11 años estudiados. Esto deja entrever que se ha apalancado nueve veces lo compensado para generación de subsidios de vivienda en sus diferentes formas, y en reasentamientos ha permitido un mayor valor, contemplando que este último es más oneroso por los costos que intervienen no solo de la reubicación, sino del Valor Único de Reconocimiento frente a los predios que se deben adquirir y que estaban en zonas de riesgo no mitigable.

Si se estudia la anualización de lo apropiado por el sector hábitat, este funciona con el 10 % aproximado del valor de los ingresos totales del Distrito en la vigencia 2015, que estuvo alrededor de los \$12 billones. En cuanto a niveles porcentuales, los proyectos de instrumentos de gestión y los de financiación llegaron casi a un 50 % del total de apropiación disponible y cercana a los \$0,7 billones para el período 2007 – 2017. Lo anterior muestra que la financiación del hábitat debe continuar siendo un esquema de

gestión que apalanque los desarrollos compensatorios de privados y que se articule frente a los demás sectores que componen el significado amplio del hábitat. En general solo con grandes operaciones estratégicas se puede generar un desarrollo que modifique el actual patrón de ciudad y de lineamientos para que la tendencia de cambio de informalidad a formalidad se siga dando y a su vez esta se refuerce con la dinámica de renovación en las áreas centrales, generando densificación que permita a través de mayores hogares unipersonales de mejores ingresos concentrar mayores densidades poblacionales y cualificar los bordes y la región con equipamientos que en articulación con los demás sectores que componen el hábitat se potencien resultados y un mejor hábitat para todos.

FUENTE DE FINANCIACIÓN ⁸	APROPIACIONES DISPONIBLES (MILLONES DE PESOS)	APROPIACIONES DISPONIBLES (PARTICIPACIÓN)
12-Otros Distrito	1.239.783	89,85%
147-Otros Recursos del balance de destinación específica	69.729	5,05%
146-Recursos del balance de libre destinación	40.790	2,96%
41-Plusvalía	13.952	1,01%
270-Recursos del Balance Reaforo Plusvalía	4.444	0,32%
25-Recursos KFW	2.078	0,15%
348-Recursos del Balance Otros Distrito	1.895	0,14%
265-Recursos de Balance Plusvalía	1.816	0,13%

⁸ Corresponde a las cuentas “147-Otros Recursos del balance de destinación específica”, “146-Recursos del balance de libre destinación”, “348-Recursos del Balance Otros Distrito”, “359-Recursos del Balance Donaciones 110% con Bogotá”.

⁹ Aquí se refiere a las cuentas “41-Plusvalía”, “270-Recursos del Balance Reaforo Plusvalía”, “265-Recursos de Balance Plusvalía”, “128-Recursos Del Balance Plusvalía 2008”.

¹⁰ Notas sobre algunos de los tipos de rubros mencionados: Recursos KFW corresponde a los recursos de crédito con el KFW Development Bank. El prefijo “recursos del balance” se le antepone a la fuente cuando el recurso de destinación específica se recaudó en vigencias anteriores a la que se programa para ejecutarse. El prefijo PCC igualmente es un recurso del balance, pero se antepone para indicar que la acción con él financiada corresponde a un proceso de contratación en curso que inició en la vigencia anterior a la que se adjudica. (Fuente: Subdirección Desarrollo Social, Secretaría Distrital de Hacienda)

Figura 7. Fuentes de financiación y apropiaciones disponibles (Secretaría Distrital de Hábitat, 2017, p.19)

Teniendo en cuenta el cuadro anterior, en el cual se toma la procedencia de los recursos para la SDHT en su conjunto, el 89,85 % procede de recursos ordinarios del Distrito, ya que de aquellos del hábitat para el hábitat obtiene solo 1,32 %, pues los demás fueron rendimientos de libre destinación, destinación específica y del balance. Al observar las cifras por vigencias, en la actualidad bajo el programa de Gobierno plasmado en el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” los recursos de la SDHT provienen de 4 fuentes: los recursos ordinarios son el 74,6 %, el balance de libre destinación el 23,2 %, la plusvalía 2 % y otros Distrito 0,2%. Así las cosas, en los ingresos para el hábitat, aunque no financian en su totalidad el hábitat, hay una corresponsabilidad en términos de equivalencias, así el ingreso provenga de fuentes ordinarias.

Finalmente, para completar el total de la financiación, están los subsidios, que son el principal instrumento de gestión del hábitat por el cual el sector a través de su secretaría realiza el apalancamiento para la adquisición de vivienda por parte de ciudadanos, bajo el principio de equidad y acceso. Es a través de estos que se complementan los

ingresos y posibilidades de contar con una vivienda y este es el mecanismo que permite que la mayoría de hogares con déficit habitacional tengan un cierre financiero, si en ellos está el deseo de cambio de tenencia de vivienda o mejoramiento de la que actualmente poseen.

2. De los subsidios para vivienda

Para el análisis de los subsidios, es necesario identificar un poco como se ha comportado el mercado de la vivienda social, VIS y la que no está en ese rango, para luego de ello a partir de los cánones de arriendo y de la ubicación de la población con déficit habitacional que junto con las tendencias de crecimiento poblacional plantea la necesidad de construcción de vivienda nueva. Se debe identificar cómo ha sido la evolución de esos subsidios entre el Distrito y la nación y de esa manera ver cómo se podría alcanzar el aminoramiento de ese déficit cuantitativo dentro del horizonte de la política de hábitat 2018 – 2030.

	Valor promedio de vivienda				Viviendas Usadas / Nuevas	
	Viviendas nuevas		Viviendas usadas			
Año	VIS	No VIS	VIS	No VIS	VIS	No VIS
2000	12,28	31,72	19,86	39,28	15,3%	81,5%
2001	13,55	20,90	16,80	39,01	7,5%	48,6%
2002	14,37	25,69	20,95	47,38	15,5%	77,0%
2003	15,42	28,75	20,09	48,83	10,9%	38,4%
2004	18,00	41,74	28,57	46,61	18,3%	55,9%
2005	17,08	51,35	21,60	59,23	42,5%	82,5%
2006	16,87	60,28	22,49	70,71	52,5%	137,4%
2007	18,15	69,97	22,90	77,38	46,8%	95,9%
2008	22,85	85,14	25,60	76,34	48,8%	81,2%
2009	24,78	93,81	27,42	84,32	45,9%	94,8%
2010	27,96	99,24	28,80	90,02	45,4%	132,6%
2011	32,26	110,38	31,29	97,00	38,6%	179,2%
2012	32,46	118,36	33,98	101,90	29,9%	169,4%
2013	37,36	113,98	36,85	109,17	19,3%	149,5%
2014	40,32	133,86	39,76	116,91	14,2%	172,5%
2015	44,70	151,11	41,51	125,36	12,1%	162,4%
2016	43,12	152,69	45,86	130,92	8,8%	146,1%
2017	46,28	159,09	42,44	139,58	11,6%	169,7%

Figura 8. Valor promedio anual de vivienda usada y nueva 2000-2017

Fuente: DANE - Financiación de vivienda

Nota: Valor en millones de pesos

Al observar los valores en millones de la vivienda nueva y usada desde el 2000 al 2017, se identifica que el promedio del tamaño de la vivienda ronda el mínimo tamaño de una unidad habitacional que está entre los 45 m² y los 50 m² tanto para la vivienda VIS como la no VIS, si se compara con la oferta comercial. En el caso de la VIS, el valor para 2017 permite un promedio de compra del precio total promedio para una VIP o del 70 % para la VIS.

Si se analiza la vivienda usada, teniendo en cuenta que los préstamos bancarios se dan para vivienda no mayor a 20 años de construida y sobre el 70 % del valor de venta, se pueden obtener mayores metros por el mismo precio que una vivienda nueva. Este supuesto puede en cierta medida establecer el por qué de la preferencia de la vivienda usada sobre la nueva en lo referente a la no VIS, en niveles que sobrepasan el 150 % de lo otorgado en créditos para vivienda nueva.

El anterior aspecto, unido al mejoramiento de barrios y a la tendencia poblacional llevan a reforzar el tema que en la informalidad de la vivienda se está asumiendo la disminución del déficit habitacional, lo que deja un reto para la financiación de la demanda creciente, las operaciones urbanísticas integrales como medida de minimizar ese crecimiento de la informalidad y para ello, mejorar las condiciones, montos y esquemas de subsidios para ampliar el rango de población que podrá optar a nueva vivienda, teniendo en cuenta que la ciudad tiene precios de referencia mayores que en lugares aledaños en comparación por m² de cada construcción. Para ello, los arriendos dentro de la tenencia son relevantes y permiten establecer a qué nivel puede la población lograr su máximo esfuerzo en adquirir vivienda, teniendo en cuenta que en general los habitantes de un lugar no tenderán a un cambio muy lejano en lo que a sitio se refiere, con el fin de conservar sus lazos familiares y sociales.

Localidad	0-1 SMMLV	1-2 SMMLV	2-4 SMMLV	4-8 SMMLV	>8 SMMLV	PROMEDIO
Antonio Nariño	331 712	414 112	532 857	692 951	848 062	563 939
Barrios Unidos	434 728	448 799	587 941	754 957	982 797	641 844
Bosa	241 195	315 789	345 433	424 570	528 083	371 014
Chapinero	1 164 001	703 055	877 031	1 169 580	2 165 202	1 215 774
Ciudad Bolívar	251 438	294 936	320 468	437 274	389 748	338 773
Engativá	391 412	412 648	515 205	629 419	801 670	550 071
Fontibón	557 459	351 797	474 014	768 484	1 039 712	638 293
Kennedy	329 151	351 907	458 834	587 221	748 820	495 187
La Candelaria	374 698	381 778	564 614	708 478	991 037	604 121

Los Mártires	343 636	395 463	520 743	675 410	809 276	548 906
Puente Aranda	468 435	467 369	603 634	614 827	726 230	576 099
Rafael Uribe Uribe	272 266	312 499	396 072	450 421	520 066	390 265
San Cristóbal	260 233	303 694	350 224	428 581	415 013	351 549
Santafé	267 746	316 537	439 350	794 828	966 470	556 986
Suba	363 364	368 439	525 242	686 722	1 290 201	646 794
Teusaquillo	622 226	695 439	785 739	926 763	1 156 431	837 320
Tunjuelito	283 370	353 508	425 960	512 069	606 603	436 302
Usaquén	611 705	502 337	637 641	883 919	1 790 614	885 243
Usme	253 059	282 098	322 196	361 323	333 820	310 499
Total	411 675	403 800	509 642	658 305	900 519	576 788

Figura 9. Promedio de pago de canon de arrendamiento según nivel de ingresos del hogar

Fuente: DANE – SDP EMB 2014

Aparte de Suba y Engativá que por sus características tienen una gran diversidad de valores de la vivienda, las localidades de menores canon de arriendo promedio según ingresos incluyen a Usme, Ciudad Bolívar y Bosa, en las cuales están la mayor cantidad de población que viene incrementándose y donde tiende a ubicarse el déficit habitacional. Si se compara el valor medio del canon frente a sus diferentes rangos de ingreso, las localidades con mayores saltos estarán en Suba, Teusaquillo y Usaquén, lo que hace necesario en ellas identificar zonas para la ubicación de operaciones estratégicas que permitan disminuir el déficit habitacional.

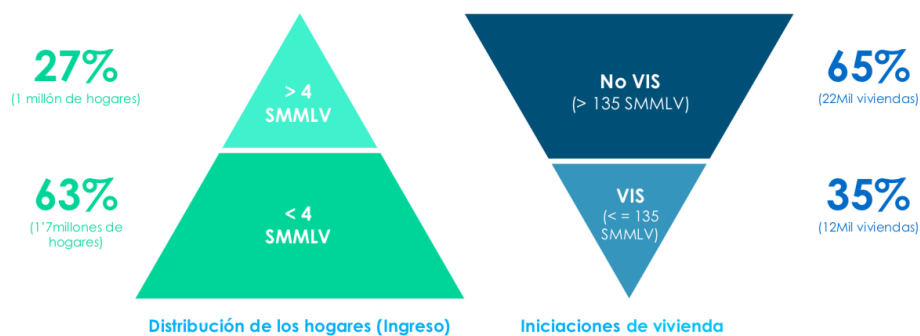
Ahora, teniendo en cuenta que uno de los factores clave para la generación de vivienda y el mejoramiento frente a la tenencia, son los subsidios y formas de acceder a ellos, se hace necesario a la luz de la Nueva Agenda Urbana disminuir brechas, para lo cual se podría pensar en una escala inversa de mejoramiento en el que familias con ingresos cercanos al tope de la vivienda VIS o en el valor límite de esta, cuenten con mejores opciones para adquirir vivienda, tal como la SDHT lo ha venido estudiando.

Para especificar el tema de subsidios, vale la pena mencionar las necesidades de población presentes y futuras teniendo en cuenta que según la EMB 2017 procesada por la SDHT se identificó que:

- Hay 1,2 millones de hogares que viven en arriendo, de los cuales el 60 % tienen ingresos inferiores a 4 SMMLV

- El canon promedio de arriendo está entre \$550.000 - \$600.000 para los arrendatarios con ingresos menores de 4SMMLV
- Existen 70.000 hogares arrendatarios viviendo en una sola habitación
- Hay una diferencia entre producción y demanda potencial de vivienda de 22.000 unidades habitacionales por año
- Las operaciones estratégicas esperan generar más de 750 mil nuevas unidades habitacionales
(Secretaría Distrital de Hábitat, 2017, p.12)

Con base en lo anterior se espera que la siguiente pirámide de oferta y demanda entre vivienda y hogares sea ajustada



Fuente: DANE, Cálculos SDHT

Figura 10. Pirámide entre oferta y demanda de vivienda

El anterior cuadro producido por la SDHT a partir de la EMB 2017 identifica que la población que compone los hogares que reportan ingresos superiores a 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes cuenta con una oferta más que suficiente, ya que esta es el 65 % de la producción actual total de vivienda nueva, por lo que no se requeriría un incremento en ella, pero lo contrario ocurre en los 1,7 millones de hogares que equivalen al 63 % del total de hogares reportados en la EMB de 2017 y para los cuales la oferta es de 12 mil viviendas promedio año, cifra que describiría en gran parte el desbalance entre oferta y demanda de vivienda. Esto muestra un desequilibrio para estos últimos, en los que se identifica que se hace necesaria mayor oferta para los de menos ingresos con condiciones de acceso adecuadas, para lo cual se hace a continuación una descripción de la evolución de los subsidios y como estos podrán tener cabida dentro de las posibles operaciones estratégicas que el Distrito ha identificado como potenciales soluciones al déficit de vivienda o al menos generar mayores posibilidades de compra.

2.1 Avances en subsidios y necesidades futuras

En cuanto a los subsidios, y en complemento con las necesidades identificadas en vivienda para la población que percibe ingresos en sus hogares por debajo de los 4 SMMLV y que acogen el total del déficit habitacional, se identifica la evolución de subsidios entre los que están los netamente distritales y los que se articulan con la nación frente a sus diferentes particularidades con el fin de identificar los alcances de estos

últimos en las posibilidades de solución de vivienda.

Así las cosas, los subsidios en el DC se pueden dividir en tres categorías, los subsidios en especie otorgados para que el hogar adquiriera una vivienda en específico construida por el Distrito, el Programa Integral de Vivienda Efectiva – PIVE, el cual ya se encamina a la demanda y el Pacto por la Vivienda, con el Gobierno Nacional, en el que se articulan metas nacionales, entre departamento y Distrito y los subsidios nacionales, para que en conjunto se apalanque una mayor adquisición de vivienda.

Para los primeros, aparte de estar en el grupo de los que perciben menos de 4 SMMLV y con priorización si se es víctima, deben tener la condición de no propietarios, no estar beneficiados con subsidios nacionales o distritales, incluyendo el descuento a la tasa. El beneficio se especifica en que solo los proyectos escogidos por la SDHT podrán ser objeto del programa. Esto lleva a dos cosas, por un lado, a una división de complementariedad frente a los subsidios de la nación, los cuales podrían dar un mayor poder adquisitivo para soluciones de vivienda y, por el otro, a restringir las posibilidades de los hogares a los que les sea adjudicado el beneficio por cuanto solo en ciertos proyectos podrán adquirir vivienda, avanzando incluso a identificar que el verdadero beneficiado es el constructor, el cual puede tener el flujo de caja para la construcción de viviendas (26 SMMLV por vivienda), alcanzando el punto de equilibrio, incluso al nivel de generar asimetrías en las fechas de entrega de vivienda y declarar sobrecostos (el 50 % de ese subsidio se da al constructor al inicio y el 40 % según avance de obra, siendo este último el mecanismo de apropiación y demoras en entrega de proyectos). Por lo anterior, se disminuye la eficiencia del instrumento, sumado a que el valor no alcanza a ser el total de la VIP que hoy está en 70 SMMLV, lo que puede llevar a un alto riesgo de endeudamiento para los hogares beneficiados.

El esquema tuvo una variación, en la cual al ver que no era eficiente el proceso por los temas ya comentados frente al constructor, se define un número de cupos por proyecto, el cual se hace no solo por los inconvenientes de transparencia desde el Distrito, sino con privados, ya que el constructor lo escoge la fiducia y no la SDHT, lo que aporta a las no asimetrías en el constructor, pero sigue presentando el problema de los retrasos en las entregas de obras, tal como muestra el siguiente cuadro:

DESCRIPCIÓN	No. PROYECTOS	UNIDADES DE VIVIENDA VIP CON SDVE	No. DE VIVIENDAS TERMINADAS	No. DE VIVIENDAS CERTIFICADAS	No. DE HOGARES VINCULADOS
Proyectos de Vivienda Nueva - Comité de Elegibilidad	32	10.226	7.653	7.235	8.845
Proyectos de Vivienda Nueva en Convenios	20	4.595	441	252	379
TOTAL	52	14.821	8.094	7.487	9.224

Figura 11. Proyectos de vivienda nueva: Elegibilidad vs Convenios

Fuente: SDHT

La figura 11 evidencia que los programas no fueron efectivos por cuanto hay aún

diferencias entre el cupo para subsidio, las viviendas terminadas, y las certificadas. La diferencia en demoras y entregas es más reducida que en el segundo esquema, lo que identifica que entre un esquema por convenios o propio, el segundo es mejor que el primero, ya que todo convenio puede tener demoras por el proceso mismo de construcción, por el no apalancamiento financiero y porque no hay responsabilidad compartida en la ejecución y el constructor es solo un ejecutor que recibe o es elegido lo que hace aún más demorada la adquisición de vivienda y acarrea sobrecostos, en especial si dentro de las víctimas están aquellas en riesgo no mitigable a las cuales por ley se les debe mantener en arriendo hasta que se consolide la solución habitacional definitiva.

Tipo de subsidio	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Subsidios asignados y aplicados en soluciones de vivienda	3 766	2 927	1 552	18	230	326	99	16	330	9 264
Subsidios generados en proyectos gestionados por el distrito					7 681	6 403	737			14 821
Total	3 766	2 927	1 552	18	7 911	6 729	836	16	330	24 085

Figura 12. Proyectos de vivienda nueva: subsidios asignados y aplicados en soluciones de vivienda vs subsidios generados en proyectos gestionados por el Distrito

Fuente: SDHT

Al observar la figura 12, en la cual se desagrega lo mencionado de forma temporal entre sus vigencias, esto es entre el 2009 y el 2017, se evidencia que el esquema de subsidios generados en proyectos gestionados por el DC logró un total de 14.821 en el marco de tres años de aplicación, mientras que el de subsidios asignados y aplicados en soluciones de vivienda alcanzó 9264 en un período entre 2009 y 2017, lo que hace que los proyectos gestionados por el DC logran mayor cantidad de subsidios (59,98%) a un ritmo de 4940 por año, mientras que el de subsidios asignados y aplicados en soluciones de vivienda fue de 1029 anual.

El segundo esquema de subsidios, el PIVE, va para hogares con menos de 2 SMMLV, que se hayan inscrito ante la SDHT e igual priorización, si es víctima de conflicto. Al igual que en el anterior, no deben haber obtenido ningún beneficio previo para adquisición de vivienda, ni a nivel distrital, ni nacional. El monto es de los mismos 26 SMMLV, adicionando lo que se planteó como mecanismo de cierre a lo que falta por adjudicar. Este mecanismo, visto a la luz del anterior, tiene una leve mejora, por cuanto no se oferta a proyectos VIP nuevos, sino a los ya existentes en el anterior subsidio, es decir, es un complemento.

Como una medida de cierre de brechas, en atención a que el dar un subsidio de 26 SMMLV no garantiza el ajuste financiero para la adjudicación de vivienda, el Distrito, mediante DD 324 del 2018 aumenta el beneficio hasta 44 SMMLV para aquellos hogares que logren el cierre mediante la forma de *leasing* habitacional. Esto permite aumentar

el número de hogares beneficiados, aunque los proyectos tienen graves atrasos. Estos atrasos han llevado a que con todo y mejoras, a la fecha no se ha adjudicado ningún subsidio por esa modalidad.

El tercer esquema y hoy vigente, lleva una solución en la medida que la nación se incluye y el beneficio mezcla la dinámica del mercado y la eficiencia de la asignación, bajo el entendido de que el Distrito no tendrá que ser propulsor de proyectos, solo ceñirse a su misión y disminuir el déficit con ayudas a través de subsidios en donde la oferta comercial lo permita.

Este tercer esquema incluye 4 programas dentro del pacto por la vivienda en Bogotá, el primero es de vivienda gratuita, para aquellos hogares en zonas de riesgo no mitigable, en pobreza extrema o desplazados; la puntuación se da bajo estas condiciones que no son mutuamente excluyentes. El valor es de hasta 70 SMMLV que cubre todo el valor de la VIP y permite aminorar los costos de arriendos transitorios para el Distrito, los cuales a la fecha son equivalentes a \$400 mil pesos por hogar en promedio y en la medida que vayan a la adquisición de vivienda, disminuirán el gasto para el Distrito.

El segundo programa es la VIPA o Vivienda Para Ahorradores que cubre a hogares por debajo de los 2 SMMLV para adquirir VIP a través de subsidio de 30 SMMLV más descuento a la tasa de interés. Este valor del subsidio se estima con el fin de capitalizar el arriendo medio de un hogar y que este tenga cierre financiero. El tercer programa es MI CASA YA que otorga el subsidio a hogares de hasta 4 SMMLV para viviendas tanto VIP como VIS, lo que muestra que no se cierra la posibilidad a ningún hogar de adquirir viviendas de menor valor, solo limita el nivel de ingreso hacia arriba para el subsidio, en este caso otorga 30 SMMLV o 20, dependiendo de la progresividad del ingreso del hogar.

El cuarto programa es la cobertura a la tasa de interés en la cual hogares de hasta 8 SMMLV en ingreso mensual tendrán un descuento o cobertura de 5 o 4 puntos a la tasa de interés para adquirir VIS o VIP. Finalmente está la cobertura de tasa para vivienda no VIS, en la que sin importar el nivel de ingreso, para viviendas de hasta 435 SMMLV se le apoya con una cobertura de 2,5 puntos de la tasa de interés.

Los anteriores programas se plasmaron en metas entre el Distrito y el Gobierno y como se verá en la siguiente sección, lo relevante está en el grupo del programa MI CASA YA, en el cual la demanda existente no es efectiva por una variación en los ingresos, frente a la oferta de vivienda en los proyectos inmobiliarios existentes, que llevan a buscar opciones de amortización y apalancamiento para cubrir la meta.

Aparte a los subsidios descritos dentro del área urbana de Bogotá, también están aquellos que se otorgan a la vivienda rural, en los que comparativamente a lo entregado en el casco urbano es poco pero en términos proporcionales es representativo si se compara con el total de la población que habita en lo rural (8.000 hogares aprox).

Modalidad	2014	2015	2016	Total general
Construcción en Sitio Propio		18	15	33
Mejoramiento Habitacional	58	186		244
Total general	58	204	15	277

Figura 13. Proyectos de vivienda nueva y de mejoramiento: subsidios asignados para construcción en sitio propio, vs subsidios para mejoramiento habitacional.

Fuente: SDHT

La asignación de subsidios en la ruralidad se identifica desde el 2014, y de estos, en sitio propio se identifican 33 otorgados entre el 2014 y 2016, mientras que para el mejoramiento habitacional fueron de 244 entre el 2014 y 2015, resaltando que el año de mayor asignación fue éste último con un total de 204 sumando las dos modalidades. Este esquema no se ha incrementado por cuanto dese la expedición del decreto nacional único reglamentario 1071 de 2015 está en cabeza de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR- realizar la calificación y asignación de las familias postulantes al subsidio para que el operador de éste designe otorgue el valor, en las modalidades ya mencionadas⁵.

Los valores del subsidio, a diferencia del urbano, no están cuantificados en SMMLV, sino en los recursos, según zona para que se construya una vivienda no superior a 50m² con habitaciones, cocina, baño con su sistema de saneamiento básico.

2.2 Programa nacional, metas y avances

El programa nacional de *Pacto por la Vivienda*, estableció unos cupos para 2017 con el fin de alcanzar a disminuir el déficit de vivienda, y a su vez para incentivar el mercado de la compra de nuevas unidades habitacionales. Según el seguimiento realizado por la SDHT el siguiente cuadro muestra su avance a octubre de 2018.

⁵ "Dentro del marco normativo con el que se sustenta el actual programa de Vivienda de Interés Social Rural - VISR- del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR-, con el cual se otorgan Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural -SFVISR- para la construcción de vivienda nueva y/o mejoramiento en sitio propio ubicado en área rural, a través de una Entidad Otorgante del Subsidio, le corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, otorgar los subsidios familiares de vivienda de interés social rural y prioritario rural de que trata la Ley 3 de 1991 y los que se otorguen con ocasión de la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural para las solución de vivienda ubicada en zona rural, de conformidad con lo establecido en los planes de ordenamiento territorial, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Ley 890 de 2017, el cual se encuentra actualmente reglamentado por lo establecido en el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 y el Decreto 1934 de 2015, que modificó el Decreto 1071 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación y valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural -VISR", y lo dispuesto en el Decreto Ley 890 de 2017". Fuente: <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/vivienda-rural.aspx>

Programa	Cupos	Asignados o Desembolsados en Bogotá	Disponibles
VIPA (Asignación Inicial)	6000	6.129	0
VIPA (Asignación 2017)	No incluidos en el pacto inicial	1.563	0
Mi Casa Ya (Cuota Inicial) (*)	30.000	1.373	25.896
Cobertura a la tasa para VIS y VIP	30.000	24.833	5.167
Cobertura a la tasa para No VIS	14.000	11.484	2.516
		45.382	33.579
(*) Si bien solo se han asignado 1.373 en Bogotá, se restan de los disponibles los 2.731 que se asignaron en otros Municipios y hacían parte de los 30.000 cupos.			

Fuente: MVCT - 8 de octubre de 2018.

Figura 14. Programa MI CASA YA

La VIPA o vivienda para hogares de ingresos inferiores a los 2 SMMLV presentó una sobre demanda a los cupos inicialmente ofertados, con 129 desembolsos iniciales asignados. Para 2017, aunque no se había pactado meta, se adjudicaron 1563 cupos más. Esto muestra que el programa todavía no llega a un punto de equilibrio y aún se puede ampliar cupos hasta los 8000 año para cierre de demanda.

Por otro lado, si se estudia el programa MI CASA YA, este no alcanza a un cierre entre oferta y demanda, en una lectura inicial, bajo el supuesto que no hay demanda para ese tipo de oferta, y que podría estar cubierta por el Departamento, pero al analizar lo que se adjudicó en Cundinamarca, se observa que ese tampoco es un factor explicativo para ello. La SDHT al analizar el esquema financiero identifica que es frente a un cierre entre ingresos aplicables y valores de la vivienda ofertada, en donde para alcanzar el cierre, se debe incrementar el beneficio, pues para solicitar el beneficio, los ingresos deberían ser de 4,5 SMMLV de ingreso, 0,5 SMMLV por encima del máximo para aplicar al subsidio. La alternativa está en aportar valores complementarios para aumentar la capacidad de adjudicación y cierre financiero.

El esquema propuesto para alcanzar las metas es complementar las capacidades de compra según ingresos así:

- De 10 SMMLV para los hogares de hasta 2 SMMLV que no han recibido el PIVE y por su parte el FNA asignará los 30 SMMLV del gobierno nacional para un total de 40 SMMLV que hará un cierre financiero e incentivará a que más hogares hagan parte de los beneficiados en los proyectos específicos.
- De 8 SMMLV para los hogares que demuestren entre 2 y 4 SMMLV que sumado a los 20 SMMLV de mínima adjudicación nacional, alcanzarían a los 28 SMMLV cifra que alcanza al cierre financiero y muestra que de los aspirantes de MI CASA YA han adquirido vivienda solo aquellos que cuentan con 30 SMMLV de subsidio.

Con este esquema se lograrían cifras de hogares por adjudicación de vivienda de 30 mil subsidios año, para VIS y 8000 VIP. Ahora, frente a la oferta, ¿qué operaciones o construcciones alcanzarían ese proceso?

Viviendas anuales promedio entre 2017 - 2030	Producción anual promedio viviendas PP+OE		
	VIS	No VIS	Total
Viviendas en PP y OE	7 505	8 149	15 654
Crecimiento Vegetativo	7398	18368	25 766
Total	14 903	26 517	41 420

Figura 15. Producción anual de viviendas PP+OE

Fuente: SDHT

Como se puede ver en la figura 14, atendiendo a las proyecciones realizadas por la SDHT y anualizadas entre el período de vigencia de la política de hábitat en formulación, se tienen proyectadas 14.903 viviendas, lo que implica un incremento del doble del crecimiento vegetativo, que explicado mediante subsidios, es factible de alcanzar conforme las evidencias de los subsidios del pacto por la vivienda de Bogotá. A nivel de no VIS, teniendo en cuenta los mismos estudios de la SDHT que han evidenciado que la oferta vegetativa se explica por sí misma, no se evidencia si esas nuevas unidades habitacionales se venderán, ya que sería un aumento de casi el 50 % frente a su crecimiento vegetativo.

Ahora bien, si se analiza frente a la oferta media de años anteriores, de 34 mil viviendas año, el incremento sería de 7 mil unidades cada año, un 20 % más que la tendencia. Así las cosas, las operaciones estratégicas pueden amortiguar el desbalance de viviendas frente a la oferta y demanda en VIS y alcanzar un aminoramiento del déficit, pero se hacen necesarias medidas para la creciente población que en definitiva implican analizar la redensificación y la renovación urbana, la cual se puede establecer en zonas consolidadas con buenos equipamientos.

3. Conclusiones y recomendaciones

Con base en el estudio de financiación de hábitat presentado, se puede concluir lo siguiente:

- La financiación del hábitat como un todo llega a más del 50 % del total del recaudo, lo que lleva a identificar que una adecuada articulación en la política de las diferentes instituciones permitiría mejorar el hábitat en su entorno.
- Aunque el sector hábitat como tal durante la anterior política no pasó en promedio del 10 % del ingreso, este ha venido creciendo año a año. Dentro de sector hábitat, esto es en referencia a las instituciones que hacen parte del sector (UAESP, CVP, SDHT, EAB).
- Al observar la recepción de ingresos con destinación específica, aunque el hábitat es de los pocos que tiene ese tipo de recaudos, el nivel captado no alcanza el 1 %. Se resalta que el de mayor aporte es delineación urbana, el cual se cobra de forma anticipada. Por otra parte, los gastos de la Secretaría están entre el 1 % y 2 % de los ingresos totales del Distrito, lo que lleva a que las políticas de vivienda y de subsidios se enmarquen en menos del 1 % del total de los ingresos, mientras que las necesidades, en el supuesto de que el Estado, en este caso en potestad del Distrito, las cubra todas, se llevarían 1,5 veces el

presupuesto completo de la ciudad en un año.

- Teniendo en cuenta que el aumento en construcciones es una apuesta necesaria, en lo relacionado con la VIS, por el desbalance existente entre oferta y demanda y más aún cuando la apuesta duplica el crecimiento vegetativo, este está alineado de forma adecuada, dado el antecedente de subsidios otorgados en dos años (más de 30.000) y asumiendo que MI CASA YA logre su objetivo con el nuevo esquema.

Dentro de las recomendaciones, en miras a la Nueva Agenda Urbana, el CPI (por sus siglas en inglés) y de la integralidad en la política se puede estimar:

- De nivel central frente a la ejecución de recursos. Generar una bolsa común para la aplicación de proyectos integrales en donde impere una adecuada coordinación desde estándares urbanísticos.
- Priorizar la valorización sobre la plusvalía como instrumento, en especial cuando la incertidumbre de este último no permite cuantificar el momento de causación, mientras que la valorización ha permitido la financiación de obras y es de menor tiempo para su recaudo.
- Tener una evaluación continua de los subsidios, en especial de los relacionados con reubicación, en donde se mida la disminución en la temporalidad del subsidio de arriendo transitorio, con el fin de establecer si las nuevas construcciones y los procesos han permitido un paso rápido y un menor costo.
- Estudiar y modificar el sistema de cargas y beneficios por zonas, favoreciendo aquellas de renovación urbana y si esta es con otros destinos diferentes al residencial, que la compensación sea mayor tanto en espacio como en dinero para vivienda VIS en otras áreas, en especial en aquellas dónde se pueda incentivar la redensificación.

Bibliografía

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

Enriquez Sierra, H. (2015). Construcción de un índice de seguimiento de la estructura socioeconómica de Bogotá. En A. M. Bogotá, *Análisis de la dinámica urbana, medición, gestión y financiación del desarrollo urbano* (pág. 208). Bogotá : Exprecards SAS.

Secretaría Distrital de Hábitat. (2017). *Bogotá en el Plan Nacional de Desarrollo: Retos de Bogotá Región*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Hábitat. (2017). *Financiación del Hábitat en el Marco de la Política Integral del Hábitat 2007 - 2017*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

SDP. (2017). *Instrumentos de Gestión del Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Anexo 1. Instrumentos de Financiación para el Hábitat

Algunos enfoques de los instrumentos económicos para el hábitat.

A partir de la Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones" se identificaron diferentes instrumentos de gestión del suelo (IGAC, 2003), los cuales se han ajustado a diferentes esquemas como el Caso del POT de Medellín en 2006 y el de Bogotá con su ajuste en 2004.

Según el IGAC, los instrumentos para gestión del suelo se pueden categorizar en tres secciones:

- De tipo urbanístico: aquellos que incluyen el reajuste de tierras, la integración inmobiliaria y la cooperación entre participes o interesados.
- De tipo jurídico: de enajenación forzosa, enajenación voluntaria, expropiación vía judicial, expropiación vía administrativa
- Tipo financiero: Plusvalía, contribución por valorización derechos adicionales de construcción y desarrollo.

La evolución de estos instrumentos llevó al esquema utilizado en el POT de Medellín en 2006 (Medellín, 2006), en los que se configura el sistema de la siguiente manera:

- Sistemas de Gestión: el suelo lo puede gestionar un privado, el organismo público designado o de articulación mixta, ya sea sobre un propietario de origen natural o jurídico.
- Instrumentos de gestión urbanística e intervención del suelo: en ésta hay dos actuaciones, del orden físico, sobre la estructura predial o del orden jurídico, en la cual se establecen los derechos de acción sobre el mismo. En el primero está la integración inmobiliaria, en la cual se pueden hacer englobes; el reajuste de tierras, para la actuación en territorio; cooperación entre partícipes y las unidades de actuación urbanística, ya sea plan parcial, zonal, u otro. En el segundo, se involucran acciones de enajenación voluntaria o forzosa, la expropiación por vía administrativa o judicial, la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria, la declaratoria de utilidad pública y el derecho de preferencia.
- En los instrumentos de intervención financiera, se identifican la participación en la plusvalía, la contribución de valorización los pagarés de reforma urbana, los bonos de reforma urbana, la financiación privada y los fondos de compensación.
- Aparte de estos instrumentos que dictamina la norma, están aquellos de orden tributario, en los que tanto aquellos sobre los cuales puede tener dominio directo el Distrito (predial, ICA, delineación urbana, sobretasas) como en aquellos que no (renta, IVA, licores, etc.) pueden ser combinados con el fin de establecer en zonas, y actores específicos la fórmula adecuada para que exista efectividad. Este aspecto se aborda en un subcapítulo, en el cual se identifican como se pueden combinar en esquemas exitosos como el caso del Acuerdo 300 de 2010 aplicado para la ciudad de Cali y algunas apreciaciones urbanísticas utilizadas en ciudades como Buenos Aires en Argentina.

Conceptos de instrumentos económicos planteados desde el POT

Los instrumentos económicos para el hábitat que se revisan en este capítulo, en el marco del POT de Bogotá, desde el cual se acogen instrumentos para el hábitat que son de gestión y que promueve la financiación:

Del orden de espacio para la actuación:

- Planes parciales
- Unidades de actuación urbanística
- Reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes

Estos responden a la Ley 388 de 1997 en cuanto a garantizar la función social de la propiedad del suelo, promover la concurrencia en todos los niveles que permita la armonización y generación de vivienda, servicios públicos y desarrollo territorial de las ciudades.

De aquellos para la consolidación de territorios:

1. Sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios
2. Mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.
3. Transferencia de derechos de construcción
4. Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva
5. Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial
6. Participación Distrital en las plusvalías
7. Bancos de tierras
8. Derecho de preferencia

Planes parciales

La ley 388 define los planes parciales, bajo la autonomía de cada municipio en su formulación y adopción (art. 13), no sólo en su suelo urbano, sino también en expansión, incluyendo las actuaciones urbanísticas, y los macroproyectos (art. 19), y resalta que para este tipo de intervenciones podrá captar recursos provenientes *“de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento”*.

Para su adopción tiene una fase de verificación, consulta y aprobación que incluye instancias como el consejo consultivo, la autoridad de planeación y propietarios, junto con la comunidad (art. 27). Finalmente, en su artículo 92, en referencia a vivienda social por actuaciones de éste tipo establece que *“los planes parciales mediante los cuales se incorpore suelo de expansión urbana a suelo urbano, los planes parciales de renovación urbana o los planes parciales en general determinarán los porcentajes del nuevo suelo que deberá destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social”*.

La evolución normativa permitió que, para ciertas ciudades, como en la caso de Bogotá, que superan los 100 mil habitantes, esa compensación como instrumento económico se ajustara así (Ley 1151 de 2007): del 25% para VIS y de 15% para VIP, con una modificación en 2012 según la Ley 1537 haciendo obligatorio el 20% para VIP del suelo útil residencial.

Este instrumento de gestión de suelo y su compensación para generación de vivienda social en la actualidad se puede modificar conforme mecanismos jurídicos de Acuerdo y su financiación se podrá enmarcar en los parámetros de los artículos 13 y 19 de la ley 388 de 1997.

Unidades de actuación urbanística.

Estas recogen la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles (art 36 de la ley 388 de 1997), en la cual se permite la actuación aislada, grupal, incluyendo sector público, mixto o privados para el desarrollo de proyectos, los cuales tendrán cabida en escenarios cuyos tratamientos urbanos sean de expansión, renovación o categorizado como urbano (art. 39).

La relevancia de esta figura radica en que debe promover el uso racional del suelo, y facilitar la dotación de las zonas en cuanto a movilidad, servicios públicos y equipamientos, por lo que esta es una operación que puede agregar varios planes parciales y se ancla a otro instrumento de financiación, el de cargas y beneficios, ya que hay desarrollos diferenciados y las cargas pueden ser compensadas en sitio o en dinero. Este instrumento se utiliza para desarrollos de ciudad que buscan redireccionamientos o consolidar zonas o renovarlas, generando hitos de ciudad.

Reajuste de tierras y cooperación entre partícipes.

Este instrumento de gestión contenido en el capítulo V de la Ley 388 de 1997, es un mecanismo articulados dentro del plan parcial, que permite la actuación urbanística, por cuanto el art 44 así lo define y está concebida para reconfiguraciones prediales que permitan la actuación, ajustando las cargas y siempre validado por al menos el 51% de propietarios e identificando como será la restitución de aprovechamientos (art 45 y 46). Este termina siendo el instrumento que articula la gestión territorial y el financiamiento, por cuanto las cargas se traducen en costos y beneficios económicos por los desarrollos y este mecanismo permite que esos dos aspectos se den.

Si no es necesario una reconfiguración predial, se hace por cooperación entre partícipes, en dónde todos tienen una distribución de cargas y beneficios equilibrada según sus participaciones y ya el mecanismo de actuación estará ajustado a la sumatoria de las partes, según lo manifiesta el art 47 de la Ley 388 de 1997.

Reparto equitativo de cargas y beneficios.

Esta es una definición de agrupación de diferentes mecanismos, entre los que se contemplan compensaciones, derechos de transferencias y dependerá de una serie de reglamentos que las ciudades podrán desarrollar para garantizar ese equilibrio en las diferentes zonas en que se ordene la ciudad (art 38 de la ley 388 de 1997). Esto se traduce en un proceso evolutivo de Bogotá hacia diferentes decretos como el 562 de 2015 y el 565 de 2016 en los cuales según alturas, zonas y mecanismos de gestión de suelo (planes parciales, actuaciones y demás), los constructores deberán compensar esos desarrollos, ya sea en especie o en dinero.

Este es un instrumento de alto valor económico, ya que no es monetario de forma directa, pero sí permite el desarrollo de ciudad, incluso en ciudades de menor tamaño al de Bogotá, ya que ha facilitado el desarrollo de equipamientos, y de entorno, todo supeditado a la norma interna que cada ciudad determine.

Compensación de cargas, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.

Este instrumento se crea para áreas especiales, y la posibilidad de fondos para que se de concurrencia de recursos para ese tipo de fines. Según la Ley 388, quienes reciban la carga de su categoría (histórica, ambiental, etc), recibirán compensaciones, beneficios, estímulos tributarios o transferencias de derechos).

Cada ciudad reglamenta este aspecto, en especial la ciudad se beneficiaría por grandes zonas ambientales, las cuales deberían poder compensar en zonas de liberación de alturas o en zonas donde las cargas a compensar por desarrollos sean más altas. La reglamentación es aún poco definida y deja a cada ciudad la libertad de determinar cómo se realizará.

Transferencia de derechos de construcción y desarrollo

La ley 388 menciona la necesidad de su creación. Este instrumento económico permita en zonas de mayor flexibilidad, generar mayores densidades edificabilidad y ocupaciones.

Este instrumento con regulación adecuada y suficiente podría determinar un mejor equilibrio, en especial frente a zonas de carácter urbano que tengan una protección, para lo cual se necesita que existan zonas donde se pueda aplicar el instrumento.

Declaratoria de construcción o desarrollo prioritario.

Este es un instrumento que impulsa el desarrollo, por cuanto busca que terrenos de "engorde" u ociosos, sean desarrollados, tal como el capítulo VII de la Ley 388 de 1997 lo describe. Las formas de actuación están en tiempo, de 3 años máximo, si los terrenos están en suelo de expansión, y de dos años si están en suelo urbano, ya estén urbanizados o no, construidos o no.

Este instrumento se une al de enajenación forzosa, por cuanto si no se da el desarrollo en el tiempo establecido, esta se debe realizar. De igual forma el art 53 permite laxitud si el predio está en una actuación urbanística, por cuanto ya se tendría una certeza de desarrollo y los tiempos se pueden ampliar en un 50%, lo que haría en el caso de un plan parcial, que no tomase más de 5 años en desarrollar este tipo de predios. Si ello no ocurre, pero ya hay un desarrollo, la prórroga de enajenación es equivalente al nivel de desarrollo (si ha desarrollado un 20%, se le da un 20% más de plazo).

Las penas e incentivos para agilizar el desarrollo, también se focalizan en el precio. Si el bien a enajenar se subasta, el valor mínimo será del 70% de su valor comercial, el cual, si no se logra oferente, bajará hasta el 70% de su valor catastral, no menos.

Enajenación voluntaria o administrativa

Este instrumento normalmente se aplica con una batería de apoyos tributarios o de gestión, para incentivar la transferencia del predio y agilizar el desarrollo de procesos urbanísticos, en especial en planes parciales.

El verdadero potencial está por la prioridad que se le da, tal como reza el artículo 58 de la Ley, ya que acto previo está la declaratoria de utilidad pública, en la que se hace énfasis si es para desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos. Como se verá más adelante, en ciudades como Cali, se ha reforzado este con iniciativas de exención de impuestos y mejoras en el plan de gestión social.

Participación en plusvalías.

Este instrumento con origen constitucional en su artículo 82 permite el cobro por la acción urbanística tanto por uso del suelo como por el espacio aéreo, lo cual se reglamente en el capítulo IX de la Ley 388 de 1997. Este instrumento que se basa en hechos generadores específicos se concreta en cuatro artículos de la Ley (del 74 al 77), los cuales se clasifican así: la incorporación del suelo rural al de expansión urbana, la clasificación de parte de suelo rural como suburbano, el cambio de uso o el mayor aprovechamiento del suelo.

El cálculo de los valores según categoría dependerá de la diferencia entre el mayor comercial captado antes y después de los cambios, para al final contar con una apropiación de esa diferencia entre un 30% y 50% para las arcas de las ciudades o del Distrito. En cuanto a las destinaciones (art 85), estas se describen de forma específica así (aunque hay cierto margen de libertad al interior de cada municipio de las opciones que se mencionan): a la compra de predios para el desarrollo de VIS, construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, servicios públicos, áreas de recreación, equipamientos sociales, en desarrollo urbano incompleto, en ejecución de proyectos de parques, recreación, y espacio público en general; para financiación de sistemas masivos y sus sistema vial; actuaciones urbanística en macroproyectos, programas de renovación urbana, o de actuación urbanística; para indemnizaciones por enajenación voluntaria en programas de renovación urbana; mejoramientos de patrimonios culturales en especial en zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.

Banco de tierras

El artículo 118 de la ley 388 de 1997 define los bancos de tierras como bancos inmobiliarios con origen público, empresa comercial o social del estado o sociedad de economía mixta. Se les incluye la disposición de ser un administrador de bienes fiscales si así el municipio lo dispone. Estos bancos no se han desarrollado, pese a en el caso de Bogotá, Metrovivienda tuvo este como uno de sus objetivos.

Derechos de preferencia

Este es un mecanismo, que se articula a los de utilidad pública y enajenación, ya sea voluntaria o forzosa, por cuanto permite al municipio o distrito adquirir inmuebles para el desarrollo de actuaciones urbanísticas. El mecanismo se enlaza con otras figuras como el banco de tierras, en el caso que la compra del inmueble se destine para desarrollo de proyectos de VIS. Según la destinación para la cual se realice la acción del derecho, se derivan los tiempos de transacción, precios y mecanismos de adquisición.

Este instrumento favorece las acciones y proyectos de renovación urbana, ya que permite la acción para aquellos predios participes en el proyecto, en una medida proporcional.

Todos estos instrumentos de manera concertada y articulada podrán dar paso a la generación de recursos, ya sea en especie o en dinero para el desarrollo de ciudad.

Conceptos complementarios

A nivel internacional, aparte de incluir los esquemas de gestión de suelo, en esquemas similares al de Colombia, llevan a procesos de regulación y distribución un poco más amplios. Caso tal el de Argentina, en el que, en ciudades como Buenos Aires, desde el Consejo del Plan Urbano Ambiental ha identificado una serie de mecanismos para recuperar sus plusvalías, en calidad de articular las cargas fiscales, con aquellas de gestión de suelo, centrándose en tres percepciones del suelo, de usos permitidos, prohibidos y sujetos a consulta.

En este análisis el concepto de plusvalía incluye lo que en ese valor adicional se recaude por concepto de tasas, impuestos contribuciones y otros. En especial porque derivan de actuaciones públicas de mejoramiento y no de acciones propias del propietario, por lo que se busca la redistribución de valores de la tierra (COPUA).

Según Carlos Morales Schechinger: *“La propiedad del suelo es por naturaleza contraria a los supuestos requeridos para que se dé un mercado competitivo; en efecto, sus privilegios de ubicación exclusiva, creadas por las relaciones de dependencia espacial que sólo surge de manera colectiva, le confieren al suelo características de escasez, de irreproductibilidad y de aprovechamiento de*

externalidades sin la internalización de los costos correspondientes y mucho menos sin el pago de contrapartidas a la sociedad". Este concepto va más allá de lo establecido en la plusvalía de la Ley 388 de 1997.

Con lo anterior, se busca que se promueva el desarrollo en unas áreas por encima de otras con beneficios tributarios en caso de predial, viendo los potenciales de construcción futuros y promoviendo exenciones presentes al menor valor para captar luego por un mayor valor y densidad. En este caso incorporan como tasas el cobro por valorización como otro aspecto a resaltar, para generar ciudad y capital, adicionando los ya mencionados de regulaciones, entendidas como el concepto de plusvalía manejado en Colombia y los derechos que se entienden en el mismo sentido que en Colombia.

Esto lleva a identificar que adicional a los instrumentos de gestión de suelo, el mezclar instrumentos con los tributos es una forma de agilizar el desarrollo. Ello derivó en generar más de 70 hectáreas y le dio los valores de desarrollo al constructor y de no pagos por el valor futuro a recaudar que se obtendrá.

Un caso de igual envergadura está en el Acuerdo 300 de 2010 en Cali, que favorece más de tres planes parciales por renovación urbana, y desarrolla una batería de instrumentos económicos que incluye:

- Exención de impuesto predial por 5 años para el desarrollo urbanístico y los propietarios actuales
- Exención de ICA por 10 años para los comercios establecidos y que se establezcan en el proyecto
- Inversión en 100% de lo que se genere a casa del proyecto por impuesto de delineación urbana.
- Los beneficios se dan por acciones de enajenación voluntaria
- Se articula el esquema de derechos y declaraciones de utilidad pública.
- Exención de ICA por el año fiscal de inversión que realicen los promotores en el proyecto.
- Como beneficio, esto permite pasar de densidades entre 50 y 60 viviendas por hectárea a 250 y 300, garantizando mejores estándares urbanísticos, desarrollando una estrategia de mixtura de usos, de aprovechamiento en espacio público de propiedad privada y en general reactivando zonas deprimidas.

En resumen, más allá de generar nuevos instrumentos, el camino a seguir sería la integración de los existentes: En especial, es necesario identificar acciones de cambios sobre el territorio, garantizar la seguridad jurídica y hacer evaluaciones de proyecciones e impacto fiscal que determinen puntos de equilibrio y de ganancia a la ciudad con aumentos de densidades aceptables.

Concurrencia de recursos y gestión desde la ley 388.

Otro aspecto relevante en la concurrencia de recursos radica en los grupos de que se pueden desarrollar. Por un lado, están los que incentivos económicos y actuaciones sobre el territorio ligados con los de gestión de suelo, y por el otro, el de articulación en la cadena de generación de financiación privada de acciones. Esto es, articular la demanda y la oferta a tarves de la banca.

La unión entre las cajas de compensación, que tienen el valor de pago inicial, el de los instrumentos del constructor, que según dónde se desarrolle el proyecto puede ver una alta ganancia o al menos el incentivo de renovación, y la banca, que garantiza la fluidez e recursos, son detonantes que permiten la materialización de proyectos.