

# Gestión estratégica del suelo público

Banco de suelo urbano y políticas  
de vivienda en Costa Rica

Marcela Román Forastelli  
Coordinadora



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

---

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



SERIE

**MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO**

**179**

# Gestión estratégica del suelo público

Banco de suelo urbano y políticas  
de vivienda en Costa Rica

Marcela Román Forastelli  
Coordinadora



Este documento, que se realizó conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Municipalidad de San José de Costa Rica, fue preparado y coordinado por Marcela Román Forastelli, Consultora de la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. El documento contó con la revisión y edición de Estefanía Forero, Consultora de la misma Unidad, con la supervisión de Diego Aulestia, Jefe de la Unidad de Asentamientos Humanos.

Este documento contó con el apoyo y el financiamiento de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1680-8886 (versión electrónica)  
ISSN: 1564-4189 (versión impresa)  
LC/TS.2025/54  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2025  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.2500042[S]

Esta publicación debe citarse como: Román Forastelli, M. (Coord.). (2025). Gestión estratégica del suelo público: banco de suelo urbano y políticas de vivienda en Costa Rica. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* (179) (LC/TS.2025/54). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Agradecimientos

Se agradece especialmente a las siguientes personas y entidades que participaron en la elaboración de este documento.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) de Costa Rica: Jéssica Martínez (ex Ministra), Roy Jiménez (ex Viceministro), Manuel Morales (Director Nacional de Vivienda) y Miguel Cortés (Director de Gestión Integrada del Territorio).

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) de Costa Rica: Alfredo Calderón (Encargado del Departamento de Programas Habitacionales) e Hilda Carvajal (Jefa *a. i.* del Departamento de Urbanismo).

Municipalidad de San José (Costa Rica): Johnny Araya (ex Alcalde), Paula Vargas (ex Vicealcaldesa), Luis Mauricio Vega (Director de Desarrollo Urbano) y Jorge Vargas (Departamento de Mejoramiento de Barrios).

También se agradece a los especialistas que aportaron los insumos para el desarrollo del documento: Dania Chavarría, Helga Von Breyman y Jairo Aguilar (*Metodología para la clasificación de suelo público urbano con potencial para vivienda: propuesta de indicadores y estudio de caso en San José*); María Mercedes Maldonado (*Revisión de experiencias internacionales en el aprovechamiento del suelo público para apoyar la implementación de políticas de vivienda*), y Erick Solano (*Marco jurídico e institucional en Costa Rica para la gestión de suelo público con fin prioritario para vivienda*).

Aportaron su valiosa experiencia mediante comentarios y aclaraciones sobre los temas del estudio, fuentes de información y recomendaciones, las siguientes personas que accedieron a ser entrevistadas o a participar en reuniones de trabajo: María Paz Jiménez, Juan Carlos Jurado, Daniel Rojas, Vicky Cajiao, Geovanny Sanabria, César Chaves, Victoria Delgado, José Fabio Ureña, Magda Inés Chaves, Elizabeth León, Luis Román Hernández, Iván Acuña Chaverri, Jorge Ortega Vindas, Edgar Sandoval, Bernal Vargas, Jorge Mora, Franklin Solano y Eduardo Pérez.

La información de base sobre el inventario de terrenos del Estado fue aportada por Darío Gerardo Silva y Werner Obando de la Municipalidad de San José y César Chaves y Victoria Delgado del MIVAH. También se contó con la valiosa colaboración de Patricia Molina Costa, quien facilitó los archivos digitales de la cartografía del Plan Maestro Plan 4D.

# Índice

Resumen .....	11
Introducción .....	13
<b>I. Síntesis de resultados</b> .....	19
A. El Estado como poseedor de una cuantiosa cartera de terrenos ociosos en áreas urbanas .....	19
B. Metodología para clasificar el potencial para vivienda del suelo público patrimonial.....	22
C. Ejercicio piloto de aplicación de la metodología en San José .....	26
D. ¿El marco jurídico e institucional vigentes posibilitan la creación del Banco de suelo público en Costa Rica? .....	30
1. Marco jurídico.....	30
2. Marco institucional .....	32
E. Experiencias de creación y gestión de carteras de terrenos fiscales en otros países .....	33
F. Recomendaciones.....	35
1. Algunas consideraciones para diseñar el modelo de gestión.....	35
2. Recomendaciones específicas .....	36
3. Otras oportunidades para innovar en la gestión estratégica de suelo.....	39
<b>II. Estudios de base</b> .....	43
A. Metodología para la clasificación de suelo público urbano con potencial para vivienda: propuesta de indicadores y estudio de caso en San José .....	43
<i>Dania Chavarría, Jairo Aguilar, Marcela Román Forastelli</i>	
1. Necesidades de vivienda dentro del Plan Maestro de Regeneración Urbana y Reconversión Productiva (PMRUyRP) 4D 2050 .....	45
2. Inventario de suelo público municipal y estatal .....	49
3. Propuesta metodológica de análisis de predios .....	54
B. Revisión exploratoria de experiencias internacionales en el aprovechamiento del suelo público para apoyar la implementación de políticas de vivienda .....	77
<i>María Mercedes Maldonado</i>	

1.	Modalidades y experiencias de bancos de tierras.....	78
2.	Los bancos de tierra o patrimonios públicos de suelo.....	84
3.	El uso de terrenos fiscales en proyectos urbanos .....	93
C.	Anotaciones sobre el marco jurídico e institucional en Costa Rica para la gestión de suelo público con fin prioritario para vivienda .....	97
	<i>Erick Solano Coto</i>	
1.	Marco normativo para la gestión de suelo fiscal en Costa Rica.....	98
<b>Bibliografía</b> .....		101
<b>Serie Medio Ambiente y Desarrollo: números publicados</b> .....		105
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	Dimensiones destacadas como áreas de oportunidad en el ejercicio de identificación de brechas en las políticas urbanas.....	14
Cuadro 2	Propuestas acordadas .....	14
Cuadro 3	Terrenos patrimoniales del inventario de terrenos del estado del MIVAH según estado de construcción.....	21
Cuadro 4	Primer filtro: criterios preliminares para la identificación de terrenos con potencial en el área de estudio en San José .....	23
Cuadro 5	Segundo filtro: condiciones base para la identificación de terrenos con potencial en el área de estudio .....	24
Cuadro 6	Dimensiones que agrupan los indicadores de la metodología para clasificación del suelo fiscal con potencial para uso residencial.....	25
Cuadro 7	Cantidad de m <sup>2</sup> por tipo de uso de suelo .....	44
Cuadro 8	Cantidad de m <sup>2</sup> de suelo fiscal municipal por tipo de actividad .....	50
Cuadro 9	Cantidad de m <sup>2</sup> suelo fiscal estatal por tipo de actividad.....	50
Cuadro 10	Criterios de selección preliminar de predios.....	56
Cuadro 11	Condiciones base para calificación de predios .....	57
Cuadro 12	Condiciones de selección preliminar de predios.....	65
Cuadro 13	Condiciones base de los predios seleccionados.....	65
Cuadro 14	Evaluación Lote 1.....	67
Cuadro 15	Evaluación Lote 2 .....	69
Cuadro 16	Ejercicio preliminar de estimación de la cantidad de viviendas potenciales para el Lote 1.....	72
<b>Recuadro</b>		
Recuadro 1	Marco normativo para la gestión de suelo fiscal en Costa Rica.....	99
<b>Diagramas</b>		
Diagrama 1	Pasos del procedimiento metodológico para la clasificación del suelo fiscal con potencial para uso residencial.....	23
Diagrama 2	Resumen de las recomendaciones del estudio .....	36
Diagrama 3	Estrategia para desarrollo de vivienda en los 4D centrales de San José .....	47
Diagrama 4	Estrategia recomendada para reciclaje de edificios subutilizados .....	52
Diagrama 5	Resumen del procedimiento metodológico .....	55

**Mapas**

Mapa 1	Ubicación de propiedades que están incorporadas en el Inventario de Terrenos del Estado del MIVAH .....	21
Mapa 2	Distribución de uso de suelo de los 4D centrales de San José .....	27
Mapa 3	Valoración del indicador de accesibilidad a ejes principales de transporte público para el Lote 1.....	29
Mapa 4	Distribución de uso de suelo de los 4D centrales de San José.....	45
Mapa 5	Asentamientos informales y zonas de riesgo en los 4D centrales de San José .....	46
Mapa 6	Propuesta de desarrollo de vivienda al 2050 según el PMRUyRP en 4D centrales de San José.....	48
Mapa 7	Suelo fiscal estatal y municipal en los 4D centrales de San José .....	49
Mapa 8	Suelo fiscal destinado a áreas verdes y usos recreativos .....	51
Mapa 9	Lotes vacíos privados y estacionamientos privados de un nivel con o sin techo .....	54
Mapa 10	Terrenos priorizados según criterios de selección preliminar de predios .....	58
Mapa 11	Terrenos priorizados según criterios de selección preliminar de predios .....	66
Mapa 12	Terrenos priorizados según criterios de selección preliminar de predios, Lote 1 .....	71
Mapa 13	Terrenos priorizados según criterios de selección preliminar de predios, Lote 2 .....	73
Mapa 14	Lote 3, edificio Tiendas La Gloria, Avenida Central San José.....	74



## Siglas y acrónimos

4D Centrales	Cuatro Distritos Centrales de la Municipalidad de San José
AMSJ	Área Metropolitana de San José
ANUA	Agenda Nacional Urbano-Ambiente
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BAHNVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAS	Coeficiente de Aprovechamiento de Suelo
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica
CIVIS	Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social
CMTV	Cartera Municipal de Tierras para Vivienda
CORRET	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
COS	Coeficiente de Ocupación de Suelo
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FUCVAM	Federación de Cooperativas de Usuarios de Ayuda Mutua
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

IVEA	Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes
MINAE	Ministerios de Ambiente y Energía
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
MSJ	Municipalidad de San José
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PAN	Partido Acción Nacional
PCR	Procuraduría General de la República
PISO	Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano
PMRUyRP	Plan Maestro de Regeneración Urbana y Reconversión productiva
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social de Costa Rica
SFNV	Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SOTAH	Sector de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos
SNIT	Sistema Nacional de Información Territorial
SNSVDU	Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano
SPEM	Sociedades Públicas de Economía Mixta
SPV	Special Purpose Vehicle
SVTH	Sector Vivienda Hábitat y Territorio
UCR	Universidad de Costa Rica
UGM	Unidades Geoestadísticas Mínimas
VIS	Vivienda de Interés Social
ZAC	Zones d'Aménagement Concerté
ZC	Zona Comercial
ZMCR	Zona Mixto Residencial Comercial
ZUP	Zones à urbaniser en priorité

## Resumen

En este documento se proponen soluciones integrales para mejorar la gestión del suelo urbano mediante la creación de una estrategia de banco de suelo urbano en Costa Rica. Esta iniciativa busca apoyar políticas de vivienda accesibles y sostenibles, así como proyectos de renovación urbana, cruciales para lograr ciudades más inclusivas, productivas y resilientes. Además de responder a necesidades habitacionales, la estrategia apunta a optimizar el uso de los recursos urbanos existentes que podría aproximarse con un enfoque de economía circular, particularmente en contextos de alta presión sobre el suelo como el costarricense.

La estrategia reconoce que es esencial dotar a los territorios de infraestructura y servicios urbanos adecuados, lo que requiere que los gobiernos nacionales y locales cuenten con herramientas para generar una oferta suficiente de suelo urbano bien localizado y asequible. La experiencia en América Latina en las últimas cuatro décadas muestra que los programas de vivienda social han privilegiado el financiamiento de la compra de vivienda mediante subsidios a la demanda. Sin embargo, estas políticas no han incorporado estrategias para la producción de suelo urbano, lo que deriva en procesos de expansión dispersa, ineficiente y con alto impacto ambiental. En este marco, el banco de suelo se concibe como una herramienta para gestionar el uso del suelo, reduciendo la necesidad de expansión urbana y el consumo lineal de recursos, regenerando áreas degradadas y prolongando la vida útil del entorno construido.

En el documento se incluyen varios estudios que conforman la estrategia propuesta que aborda: i) una metodología para la clasificación de suelo con potencial para vivienda y un plan piloto desarrollado en los cuatro distritos centrales de San José, ii) una revisión internacional sobre la implementación de bancos de suelo y iii) un análisis del marco jurídico e institucional en Costa Rica para la gestión de suelo público.



# Introducción

## A. Antecedentes

Este estudio fue desarrollado a partir de la asistencia técnica ofrecida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica (MIVAH) y a la Municipalidad de San José (MSJ) para impulsar el diseño de una intervención urbana integrada, que acerque las políticas urbanas nacionales y locales al cumplimiento de los principios de la Nueva Agenda Urbana y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Esta iniciativa podría ser mirada desde la economía circular urbana, la cual propicia intensificar el uso de activos infrautilizados —como el suelo urbano y las edificaciones— y evitar la expansión dispersa mediante la regeneración de áreas consolidadas.

Durante la primera fase de este estudio se realizó un ejercicio para la identificación de brechas en las políticas urbanas nacionales y locales, en relación con sus propios objetivos, con otros instrumentos nacionales y sectoriales de planificación y en relación con convenciones y acuerdos internacionales suscritos por el país. Este ejercicio se desarrolló fundamentalmente a partir de la revisión documental y en un proceso estructurado de consulta con informantes clave. El análisis arrojó la existencia de brechas en distintos ámbitos y de diversa magnitud, tanto a nivel de las políticas nacionales vigentes, como en los instrumentos locales de planificación de San José.

Entre las brechas identificadas se destacó la baja capacidad del Estado para proveer suelo urbano para los distintos usos, especialmente en relación con las necesidades para acompañar políticas de vivienda social bien localizada y promover la regeneración urbana. Estas brechas además se asociaron con desafíos de financiamiento, capacidad de implementación y gobernanza (véase el cuadro 1).

Al discutir los resultados de la primera fase, se acordó una segunda etapa para proponer una intervención en Políticas Urbanas Integrales en Costa Rica. Hubo coincidencia entre el nivel nacional y el municipal en seleccionar como objeto de estudio el análisis de alternativas de gestión estratégica de un banco de suelo público para apoyar la implementación de políticas de vivienda social y para clase media, con énfasis en San José. La identificación, clasificación y activación de estos suelos subutilizados

representa una estrategia clave para reducir el consumo de nuevos recursos y fomentar un modelo regenerativo del territorio, lo cual es una oportunidad para integrar conceptos de economía circular a la planificación urbana.

**Cuadro 1**  
Dimensiones destacadas como áreas de oportunidad en el ejercicio de identificación de brechas en las políticas urbanas

Dimensión	Nacional	San José
Implementación	Existen varias propuestas de intervención; sin embargo, existen pocos proyectos ejecutados. En ese sentido, urge un enfoque estratégico de implementación. Tema crítico: mostrar que la regeneración urbana, inclusiva y sostenible, con enfoque de economía circular, es posible.	Es necesario dar un salto en la implementación de propuestas. Tema crítico: mostrar que la regeneración urbana, inclusiva y sostenible, con enfoque de economía circular, es posible.
Financiamiento	El principal instrumento financiero (Bono Familiar de Vivienda) está desligado de la política de vivienda y no genera acceso al suelo. Existe la necesidad de innovar en los mecanismos de financiamiento.	Oportunidades para la innovación en los mecanismos de financiamiento.
Articulación	Se identifica como factor crítico incorporar actores clave en la gestión sectorial: Ministerio de Obras Públicas y Transporte y Banco Hipotecario de la Vivienda-BANHVI. ¿Cómo interesarlos?	Traslape de competencias frente al gobierno central, empresas públicas, otras municipalidades metropolitanas, entre otras.
Gobernanza	Urge una revisión de la arquitectura institucional. Se debe fortalecer la función rectora e incorporar nuevos instrumentos de gestión y financiación en el marco jurídico.	Existe fraccionamiento de competencias en la regulación urbana al interior de la municipalidad y con el nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la aplicación de la metodología para la aplicación de brechas.

**Cuadro 2**  
Propuestas acordadas

Nacional	San José
Estrategia de gestión interinstitucional de un banco de suelo fiscal urbano en Costa Rica	Uso de suelo público para apoyar una política de vivienda en programa de renovación urbana
<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponer de un inventario catastral de suelo público urbano.</li> <li>Clasificar tipologías de suelo con potencial para uso residencial.</li> <li>Proponer arreglos institucionales de gestión.</li> <li>Pensar una canasta de instrumentos de gestión y financiación para vivienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar la posibilidad jurídica de movilizar suelo público para financiar vivienda social y para clase media en el Plan 4D<sup>a</sup>.</li> <li>Identificar terrenos públicos con potencial para desarrollar proyectos de vivienda.</li> <li>Proponer arreglos institucionales de gestión.</li> <li>Identificar opciones de gestión de suelo fiscal y de uso de instrumentos de movilización de plusvalías.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de los acuerdos del proyecto entre CEPAL– MIVAH–Municipalidad San José.

<sup>a</sup> Plan Maestro de Regeneración urbana y Reconversión productiva de los 4D centrales de San José a 2050.

## B. Contexto

En Costa Rica, al igual que en el resto del mundo, especialmente en los países de ingresos medio y bajos, las autoridades nacionales y locales en materia de ordenamiento territorial y vivienda enfrentan el desafío de financiar la producción de ciudades justas, inclusivas, competitivas, resilientes y sostenibles. Para esto, es crítico dotar al territorio de la infraestructura y equipamientos urbanos necesarios, es decir, requiere que los gobiernos nacionales y locales tengan herramientas para generar una oferta suficiente

de suelo urbano bien localizado y servido, a precios accesibles. Esto implica también promover la reutilización de terrenos y edificaciones ociosas, la densificación inteligente y la reconversión de espacios ya servidos, como alternativas sostenibles frente a modelos de continua expansión urbana.

Los instrumentos disponibles son diversos y han ido evolucionando con el tiempo, desde un uso más extendido de la expropiación, hacia la declaratoria de derechos de preferencia y el control de la especulación en los procesos de adquisición de suelo con el mecanismo de anuncio de proyecto (como en Colombia), o con la declaración de precios públicos del suelo (como en Corea del Sur). La gestión estratégica de suelo público urbano debe ser parte de la ecuación.

Costa Rica pasó de ser una sociedad mayoritariamente rural hace escasos cuarenta años, a una eminentemente urbana. Entre 1973 y 2022 la población pasó de 1.871.780 a 5.044.197 de habitantes (Censo INEC 2022). La provincia de San José concentra el 31,7% de la población nacional y el cantón de San José, el municipio más poblado, tiene 352.381 habitantes. La gran Área Metropolitana, espacio conurbado de 31 municipios tiene una extensión de 1.778 km<sup>2</sup> y concentra poco más del 61% de la población nacional. Aunque la densidad poblacional promedio del país es baja, 99 habitantes por km<sup>2</sup>, hay 16 municipios con una densidad mayor a 1.000 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo el Tibás el más densamente poblado, con 9.020 hab/km<sup>2</sup>. San José ocupa el segundo lugar con 7.897 hab/km<sup>2</sup>. Los cuatro municipios más densamente poblados (más de 4.000 hab/km<sup>2</sup>) están próximos al centro de San José.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), estima que existen 1.836.291 viviendas individuales ocupadas en el país y que la tasa promedio de crecimiento anual es 2,73%, con un promedio de 3,1 habitantes por vivienda (Censo INEC, 2022). El cantón de San José tiene un parque habitacional de 116.872 viviendas, 5.644 de las cuales se clasifican como viviendas individuales desocupadas.

Costa Rica tiene una política pública de financiamiento para el acceso a la vivienda de las familias de más bajos ingresos desde hace más de tres décadas, generando en promedio 11.000 subsidios por año, con un déficit habitacional cuantitativo (faltante natural de viviendas) relativamente pequeño, menos de 20.000 unidades (un 11% del parque habitacional). Sin embargo, el déficit cualitativo (viviendas en mal estado y en condición de hacinamiento) ha venido creciendo y según estimaciones alternativas, al considerar la necesidad de atención de viviendas en estado regular, el déficit total podría estar cercano al 43% del total de viviendas individuales ocupadas (UCR, 2022). Por otro lado, aunque las estimaciones son parciales, según a la última actualización del MIVHA se identifican en el país 585 asentamientos informales, 313 de los cuales se ubican en la Región Central (MIVHA, 2023).

La experiencia en América Latina muestra que en las últimas cuatro décadas los Estados que cuentan con fuertes programas de vivienda social, han privilegiado la financiación de la compra de vivienda con mecanismos financieros que otorgan subsidios a la demanda para grupos de menores ingresos. En general, este tipo de políticas no han incorporado estrategias de producción de suelo urbano, con lo cual, muchas de esas intervenciones han generado la producción de vivienda social en las periferias urbanas, el aumento de la segregación residencial socioeconómica y el encarecimiento del valor del suelo. Esta situación se presenta aún en países con una legislación específica en materia de gestión de suelo.

La búsqueda de alternativas para la producción pública de suelo urbanizado para sus distintos usos pasa por la selección de una canasta de instrumentos<sup>1</sup> mediante los cuales el Estado pueda proveer i) directamente el suelo (banco de suelo, expropiación, compra en el mercado) o ii) propiciar su provisión privada (impulsando la iniciativa privada o asociaciones Público-Privadas con reajustes de suelo,

---

<sup>1</sup> Algunos ejemplos específicos de su uso en América Latina citados por Maldonado (2017) son: "los porcentajes de suelo que deben ser destinados a vivienda de interés social (Colombia Ley 388 de 1997 y Ley 1537 de 2012), las cuotas de vivienda social (ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Uruguay); las zonas especiales de interés social (aplicadas en Brasil con base en el Estatuto de la Ciudad); el pago de parte de la plusvalía mediante la cesión de suelo para vivienda social (Ley de Justo Acceso al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires en Argentina), instrumentos que se basan en la calificación o definición del uso obligatoria de vivienda de interés social, vivienda que a su vez tiene una definición legal y un precio controlado, por lo menos en el caso de Colombia".

porcentajes de suelo que deben ser destinados a vivienda de interés social en cada desarrollo o cuotas de vivienda social por proyecto, definición de polígonos especiales con destino de vivienda social exclusiva, exacciones, venta de derechos de edificabilidad adicional, etc). Lo cierto es que, sin una política específica y sin instrumentos de gestión y financiación de la producción de suelo urbanizado, no se desarrollará vivienda digna para hogares de ingresos medios y bajos en los centros urbanos consolidados, es decir, si las decisiones se toman con mecanismos de mercado no mediados por la regulación, un programa de regeneración urbana no producirá repoblamiento incluyente.

En el debate de políticas para garantizar el derecho a la vivienda digna ha tomado fuerza recientemente en América Latina con la búsqueda de alternativas de alquiler social, herramienta con una larga tradición en países europeos. En Costa Rica, aunque en la discusión especializada del sector vivienda se viene hablando del tema desde hace varios años, es hasta que se aprueba la Ley de Vivienda Municipal<sup>2</sup> de 2022 que se habilita formalmente una herramienta para su implementación.

En Alemania, Francia, y los Países Bajos en los últimos años la atención se centra en colocar oferta al interior de los tejidos urbanos consolidados, contrario al período previo que impulsó una continua expansión del área urbana. “Esta tendencia tiene dos efectos positivos: evitar la invasión despilfarradora de terrenos naturales, recuperar bolsas vacías, reutilizar espacios con nuevos usos, o densificar y complementar los existentes. Todo ello a pesar de que la rehabilitación de una vivienda puede costar tanto o más que una vivienda nueva, y además produce molestias en las colindantes. En las estadísticas se puede apreciar que desde que se ha implantado esta política han disminuido notoriamente las viviendas nuevas construidas por año” (Moya, 2008).

Además, estos países han intensificado las regulaciones para promover la zonificación inclusiva. Un ejemplo destacado es Francia, que, a través de la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (Solidarité et Renouvellement Urbain, 2000), estableció un porcentaje mínimo del 20% de vivienda inclusiva en toda la ciudad, aplicado no solo a los nuevos desarrollos, como es común en muchos estados de Estados Unidos. Es importante señalar que este porcentaje ha ido aumentando, alcanzando un 25% desde 2013.

En general, se puede afirmar que Costa Rica necesita un impulso innovador en las políticas de gestión de ciudades.

## C. Algunas precisiones conceptuales

Los Bancos de Suelo Público o Fiscal son estrategias de gestión de conjuntos de terrenos de propiedad del Estado que se reservan por su aptitud para futuros desarrollos según los objetivos de las políticas públicas. Esos terrenos son de carácter patrimonial, es decir, “...no están destinados de un modo permanente a un uso público ni han sido afectados por ley a un fin público, puede considerarse que constituyen bienes patrimoniales de la Administración: son dominio privado de la Administración...” (PGR, dictamen C-162-2004). Nótese que en esta definición no se precisa qué se considera como destino a modo permanente, en el sentido del plazo de esa temporalidad.

En Costa Rica de conformidad con lo que estatuyen los artículos 50 y 65 de la Constitución Política, los bienes patrimoniales pueden ser utilizados por las diversas entidades administrativas, en uso de sus facultades y prerrogativas definidas por el bloque de legalidad, para garantizar el acceso a una vivienda digna.

---

<sup>2</sup> Ley N° 10199, de Vivienda Municipal, vigente desde el 28 de junio de 2022.

En la historia de América Latina, los bancos de suelo rural tienen una larga tradición, mientras que en las áreas urbanas las experiencias son más limitadas y con resultados diversos. Aunque tradicionalmente se han privilegiado como carteras de tierra para proyectos de vivienda social en suelo de expansión urbana, no tienen por qué tener ese destino exclusivo, sino cualquier otro compatible con los objetivos de las políticas urbanas claramente especificados en los instrumentos de planificación territorial.

Formalmente, un banco de suelo es más que un inventario del conjunto de expedientes catastrales y registrales de terrenos. El inventario de suelo por sí mismo no logra contribuir a los objetivos de las políticas públicas más allá que en temas de seguridad jurídica. En este sentido, una correcta cobertura del suelo fiscal en el catastro nacional podría ser suficiente. Sin embargo, desde el punto de vista de las políticas territoriales y de vivienda, los bancos de suelo son relevantes por las estrategias de uso futuro de esos terrenos, con lo cual, trascienden los temas catastrales para concentrarse en la definición de objetivos y estrategias de gestión.

La constitución de carteras de suelo fiscal, reservas territoriales de suelo público o bancos de tierras presentan varios tipos de dificultades: algunas propias del procedimiento de adquisición de suelo por parte del Estado (sea que se adquiera en el mercado o por la vía de la expropiación), otras más relacionadas con problemas de gestión de los *stocks* de suelo acumulado (uso eficiente que desarrolle la función social de la propiedad), y otras adicionales que provocan conductas disruptivas en el mercado por parte de un oferente y/o demandante de grandes extensiones de suelo y con gran capacidad de pago, lo cual podría impactar fuertemente los precios, hacia arriba o hacia abajo, dependiendo de sus objetivos y la eficiencia en su gestión.

Las estrategias de gestión de las carteras de suelo fiscal deben ser lo suficientemente amplias como para cumplir con objetivos de ordenamiento territorial, asegurar condiciones más eficientes de uso del suelo y proveer oferta de suelo a precios asequibles para los distintos usos compatibles con los objetivos de las políticas de vivienda y urbano-ambientales.

Los Bancos de suelo que no estén estratégicamente vinculados a los objetivos de desarrollo urbano sostenible, lejos de ayudar a hacer más eficiente el comportamiento del mercado del suelo, pueden aumentar algunas de las distorsiones típicas de su funcionamiento, como la retención especulativa, la segregación y la informalidad. Los Bancos de suelo son un buen laboratorio para la indispensable articulación entre los objetivos de las políticas urbanas, los instrumentos de planificación territorial y las políticas de vivienda.

Se pueden documentar experiencias de bancos de suelo público (o también llamado suelo fiscal) en áreas urbanas en diversos países y desde hace muchas décadas (Maldonado, 2017)<sup>3</sup>. En Costa Rica es necesario explorar la utilidad de contar con un Banco de Suelo Público Urbano para acompañar las políticas de vivienda y regeneración urbana, implementar la Agenda Urbano-Ambiente<sup>4</sup> y promover el desarrollo urbano orientado al transporte. En este sentido, los bancos de suelo pueden ser entendidos como una herramienta de economía circular urbana, al permitir el reciclaje territorial, la regeneración de áreas existentes y la maximización del valor social de los bienes públicos.

---

<sup>3</sup> Comby y Renard (1989) citado en Maldonado (2017) mencionan experiencias particularmente en los países del Norte de Europa como: 1) cuasi monopolios públicos de adquisición de los suelos urbanizables o de expansión, suelo que permanece de propiedad pública para ser utilizado por los constructores a través de la concesión del uso del suelo o el arrendamiento, 2) constitución de amplias reservas territoriales que anticipan las necesidades de suelo muchos años, tal que permite la expropiación de un terreno al precio y situación que presentaba diez años antes su uso y 3) asignación de una duración limitada a los derechos de construir asignados por el plan urbano (entre 5 y 15 años) periodo tras el cual se abre derecho automático a la expropiación.

<sup>4</sup> La Agenda Nacional Urbano-Ambiente (ANUA) fue presentada en junio de 2021 por los ministerios de Ambiente y Energía (MINAE) y de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y constituye un mecanismo de coordinación para potenciar los servicios ecosistémicos y la conservación de la biodiversidad en la planificación de las ciudades.

El contenido de este documento se organiza en dos grandes secciones. En la primera sección se presenta la síntesis de resultados y recomendaciones, así como el resultado de un ejercicio piloto de identificación potencial del suelo público en los 4D centrales de San José para desarrollar proyectos de vivienda como parte de una política municipal de repoblamiento y regeneración urbana.

En la segunda parte del documento se presentan en detalle los tres insumos técnicos desarrollados para abordar el desarrollo de un Banco de Suelo Fiscal Urbano en Costa Rica: i) Propuesta de Metodología para la clasificación de suelo público urbano con potencial para vivienda, ii) Revisión de experiencias internacionales en el aprovechamiento del suelo público para apoyar la implementación de políticas de vivienda y, iii) Revisión del marco jurídico e institucional en Costa Rica para la gestión de suelo público con fin prioritario para vivienda. Para el desarrollo de los insumos se realizaron diversas actividades de consulta y entrevistas con personas expertas y actores institucionales.

## I. Síntesis de resultados

### A. El Estado como poseedor de una cuantiosa cartera de terrenos ociosos en áreas urbanas

El Estado como gran propietario en el territorio, posee una cuantiosa cartera de terrenos ociosos, algunos de los cuales están muy bien localizados en los centros de áreas urbanas. Con información parcial recolectada por el MIVAH sobre todo el país y más detallada y organizada por la Municipalidad de San José en su cantón, este estudio concluyó que existen suficientes activos patrimoniales en bienes inmuebles ociosos para conformar un Banco de Suelo Público Urbano en el país.

La existencia de un inventario amplio de terrenos ociosos es el primer paso para desarrollar una estrategia de gestión de una reserva territorial. Si fueran pocos terrenos ociosos, se puede proponer un mejor aprovechamiento de estos, pero no se justificaría la creación de un Banco de Suelo Público Urbano ni una estrategia para gestionarlo, excepto que se proponga un programa permanente de adquisiciones, lo que no es el caso de la situación nacional al momento de realizar esta investigación.

No existe una definición normativa en Costa Rica que considere un suelo o un inmueble ocioso, por lo que en este estudio se optó por una definición operativa. Siguiendo a Carballo y Baer (2021), se considera suelo ocioso los "lotes baldíos, fracciones de tierra vacantes y parcelas urbanas que, aun encontrándose edificadas, están siendo subutilizadas. De este modo, el suelo urbano ocioso se refiere a toda parcela o predio que no cumple con el uso efectivo que establece la normativa urbana o para el cual fue habilitado de acuerdo con su localización". En esta definición hace falta precisar el plazo durante el cual un inmueble particular debe permanecer vacío o subutilizado para que sea considerado ocioso. Por su parte, cabe mencionar que un lote baldío puede ser el mejor uso actual cuando el predio está reservado para un destino específico que la ciudad (el plan director) requiere que se manifieste en un futuro próximo.

Esta definición amplia aplica para cualquier tipo de propietario del suelo, pero en este estudio solo se analizaron los suelos patrimoniales del Estado que se pueden considerar ociosos.

Es necesario cuantificar, localizar y describir las características de los bienes patrimoniales del Estado para responder a la pregunta: ¿hay suficiente suelo ocioso disponible para que sea interesante crear una estrategia de gestión de la cartera de terrenos? La estrategia tiene el potencial de crear condiciones para un uso más eficiente de esos activos y de paso, generar economías de escala en la administración. Si el volumen de la localización de los terrenos públicos ociosos es importante, una estrategia de uso para fines urbanos prioritarios puede ampliar la oferta residencial a precios asequibles sin realizar erogaciones de presupuesto público corriente y desencadenar procesos de regeneración urbana. Especialmente si se combina con otros instrumentos de gestión y financiación urbana como planes parciales, reajuste de terrenos, contribuciones especiales por obras públicas y venta de derechos de edificabilidad adicional.

En Costa Rica no existe un catastro de suelo público ni una agencia pública especializada en la administración de los inmuebles del Estado; sin embargo, varias instituciones públicas han estado realizando esfuerzos por inventariar el patrimonio de inmuebles del Estado. De especial interés son aquellos que puedan considerarse ociosos, sean predios vacíos o con construcciones, pero subutilizados. Estas iniciativas han registrado tamaño, propietario, características de uso y localización de la cartera de terrenos.

Se identificaron 4 iniciativas de elaboración de un inventario de suelo público: dos parciales (IMAS, MOCUTE Urbano del Proyecto GEF-7) y dos con pretensión de cubrir la totalidad de los inmuebles públicos cantonales (Municipalidad de San José) o nacionales (MIVAH).

Desde 2007 el MIVAH a través de la Dirección de Gestión Integrada del Territorio ha realizado gestiones para avanzar en desarrollar el "Inventario de Terrenos del Estado", pero fue en 2014, con la implementación de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, que tales medidas se materializaron. Dicha política indica que el Estado debe crear una base de datos de terrenos públicos aptos y disponibles para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. También hay un respaldo formal para el armado del inventario en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°41882-MP-MIVAH que oficializa que entre las funciones del MIVAH está "diseñar y mantener actualizada una base de datos digital de terrenos públicos de vocación residencial, propiedad de las instituciones del Poder Ejecutivo y las Municipalidades" (Chaves, 2022).

Actualmente el MIVAH tiene acceso a las Bases de Datos del Registro Nacional (SENDA) para actualizar la información de terrenos inscritos a nombre del Estado, además de poder cotejar la información a través del Sistema de Registro y Control de Bienes (SIBINET) del Ministerio de Hacienda. Este proceso se realiza trimestralmente debido a cambios constantes en la propiedad o características de los terrenos (Chaves, 2022).

A partir de la información extraída se genera un identificador predial para los terrenos que deben ser digitalizados en la capa. Mediante la información catastral se puede realizar el geoproceto de vectorización y llenado de los atributos de la base de datos. Adicionalmente, 35 Municipalidades han proporcionado información vectorial sobre los terrenos que tienen inscritos. Según el decreto 41.882 solo se pueden incluir terrenos con vocación residencial el inventario. La base contiene variables como el valor fiscal de cada terreno, anotaciones o gravámenes, vulnerabilidad ante amenazas naturales y zonificación según el plan regulador, lo que hace que en la práctica se esté construyendo un catastro multifinilaritario. La clasificación de tipo de ocupación (completamente construido, parcialmente construido o sin construcciones) se efectúa de acuerdo con lo que se observe en la ortofoto o mapa base disponible en Google (Chaves, 2022).

Es importante destacar que estos avances se lograron sin ninguna directriz dirigida a las instituciones públicas para aportar información al inventario, sino mediante el procesamiento de información del Registro Nacional y la voluntad de algunas instituciones de compartir la información, especialmente los gobiernos locales. Hasta marzo de 2023, el inventario había registrado 18.735 terrenos públicos en todo el país, de los cuales 9.738 son bienes patrimoniales (públicos de naturaleza privada).

De esos constituyen terrenos baldíos 1.120 terrenos que suman poco más de 17.500 hectáreas (véase el cuadro 3). Por tipo de propietario público, el 43,26% de los predios pertenece a gobiernos locales, y el resto se distribuye entre instituciones públicas, ministerios y otros órganos del Estado.

**Cuadro 3**  
**Terrenos patrimoniales del inventario de terrenos del estado del MIVAH según estado de construcción**

Clasificación	Cantidad	m <sup>2</sup>
Completamente construido	8 307	27 053 172,13
Parcialmente construido	237	16 826 811,05
Sin construcciones	1 120	175 717 924,8
Sin dato	74	3 959 038,185
Total	9 738	223 556 46,13

Fuente: Dirección de Gestión Integrada del territorio, Departamento de Información en ordenamiento territorial. MIVAH.

Esos terrenos están distribuidos por todo el país, pero hay una concentración importante en la Región Central, especialmente en la Gran Área Metropolitana como se puede apreciar en el mapa 1.

**Mapa 1**  
**Ubicación de propiedades que están incorporadas en el Inventario de Terrenos del Estado del MIVAH**



Fuente: Dirección de Gestión Integrada del Territorio, Departamento de Información en Ordenamiento Territorial. MIVAH.

Si suponemos que luego de una depuración de la información y de evaluación de las condiciones urbanísticas del entorno, en un escenario extremadamente conservador, donde solo el 1% del área total en terrenos públicos sin construir tuviera el potencial para desarrollar proyectos de vivienda, hoy el Estado dispondría de alrededor de 175 hectáreas de suelo (físico) para aportar en la estructuración de varios proyectos de vivienda de pequeña escala integrados en el tejido urbano.

El análisis de la parte del inventario que está localizada en la Municipalidad de San José se utilizó para desarrollar la metodología de clasificación de suelo y realizar un ejercicio piloto de aplicación. Este subconjunto totaliza 473 terrenos públicos que suman 1.567.415 m<sup>2</sup>, siendo el Estado nacional el propietario mayoritario (79% de los predios y 81% de la superficie).

Sobre las otras iniciativas a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Proyecto GEF-7 cabe mencionar dos cosas. Son esfuerzos que también utilizan la información del Registro Inmobiliario y dedican esfuerzo técnico y recursos financieros para montar una base de información georreferenciada con procesos de construcción similares a los utilizados por el MIVAH y la Municipalidad, pero enfocándose en predios de distinta naturaleza según sus objetivos, terrenos de propiedad institucional del IMAS y espacios vacíos verdes o con potencial verde en el proyecto GEF. También desarrollan metodologías de clasificación, la del IMAS en particular fue analizada como insumo para esta investigación.

La existencia de un catastro de bienes públicos y de un banco de suelo urbano facilitaría el trabajo, ahorraría recursos y permitiría una mejor coordinación de iniciativas.

## **B. Metodología para clasificar el potencial para vivienda del suelo público patrimonial**

Para caracterizar los inmuebles y valorar su potencial uso futuro como aporte en proyectos de implementación de la política de vivienda nacional o municipal, hay datos base disponibles y se pueden usar técnicas de procesamiento y análisis de información para clasificar el suelo público patrimonial. Este trabajo desarrolló una metodología para la clasificación y la aplicó sobre la base de datos de inmuebles públicos localizados en el cantón de San José, específicamente en los 4D centrales. El ejercicio identificó 68 predios potenciales para ser estudiados con mayor precisión, que pueden ser considerados como aporte público en especie en la estructuración financiera de proyectos para implementar una política municipal de repoblamiento y regeneración urbana en el área del Plan Maestro 4D<sup>5</sup> de la Municipalidad de San José.

El proceso de construcción de la metodología utilizó una revisión de literatura y consulta con personas expertas para definir los criterios de clasificación. Se revisaron estudios<sup>6</sup> que integran una visión de ciudad densa y compacta y que ponen en valor aspectos claves del desarrollo sostenible, así como planes y propuestas nacionales de diversas instituciones. También se realizaron entrevistas con especialistas en temas urbanos y de vivienda para discutir los criterios seleccionados y su parametrización. El ejercicio permitió la identificación de esfuerzos similares que están desarrollando otras instituciones, como los mencionados del IMAS y el Proyecto GEF-7, así como métodos utilizados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) para analizar el potencial de desarrollo de terrenos de su reserva territorial.

Para la clasificación de predios de suelo fiscal con mayor potencial para desarrollar proyectos de vivienda para clase media y baja, la propuesta metodológica contempla diversos atributos urbanos considerados deseables para el desarrollo de nuevas áreas residenciales. Cabe señalar que la metodología fue especialmente diseñada para valorar lotes en verde (vacíos), pero puede utilizarse para analizar el contexto urbano de predios construidos.

La metodología propuesta tiene cuatro fases (véase el diagrama 1). En la primera se revisan características mínimas necesarias para considerar un predio como candidato para el Banco de Suelo. En la segunda, se valoran las condiciones particulares del universo de terrenos públicos disponibles para identificar los que cumplen con una serie de condiciones base que dan información sobre el potencial de

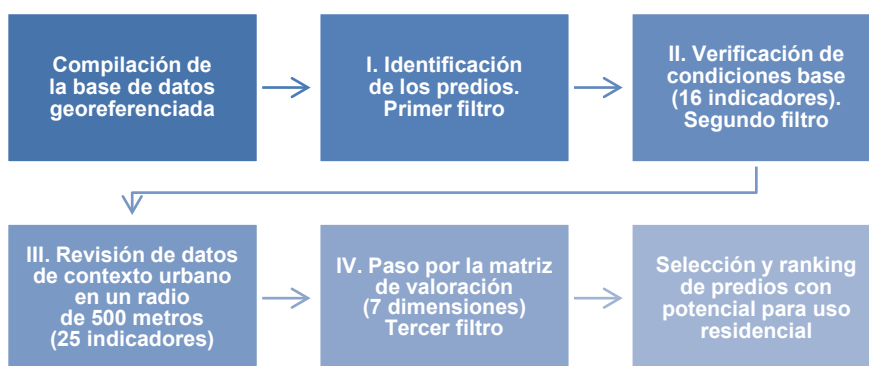
---

<sup>5</sup> El Plan 4D-2050 surge del renovado interés de la Municipalidad de San José de incorporar en su gestión la mejora de la productividad y aprovechamiento del suelo urbano de sus 4D Centrales (Merced, Carmen, Catedral y Hospital), los cuales han perdido población y funcionalidad como centro de la capital.

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, Proyecto NODOS (MOPT, 2020), Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (2008), (MetLife Mature Market Institute & Stanford Center on Longevity, 2013) y (Rupprecht Consult, 2019).

los mismos para formar parte del banco de Suelo Público Urbano con destino prioritario de vivienda. En la tercera fase, se aplican una serie de indicadores para valorar el potencial específico de los predios que superaron las primeras etapas, enfocados en valorar el contexto urbano inmediato donde se asienta el terreno. Finalmente, la cuarta fase evalúa cada predio particular con una matriz de pesos ponderados.

**Diagrama 1**  
Pasos del procedimiento metodológico para la clasificación del suelo fiscal con potencial para uso residencial



Fuente: Elaboración propia con base en Chavarría et.al (2022).

El cuadro 4 resume los cinco criterios mínimos de la primera fase de la metodología. Cuatro de los criterios son filtros que ayudan a desechar terrenos no aptos para uso residencial por distintas razones: son bienes demaniales en lugar de patrimoniales, tienen edificaciones con uso público concreto, están en zonas de riesgo, tienen categoría de patrimonio protegido, o son más pequeños que el tamaño de lote mínimo requerido por la normativa urbana para uso residencial. El quinto criterio tiene que ver específicamente con el área de estudio en San José. Se verificó que estuvieran localizados en el área de programas de repoblamiento definidos por la Municipalidad para los 4D centrales. Este criterio se puede sustituir, por ejemplo, por perímetro total del área urbana consolidada, si el gestor del banco de suelo desea calificar el total de la cartera de terrenos, o bien sustituir por cualquier otra zona de interés especial para las políticas de vivienda y regeneración urbana.

**Cuadro 4**  
Primer filtro: criterios preliminares para la identificación de terrenos con potencial en el área de estudio en San José

Criterios de selección	Justificación
Suelo en área de programas de repoblamiento 4D	La selección busca identificar los terrenos que respondan a la lógica de repoblamiento planteada por el Plan 4D, en pro de identificar oportunidades de mejora en la planificación y gestión territorial que respondan a los criterios establecidos en este plan.
Suelo vacante o subutilizado	Se priorizan los predios que faciliten el desarrollo de proyectos residenciales, catalogados según la información georeferenciada, como: a. Lote sin Uso-0 niveles; b. Estacionamientos; c. Edificio desocupado.
Suelo no utilizado para equipamientos	Los suelos fiscales que tienen uso para equipamientos o infraestructuras urbanas no pueden ser considerados; al igual que los espacios públicos y áreas verdes.
Suelo fuera de zona de riesgo de desastre	Solamente se incluyen predios que no están en condición de riesgo por inundación ni deslizamiento.
Edificación sin valor patrimonial	Las edificaciones patrimoniales deben de ser objeto de un análisis y evaluación particular para formar parte de cualquier proyecto de restauración y reutilización.
Suelo con área superior a 100 m <sup>2</sup>	Para el desarrollo de proyectos se considerarán únicamente terrenos con un área superior a 100 m <sup>2</sup> que según el Reglamento de Construcciones del INVU es el área mínima para desarrollo de vivienda, en los Reglamentos del Plan de Desarrollo Urbano de la MSJ, se establece como lote mínimo para zona residencial 100 m <sup>2</sup> .

Fuente: Elaboración propia con base en Chavarría et.al (2022).

Los lotes con área menor de 100 m<sup>2</sup> también se analizaron porque pueden constituir un potencial para otros usos urbanos prioritarios (por ejemplo, desarrollo de zonas verdes o recreativas, espacios para movilidad activa, etc.) o bien ser sujetos de un englobe parcelario en un plan parcial, pero no fueron valorados con la metodología construida. En el área de estudio se localizaron 38 predios de suelo fiscal que miden menos de 100 m<sup>2</sup>. Estos predios se ubican principalmente en los distritos Hospital, Merced y Catedral.

El cuadro 5 resume los 16 indicadores propuestos para analizar las condiciones base de cada terreno en la segunda fase de aplicación de la metodología. Los indicadores que en la característica tienen el espacio "( )", son de carácter binario, solo verifican la existencia o no de un atributo y como se puede apreciar, estos constituyen la mayoría. Los indicadores sobre aspectos relacionados con la infraestructura urbana y servicios básicos, críticos para conocer la capacidad de soporte de las redes para recibir mayor intensidad de uso, no están disponibles en Costa Rica para consulta general en ninguna base de datos pública georreferenciada. Particularmente los de disponibilidad de agua potable y de alcantarillado sanitario y pluvial son una deficiencia crítica de los sistemas de información. Estos suman costos de transacción al proceso de desarrollo inmobiliario, y han sido reconocidos por distintos gremios del sector como uno de los principales obstáculos para el desarrollo urbano. Para el ejercicio piloto aplicado al área del Plan 4D, se tomaron como disponibles todos los servicios ya que los predios están en la zona más consolidada del centro de la capital. Sin embargo, dada la deficiencia de información recién señalada, la verificación definitiva debe hacerse lote a lote, mediante la solicitud de un visado al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

**Cuadro 5**  
**Segundo filtro: condiciones base para la identificación de terrenos con potencial en el área de estudio**

Ámbito	Indicador	Características
Físico-espaciales del predio	Condición de vulnerabilidad/riesgo <sup>a</sup>	Condición:
	Topografía	Plana ( )/irregular ( )
	Tamaño <sup>a</sup>	Metros cuadrados:
	CAS <sup>b</sup>	CAS:
	Frente del lote <sup>c</sup>	ml:
	COS <sup>b</sup>	COS:
Normativos del predio	Situación de ocupación del suelo <sup>a</sup>	Vacío ( )/construido ( )
	Tipo de suelo fiscal <sup>a</sup>	Suelo estatal ( )/municipal ( )
	Programa proyectado 4D <sup>d</sup>	Densificación y repoblamiento ( x )/regeneración urbana ( )/rehabilitación y mejoramiento barrial ( ) /intervención integral en precario ( ) /rehabilitación de centro histórico ( )
	Uso acorde a plan regulador <sup>a</sup>	Residencial ( )/mixto ( )
	Valor patrimonial <sup>a</sup>	Sí ( )/no ( )
	Asentamiento informal <sup>b</sup>	En asentamiento ( )/sin asentamiento ( )
	Condiciones normativas aplicables al predio (incentivos o restricciones específicas) <sup>b</sup>	Programa repoblamiento ( )/centro histórico ( ) /ciudad gobierno ( )/otro ( )
Relacionados con la infraestructura urbana y servicios básicos	Disponibilidad de agua potable	Con disponibilidad ( )
	Disponibilidad de energía eléctrica	Con disponibilidad ( )
	Disponibilidad de alcantarillado sanitario y pluvial	Con disponibilidad ( )

Fuente: Elaboración propia con base en Chavarría et.al (2022).

<sup>a</sup> Datos disponibles en el inventario de terrenos públicos de la Municipalidad de San José.

<sup>b</sup> Datos disponibles en otras fuentes de información de la Municipalidad de San José.

<sup>c</sup> Dato que se puede obtener con un estudio específica de cada lote.

<sup>d</sup> Criterio que solo es pertinente para el estudio de en caso en San José y debe adaptarse a otras zonas de análisis.

En la tercera fase se valora el contexto urbano inmediato donde se asienta el terreno a analizar. Para realizar la valoración se construyeron 25 indicadores agrupados en siete dimensiones o familias temáticas (véase el cuadro 6). Para cada indicador se diseñó una parametrización con la que se mide el aporte a la dimensión correspondiente. Finalmente se construyó un peso ponderado para cada dimensión según criterio experto de los autores y consulta realizada con otros especialistas. La matriz de valoración, quinta fase de la metodología arroja un puntaje para cada predio, que comparado con el obtenido por los demás, ofrece un ranking ordinal de potencial para uso residencial de los terrenos analizados. La matriz está montada en una hoja de trabajo de Excel.

**Cuadro 6**  
**Dimensiones que agrupan los indicadores de la metodología para clasificación del suelo fiscal con potencial para uso residencial**

<b>Dimensión</b>	<b>Número de indicadores</b>	<b>Peso ponderado (En porcentajes)</b>
Movilidad urbana	3	20
Morfología urbana	4	10
Equipamientos y espacio público recreativo	5	20
Integración social	5	10
Variedad urbana	3	15
Riesgo, cambio climático y sostenibilidad	2	15
Dinámica inmobiliaria	3	10

Fuente: Elaboración propia con base en Chavarría et.al (2022).

La metodología incluye una ficha técnica para cada uno de los 25 indicadores construidos, donde se hace una descripción del indicador, se explicita la fórmula de cálculo, la fuente de información y los parámetros para valorar los datos arrojados por el análisis, incluida la forma de interpretación. Para todos los indicadores se crearon reglas de conteo que se resumen en tres categorías, Bueno, Regular y Malo. Los indicadores se estiman con apoyo de un sistema de información geográfica, para un *buffer* de 500 metros alrededor del centroide de cada predio. Este ejercicio constituye una base para pensar a futuro en el diseño de un procedimiento para estimar en capacidad de carga en usos residenciales de una zona.

Los resultados de las fases 4 y 5 son, además, una herramienta para caracterizar en general el entorno urbano cuando se analiza una cantidad suficiente de predios porque aportan información sobre las condiciones de integración social, de infraestructura y equipamiento, de morfología y variedad urbana. Es decir, más allá de clasificar el potencial del inventario de terrenos públicos para vivienda, también puede aportar insumos para evaluar las políticas urbanas y los resultados de la aplicación de la normativa.

Las fichas de indicadores, la matriz de valoración y el resultado de aplicación en el estudio de caso en San José se pueden consultar en la segunda parte de este informe.

La herramienta diseñada tiene sustento conceptual, pero también es práctica, sencilla de replicar y flexible. Es posible adaptarla fácilmente a otros contextos urbanos de tres formas: i) Ajustando la ponderación de cada familia de indicadores, ii) prescindiendo o incluyendo indicadores según el ámbito que esté siendo analizado y las características e infraestructuras de la zona en estudio, así como de la información disponible y iii) modificando la parametrización de algunos indicadores. Sin embargo, esta flexibilidad no puede ser interpretada como un manejo a conveniencia de la herramienta. Para que sea efectiva, cualquier adaptación debe tener el correspondiente sustento técnico y conceptual.

La metodología se puede aplicar si existe la información base requerida, que agrega al inventario de terrenos públicos, otra información necesaria para valorar los atributos urbanos del entorno que rodea cada predio. Con el apoyo de la Municipalidad se consiguió la información de base para desarrollar un ejercicio piloto de aplicación en San José. Así fue posible tener el inventario de suelo fiscal más actualizado disponible en la Municipalidad a septiembre de 2022 y complementar con información cartográfica del

Plan 4D y otras bases cartográficas de la Municipalidad, además de Servicios WPS Registro Nacional. Adicionalmente se consiguió información de otras fuentes como el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA) y el Censo 2011 del INEC. También se agregó una inspección por foto interpretación de imágenes de Google Earth para verificar que se trataba de predios baldíos.

Hay que aclarar que no se hizo una revisión jurídica específica de cada propiedad, trabajo que deberán emprender las instituciones en caso de que decidan proceder con el análisis detallado de los predios de mayor potencial identificados. Tampoco se realizó trabajo de campo para verificar que el estado de las propiedades corresponde con el tipificado con la metodología con base en la información. Solo se visitaron los cinco predios que mostraron mayor potencial aparente al aplicar las primeras dos etapas de la metodología. En todos los casos se verificó que eran predios ociosos, no tenían construcciones relevantes y tampoco un uso adecuado a su capacidad de aprovechamiento. Para dos terrenos y un edificio desocupado, se realizó el ejercicio completo, hasta completar la matriz de valoración.

### **C. Ejercicio piloto de aplicación de la metodología en San José**

Como parte del estudio se desarrolló un piloto de aplicación de la metodología que cumplió con dos propósitos: i) someter a prueba la propuesta analizando datos reales y ii) aportar a la Municipalidad de San José alternativas concretas de terrenos públicos con potencial para apoyar una estrategia de desarrollo de vivienda social y para clase media, posiblemente combinada con otros usos comerciales, dado su céntrica localización. Cabe mencionar que, los lotes identificados son apenas una muestra de un total más amplio que debe ser valorado completando las etapas analíticas de la metodología, y que podría incluso ampliarse más si se consigue más información y se depuran variables de la base de datos del inventario, especialmente actualizando el uso actual. Ambos objetivos se cumplieron.

Luego de realizar un preanálisis de todos los terrenos fiscales, filtrando el inventario de terrenos públicos vacantes en los 4D centrales (fase 1 de la metodología) se encontraron 68 terrenos públicos de interés. Posteriormente, analizando el cumplimiento de condiciones base —fase 2 de la metodología— se determinó cuáles son los cinco terrenos o agrupación de predios que potencialmente cuentan con condiciones idóneas para el desarrollo de proyectos de vivienda. De esta etapa surgieron 5 terrenos prioritarios. Luego de revisar las condiciones particulares de cada uno, dos de los cinco terrenos fueron seleccionados con criterio experto con el fin de ser analizados completando las fases 3 y 4 de la metodología de evaluación de predios.

Este apartado resume el resultado de este análisis piloto, que inició por una contextualización de la zona de estudio basada en la actualización de datos críticos de la cartografía del Plan 4D, para los casos en que se localizó la información requerida.

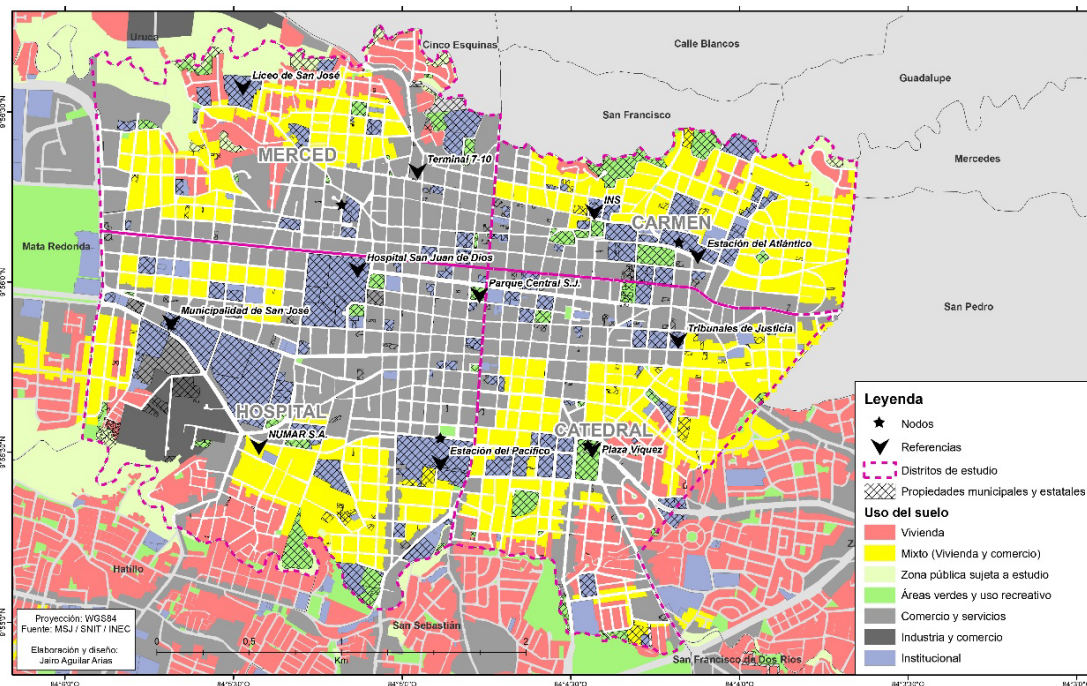
El Plan de Regeneración Urbana y Reconversión Productiva para los 4D centrales de San José, Plan Maestro San José 4D-2050, reúne propuestas en siete líneas estratégicas que buscan mejorar la competitividad funcional y ambiental del centro de la capital y, densificar el área metropolitana menos densa de América Latina con nuevas actividades residenciales, tecnológicas y culturales (BID, 2019). Tal y como señala el alcalde de la capital en la presentación del Plan:

El centro de San José presenta grandes desafíos, comunes a los de otras urbes latinoamericanas, como son un sistema de movilidad poco eficiente y sostenible, un progresivo despoblamiento y terciarización del centro, una baja capacidad de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, y una actividad productiva de bajo valor agregado. No obstante, este ámbito urbano posee un enorme potencial de desarrollo a partir de sus propios activos sociales y urbanos —patrimoniales y naturales— como son su Centro Histórico y los ríos que lo delimitan al Norte y Sur. Asimismo, existen áreas de centralidad donde diferentes instituciones están promoviendo actuaciones específicas que se espera que tengan un efecto dinamizador del conjunto de los 4D Centrales, como son el

proyecto de Ciudad Gobierno promovido por el Gobierno de la Nación, el área de desarrollo tecnológico que la Municipalidad está impulsando en Transversal 24, o el propio Centro Histórico como elemento patrimonial de valor turístico (Araya, J. en BID, 2019).

El mapa de uso de suelo actual en el área de estudio, superficie de apenas nueve kilómetros cuadrados (véase el mapa 2), muestra que predominan hacia el centro de los 4D usos de suelo de comercio y servicios (catalogados como zonas ZC-1, ZC-2 y ZC-3 en la regulación urbana del municipio). Las zonas enfocadas al uso mixto residencial comercial (ZMCR), se ubican hacia los extremos de los 4D y usos dedicados exclusivamente a vivienda se concentran en la periferia, cerca de zonas con mayor vulnerabilidad. En Distrito Carmen, el uso residencial se ha reducido y se mantiene una mezcla residencial comercial consolidada. A pesar de que la información oficial no registra esta categoría, la presencia de uso residencial en la modalidad popularmente llama "cuarterías", también ocupa un espacio en la ciudad.

**Mapa 2**  
Distribución de uso de suelo de los 4D centrales de San José



Fuente: Proyecto Nodos, Ministerio de Obras Públicas y Transporte (2020).

El área de estudio también se caracteriza por la presencia de gran cantidad de lotes privados baldíos y estacionamientos de un nivel, con o sin techo. Este tipo de terrenos también podrían convertirse en parte de una estrategia de repoblamiento del centro de San José, que implicaría el desarrollo de herramientas de políticas de suelo para presionar a los propietarios a movilizar estos terrenos ociosos hacia usos mixtos y más densos, lo que permite ampliar la oferta de suelos para desarrollo residencial.

En toda el área operan incentivos asociados a un trato especial en el área de construcciones a los proyectos que se presentan en la figura de repoblamiento ante la Comisión de Repoblamiento. Sin embargo, hasta 2022 todas las torres de apartamentos de tamaño grande y con usos mixtos edificadas en el cantón, se desarrollaron fuera del área designada como receptora del beneficio (4D). En los nuevos reglamentos urbanos que actualizan el Plan Director de San José, los incentivos se extendieron para los 11 distritos del cantón, medida que no encuentra respaldo en el comportamiento del mercado inmobiliario, ya que las torres se venían desarrollando sin necesidad de incentivos especiales.

En términos de regulación de usos, la información del inventario muestra que cerca de un 40% de uso está asignado para vivienda o mixto vivienda-comercio. Este porcentaje es muy bajo si el objetivo es asegurar una verdadera función residencial del centro de la ciudad, es decir, para cumplir con las metas del plan de repoblamiento. Cabe recordar que, en los centros de las ciudades cuando el uso de suelo se define como mixto comercial-residencial, sin exigir un porcentaje específico de uso residencial, la preferencia por usos más rentables convierte en la práctica a estas zonas en áreas de fuerte prevalencia de actividades comerciales y de servicios, explicando en parte el fenómeno de "ciudades de día", al cerrar los negocios las zonas quedan vacías.

Como se mencionó, con la aplicación de las primeras dos fases de la metodología al inventario de terrenos públicos en la zona 4D, resultaron priorizados para estudio 5 terrenos. Cuatro de ellos son propiedad de empresas estatales (2 de RECOPE, 1 del AyA y 1 del Instituto Nacional de Seguros (INS)) y el quinto, que en realidad agrupa varios terrenos, pertenece al INVU. El lote de menor tamaño tiene un área de 987 m<sup>2</sup> y el más grande suma 6.269 m<sup>2</sup>. Solo el que pertenece al AyA se ubica en zona designada como uso institucional por la Municipalidad, otros dos en zonas de comercio y servicio y, los dos restantes en zona mixta de vivienda y comercio.

Los dos terrenos propiedad de RECOPE son antiguas estaciones de servicio que cuando cambió la forma de gestión de la empresa y dejó de brindar expendio directo de combustible y posteriormente de concesionar la explotación de las estaciones de servicios, quedaron en desuso. Ambos son esquineros, cuentan con pequeñas edificaciones en estado de deterioro y están localizados en zonas de alto valor. Uno se ubica contiguo a uno de los hospitales privados más grandes del país, y el otro a 100 metros de la Asamblea Legislativa.

Dos de los terrenos son utilizados como estacionamiento de flota vehicular institucional (INS y AyA), lo que no se puede considerar un uso que explota la función social de la propiedad en la localización. Finalmente, los terrenos del INVU son baldíos y se localizan cerca de la Estación de Trenes del Pacífico.

Dos terrenos se seleccionaron para completar la aplicación de la metodología. Uno de los lotes, propiedad de Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE), y el conjunto de lotes que pertenecen al INVU. La selección se hizo con criterio de especialistas por mostrar alternativas distintas de diseño de proyectos. El identificado como Lote 1 tiene un área de 987 m<sup>2</sup>, es esquinero y está en desuso. El Lote 2 mide 3.368 m<sup>2</sup>, se ubica hacia el Sur de la Estación del Ferrocarril al Pacífico, contiguo a un proyecto de tipo social en torres de tres pisos y muy cercano a la zona industrial, con una relativa cercanía al proyecto Transversal 24<sup>7</sup> de la Municipalidad de San José.

Los resultados de aplicación de las fases 3 y 4 de la metodología se pueden consultar en la parte II del Informe. El ejercicio permitió comprobar que son terrenos con gran potencial para proyectos de vivienda. También muestra que aplicar la metodología a todos los terrenos disponible permitiría comparar entre alternativas (puntuación alcanzada por los distintos lotes), de modo tal que sirva como insumo para establecer prioridades de intervención.

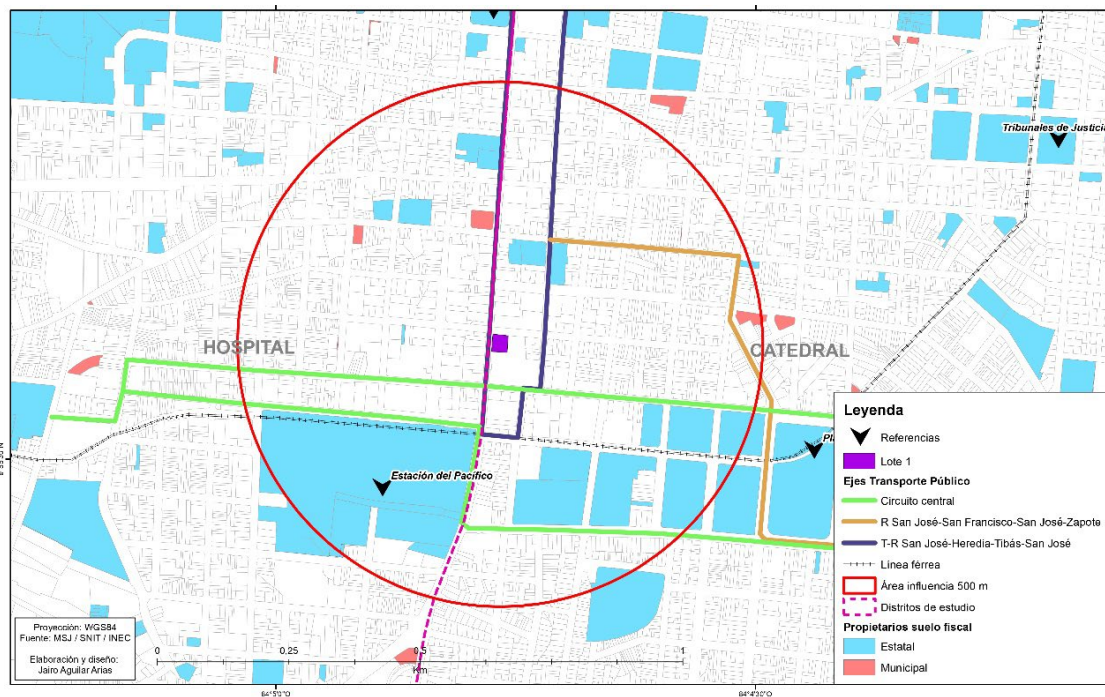
A modo de ejemplo se muestra la valoración de un indicador de la dimensión de movilidad para el Lote 1. Se trata del indicador A<sub>1</sub>, Accesibilidad a Ejes Principales de Transporte Público. Este indicador se calcula como la suma de ejes troncales y de retorno de transporte público con servicio de autobús o tren de pasajeros en el radio de 500 m al centroide del predio (R-500). Los parámetros definidos son "Bueno" cuando  $A_1 > 2$ , "Regular" si  $1 < A_1 < 2$  y "Malo" si  $A_1 = 0$ . La inspección del Lote 1 dio una calificación de "Bueno", porque la suma de los ejes troncales totalizó tres.

---

<sup>7</sup> T24 se llama el proyecto de la zona aledaña a la transversal 24, ubicada en el Distrito Hospital, donde la MSJ impulsará una renovación urbana basada en la innovación y desarrollo tecnológico a través de la construcción de un Parque Tecnológico.

Una movilidad urbana sostenible y articulada es esencial para garantizar el acceso de todas las personas a las actividades y dinámicas que le permitan disfrutar en plenitud de su derecho a la ciudad. En este sentido, este indicador califica con mayor puntuación el acceso a una mayor cantidad de líneas de transporte público, considerando las rutas de autobús troncales y de retorno, así como las líneas del tren urbano. El acceso a las paradas o intercambiadores de transporte público a una distancia máxima de 500 metros supone mayores oportunidades de movilizarse e incrementa la accesibilidad urbana. Para obtener el valor de este indicador se sumaron la cantidad de rutas de acuerdo con la propuesta de movilidad adoptada por el plan 4D.

**Mapa 3**  
Valoración del indicador de accesibilidad a ejes principales de transporte público para el Lote 1



Fuente: Proyecto Nodos, Ministerio de Obras Públicas y Transporte (2020).

Este ejercicio se replicó para los 25 indicadores de los dos lotes seleccionados y un caso adicional que se documenta en la parte II de este informe, que valora el entorno urbano de un edificio altamente subutilizado en el centro de San José.

Con base en la información disponible y sin realizar estudios adicionales de cada propiedad, se analizaron opciones de tipos de proyectos que podrían albergar estos terrenos. En el caso del Lote 1 se sugiere estudiar la factibilidad de un proyecto de carácter mixto, introduciendo algunos espacios comerciales en el primer nivel. Las características del terreno y los edificios aledaños lo hacen adecuado para el desarrollo de un proyecto en la tipología de torre. Si fuera diseñado para movilizar recursos del subsidio con el bono para extrema necesidad (artículo 59 de la Ley 7052) y para clase media que otorga el BANHVI, no se podría desarrollar más de 4 pisos y serían en una modalidad de vivienda propia. Sin embargo, por la localización de la propiedad y la posibilidad de aprovechar alturas mayores en las edificaciones que habilita la reglamentación urbana, puede considerarse también una torre de más pisos y con mayor mezcla social, pero siempre reservando al menos el 20% para vivienda social y el 50% de las unidades para alquilar a clase media.

En la segunda parte del informe se documenta de manera preliminar la estimación de número y tipo de unidades habitacionales que podría incluir un proyecto en el Lote 1 si aspira a recibir financiamiento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV).

Para el desarrollo del Lote 2 como una unidad de intervención se requiere una unificación de predios para que se pueda diseñar un proyecto de vivienda multifamiliar. La zona requiere de un proceso de mejoramiento barrial y el terreno es propicio para un proyecto de un conjunto de torres de hasta 10 pisos, donde predomine la modalidad de vivienda de alquiler para clase media y uso comercial en los primeros niveles. Este tipo de proyecto sería además una forma de crear oferta de vivienda para los usuarios de los proyectos que se desarrollen asociados a la renovación de la Transversal 24.

Para ambos casos, el procedimiento para aprovechar los terrenos en proyectos de vivienda podría iniciar con el trámite de donación del predio a la SPEM<sup>8</sup> Inmobiliaria e Infraestructura San José S.A., con destino específico para política de vivienda. El uso del mecanismo de donación entre instituciones del Estado y las formas de gestión del Banco de Suelo se discuten en las siguientes dos secciones. Aunque el INVU podría desarrollar directamente el predio de su propiedad, se recomienda que se asocie con la Municipalidad de San José. Esta alternativa resuelve la limitación de uso de recursos del bono familiar de vivienda y permite aprovechar las nuevas opciones de la Ley de Vivienda Municipal y las nuevas formas de gestión de proyectos que posibilita el marco de operación habilitado para la SPEM.

## **D. ¿El marco jurídico e institucional vigentes posibilitan la creación del Banco de suelo público en Costa Rica?**

### **1. Marco jurídico**

Vale hacer presente que el Banco de Suelo no existe como entidad jurídica propiamente tal, ni como conjunto de reglas de operación: tanto en el gobierno central como en los gobiernos locales. Sin embargo, en la práctica, cada institución administra la porción del banco de tierras públicas que tiene a su nombre, con sus propios criterios según el bloque de legalidad vigente. Por este motivo podemos considerar que el Banco de suelos sí existe en los hechos: este funciona totalmente atomizado y con una administración fragmentada.

Porciones del inventario de terrenos acumulados históricamente por el Estado por diversas vías<sup>9</sup> se han usado por décadas para proyectos de vivienda, aunque cada vez menos. En ocasiones el Estado fungió como ejecutor directo de los proyectos en sus terrenos, como los liderados por el INVU desde la década del sesenta. También mediante la donación de terrenos a distintas organizaciones para construir un proyecto habitacional (comúnmente propiedad de gobiernos locales), trámite que pasa por la aprobación de una Ley en la Asamblea Legislativa.

El Estado dona suelo todos los años vía leyes específicas a diversas organizaciones con objetivos dispersos, sin dejar registrado el valor de los aportes (pérdida patrimonial) y sin evaluar posteriormente si los fines previstos se cumplieron. Además, la información sobre los bienes inmuebles de propiedad pública está parcialmente registrada; hay terrenos que no parecen estar en ningún registro, y aquellos que sí están en el Registro Nacional a menudo carecen de información actualizada.

La revisión del marco jurídico vigente determinó que es posible la creación del Banco de Suelo Público Urbano, sin necesidad de crear o reformar alguna ley, así como darle destino preferente para apoyar la implementación de políticas de vivienda. El énfasis de la revisión del marco jurídico fue

---

<sup>8</sup> Las SPEM son Sociedades Públicas de Economía Mixta derivadas de las facultades concedidas en la Ley N° 8828 por la cual se regula la actividad de las sociedades públicas de economía mixta de 2010 y por la Ley N° 9720 de 2019 que reforma integralmente a la ley 8828.

<sup>9</sup> Desde las derivadas de la configuración territorial estatal, hasta las adquiridas por expropiación, donación, adjudicación, enajenación, entre otras.

determinar, si se puede, y en qué condiciones, movilizar inmuebles de propiedad pública patrimonial (no demanial) entre instituciones de la administración a título gratuito.

La conclusión es que sí es posible la donación. A pesar de que en las leyes orgánicas de algunas instituciones la donación no está específicamente autorizada y solo mediante una ley se puede realizar el traspaso de la propiedad a un sujeto de derecho privado, hay una previsión genérica en la Ley General de la Contratación Pública que habilita a todas las instituciones del Estado (de gobierno nacional y locales) a donar inmuebles a otra institución, en el tanto los bienes no estén afectos a un fin público y la donación tenga por objeto la satisfacción del interés público. Por ser esta norma una ley marco, es instrumento de mayor jerarquía. Esta misma regulación habilita a las instituciones del Estado a ser receptores de activos patrimoniales para el cumplimiento de sus objetivos.

Además, el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central establece en su artículo 19 las condiciones que deben cumplirse para que una institución reciba en donación un bien de cualquier tipo de persona jurídica. El mismo reglamento en el artículo 26 establece que se puede dar de baja (descargar del inventario institucional de bienes) un bien patrimonio de una institución por medio de la donación (entre otros mecanismos), y que el desuso es una causal.

También es necesario conocer si es posible destinar los inmuebles del Banco de Suelo prioritariamente a desarrollo de vivienda y otros fines específicos para apoyar procesos de regeneración urbana. La respuesta es que sí. La principal justificación es que, ninguna otra política pública social requiere de tanto suelo para materializar sus fines como la de vivienda. La mayoría de la superficie urbana está ocupada por usos residenciales. Está además respaldada en una vasta experiencia internacional la cual se desarrolla en un acápite de este documento. Existen múltiples experiencias de creación y gestión de carteras de terrenos fiscales en otros países. Dentro y fuera de la región latinoamericana, el uso prioritario de los bancos de suelo ha sido aportar a la implementación de las políticas de vivienda. Las formas de aporte son también variadas y no siempre implican el traslado del título de propiedad inmueble a un beneficiario privado, ya que se han utilizado con éxito otras formas de entrega en las que el suelo permanece en propiedad del Estado, como el alquiler social y el usufructo, o el nuevo propietario es una organización colectiva, como las cooperativas de vivienda o los fideicomisos de tierra comunitaria, según dan cuenta los ejemplos que se presentan más adelante en este documento.

La posibilidad de declarar un suelo urbano como ocioso en términos generales está asociada con las normas de planificación urbana vigentes que definen lo que en un territorio se consideraran usos (no)permitidos e (in)deseados. Sin embargo, cuando se trata de inmuebles públicos, el Estado puede construir una definición de categorías de uso de sus inmuebles mediante normas de menor rango (decretos), que luego deberá hacer compatibles con la zonificación de usos a nivel municipal.

En Costa Rica una gran porción del territorio sigue sin contar con un plan regulador. Además, no existe en el país una normativa que defina lo que el Estado considerará como un suelo o inmueble ocioso. Un desafío importante a superar la puesta en operación del Banco de suelo es la articulación de los objetivos de destino de estos bienes para una política de vivienda y la zonificación de usos del suelo vigente en los municipios según sus instrumentos de planificación. Aunque el país cuenta con mecanismos para cambiar el uso para un lote específico, la inclusión de terrenos del banco de suelo como parte de una política de vivienda y de renovación urbana requiere que se puedan recalificar los usos declarados como institucionales. Sin embargo, en la actualidad ese procedimiento debe pasar por un visado del INVU, como si se tratara de un cambio en el plan regulador. Se torna necesario, entonces, definir un procedimiento más expedito que pueda ser aplicado cuando se trate de terrenos incorporados al Banco de suelo Público Urbano. En general, debe entenderse como una oportunidad para incorporar oferta de suelo, el uso de técnicas urbanísticas para ampliar las zonas con posibilidad de uso residencial, como se menciona por ejemplo en el caso del proyecto 4D en San José.

## 2. Marco institucional

La decisión de cómo gestionar un Banco de Suelo, desde el levantamiento y actualización de la información registral y catastral, hasta los mecanismos financieros para adquirir y aportar suelo en los proyectos, deben ser cuidadosamente diseñados. La experiencia internacional ofrece algunas pistas del camino a seguir, pero en cada país los arreglos institucionales deben construirse aprovechando las fortalezas institucionales.

Al momento de realizar esta investigación, Costa Rica se encuentra inmersa en una discusión sobre la manera en que ha de organizarse institucionalmente el sector de vivienda, del ordenamiento territorial y del desarrollo. Por esto, el estudio propone algunas alternativas de ubicación institucional del Banco de Suelo y formas de gestión que deberán ser revisadas cuando las propuestas de reforma sectorial se concreten o no. Aunque la forma más ordenada de gestión podría ser la constitución de un nuevo órgano, una agencia nacional especializada en la administración del Banco de Suelo, este proceso puede llevar muchos años en concretarse y las necesidades de mejor aprovechamiento son apremiantes, dado el tamaño del déficit habitacional y la necesidad de impulsar procesos de regeneración urbana. Por estos motivos, la recomendación es que para echar a andar el Banco de Suelo se distribuyan las competencias en tres niveles.

La **designación de la responsabilidad por mantener el inventario** es la más sencilla. La institución con las mejores condiciones es el Registro Nacional, por ser la fuente de los datos, tener las capacidades técnicas y la tecnología y equipamiento necesaria. También por los protocolos seguros de comunicación con otras instituciones públicas.

La **definición política** de objetivos, prioridades, reglamentación de adquisición, financiación y uso de los terrenos podría estar en manos de un órgano colegiado donde participen las autoridades de las instituciones principales del sector: MIVAH, INVU, BAHNVI y una representación de los gobiernos locales. El órgano puede ser creado por Decreto Ejecutivo de la Presidencia, y posteriormente valorar la conveniencia de darle mayor estabilidad jurídica mediante una reforma parcial a la Ley de Planificación Urbana, que cree el Banco de Suelo formalmente como una herramienta, constituya el órgano colegiado y le asigne la responsabilidad de seleccionar un administrador.

Para la **gestión operativa** del Banco de Suelo (selección, diseño y ejecución de proyectos —que puede ser descentralizada, asociada o subcontratada), la propuesta es la creación de Órganos *Ad hoc* especialmente constituidos para un proyecto específico de temporalidad limitada a la conclusión del proyecto. Pueden tomar la forma de sociedades anónimas de naturaleza pública que operan con el modelo de gestión de las asociaciones público-privadas (APP) u otra figura semejante como la Sociedad de Propósito Específico. En este tipo de modelos, el Estado sigue siendo el propietario o al menos el accionista mayoritario (SPV por sus siglas en inglés-*Special Purpose Vehicle*). En todos los casos se incorpora al sector privado, cooperativo, social o comunitario como socios de la empresa. Se recomienda que se implemente una primera experiencia de gestión aprovechando las condiciones especiales que posee la Municipalidad de San José con la creación de la SPEM Inmobiliaria y la reciente aprobación de la Ley de Vivienda Municipal.

Cabe mencionar que el INVU tiene la facultad para gestionar el banco de suelo y solo requeriría un acuerdo de su Junta Directiva para ampliar el concepto de reserva institucional de terrenos. También posee en su estructura una dirección con competencias, capacidad técnica y experiencia en desarrollo de proyectos habitacionales en terrenos de su reserva territorial (Departamento de Programas Habitacionales, de la Dirección de Urbanismos y Vivienda). Dentro de la estructura institucional vigente del sector, es el órgano con mayor afinidad para recibir la responsabilidad de gestionar el Banco de Suelo Público. Sin embargo, tres condiciones que se deben resolver impiden que pueda ser un gestor eficiente en la actualidad. En primer lugar, la limitación por Ley del SFNV (entidad autorizada) para aplicar el subsidio del bono en terrenos de su propiedad, terrenos públicos. En segundo lugar, una dependencia

funcional de los ingresos generados por los proyectos que realice para financiar la institución, lo que dificulta la posibilidad de controlar la especulación con los precios del suelo, ya que buscar obtener lucro en sus operaciones. En tercer lugar, a pesar de que la institución ha construido más de 300 proyectos habitacional en más de 60 años de existencia (unas 75.000 viviendas) usando terrenos de su reserva institucional o comprando suelo en el pasado, en los últimos años ha tenido dificultades para conseguir financiar sus propuestas de proyecto y mantiene una amplia reserva territorial que no logra movilizar.

Más adelante en este documento se ofrece un análisis más detallado del marco jurídico e institucional de Costa Rica. En un horizonte de largo plazo, se puede valorar la necesidad de consagrar, mediante ley, para garantizar con plena seguridad jurídica, la creación, implementación y disposición del banco de suelo fiscal; considerando para ello un derecho preferente del Estado para la adquisición de inmuebles que conforman el banco de suelo de vivienda u otros usos urbanos prioritarios, instaurando un régimen preferente de compra o expropiación de bienes aprovechables con condiciones idóneas para política de vivienda en diversas modalidades y tipologías de los productos a desarrollar.

## **E. Experiencias de creación y gestión de carteras de terrenos fiscales en otros países**

En Costa Rica no existe experiencia de formulación y gestión de políticas municipales de vivienda, ni en proyectos de renovación urbana. En el primer caso, la participación de los gobiernos locales se ha limitado a ceder suelo fiscal para proyectos específicos financiados con el Bono Familiar de la Vivienda y la cesión es efectuada directamente a personas físicas o a organizaciones especialmente formadas para conseguir el subsidio (movimientos pro-vivienda). La desafectación de suelo fiscal pasa por un proceso que debe ser aprobada como proyecto de ley para cada caso específico en el Congreso.

En las municipalidades, especialmente de mayor tamaño, también se trabajan en proyectos de mejoramiento de barrios, pero enfocados en inversión, en obras de infraestructura comunal (parques, salones multiuso, áreas deportivas, infraestructura educativa, bibliotecas, entre otras).

Tampoco hay experiencia en el desarrollo de figuras jurídicas de propiedad diferentes a la privada, como por ejemplo las tierras comunales (México), los fideicomisos de tierra comunal (EE.UU.), las cooperativas de vivienda (Uruguay), o el *leasing* de suelo fiscal que otorga el derecho de usufructo, pero esta propiedad permanece en manos públicas (Hong Kong, Finlandia, Suecia o Cuba).

A pesar de que no existe una limitación de las competencias de los gobiernos locales para trabajar en políticas de vivienda, en la práctica esta se ha interpretado como una responsabilidad del gobierno central, lo que posiblemente está más bien asociado a limitaciones de recursos para emprender inversiones tan costosas, que a insuficiencia normativa o a problemas de demanda. También es cierto que no hay un mecanismo de gestión ya desarrollado a nivel municipal para trabajar en estas políticas y que los órganos municipales regulares no podrían asumirla.

En el segundo caso, aunque procesos puntuales de regeneración han surgido de la mano de cambios normativos en las reglas del desarrollo urbano, especialmente aumento o liberación de alturas, las escasas transformaciones que por el momento se observan en la Gran Área Metropolitana (a veces un edificio en una cuadra), han sido conducidas mayormente por el sector privado, motivo por el cual cambia el perfil edilicio en algunas manzanas o zonas, pero no se transforma la ciudad (mismas vías, mismas alternativas de movilidad, aumento en la congestión, sin adicionar espacio público, etc.).

Tanto para intervención municipal en políticas de vivienda, como para iniciativas de regeneración urbana existe una vasta experiencia a nivel internacional que podría facilitar la selección de instrumentos y orientar su reglamentación. Algunas de estas iniciativas se presentarán en el capítulo II de Estudios de Base.

Para producir y gestionar políticas municipales de vivienda se han diseñado diversos arreglos institucionales. En el entorno cercano cabe destacar los casos de las empresas municipales de vivienda de Bogotá y de Antioquia en Colombia, y la experiencia de España en empresas municipales de vivienda y suelo. En tanto, la larga tradición en Holanda y Francia de vincular la política de vivienda con la gestión del suelo también debe ser analizada.

Las ciudades con más capacidad de ejecución de proyectos de vivienda suelen contar con una entidad descentralizada (empresa municipal con alguna figura jurídica especial) que hace la función de desarrollador inmobiliario, no tanto de constructor directo, aunque puede contratar la construcción manteniendo el control de los proyectos. En muchos casos, el rol principal es facilitar el suelo o las condiciones de acceso a este y movilizar recursos de los programas nacionales de subsidio a la vivienda social.

En general las experiencias están más asociadas a zonas de expansión urbana que a regeneración de áreas consolidadas, pero la renovación de centros históricos o centros deteriorados es un área de creciente interés. En la revisión exploratoria realizada se seleccionaron cuatro casos en los que grandes proyectos urbanos fueron desarrollados sobre suelo público, sea que pertenecieran al Estado desde hace muchos años, pero se encontraban en abandono o desuso; o bien en terrenos que fueron adquiridos especialmente para incorporarlos a un banco de suelo y utilizarlos en proyectos específicos de interés público. Para cada caso se documentó el tipo de arreglo institucional mediante el cual se gestionó el uso del suelo fiscal. Las experiencias son variadas, desde la conformación de empresas mixtas público-privadas para un proyecto específico, hasta la conformación de nuevas entidades estatales para administrar la cartera de terrenos. También operaron desarrolladores inmobiliarios exclusivamente públicos y distintos grados de participación social en los proyectos.

El detalle de los tipos de bancos de suelo y experiencias de uso que se analizaron se puede consultar en la segunda parte de este Informe. De las experiencias revisadas se puede destacar tres aspectos.

Primero, la importancia de la vinculación del instrumento de bancos de tierras, reservas territoriales o patrimonios públicos de suelo, en sus distintas modalidades a la planeación u ordenamiento territorial, en los distintos niveles de gobierno. En algunos casos los bancos de tierra fueron derogatorios o utilizados al margen de las decisiones de planeación, alternativa problemática que contrasta con aquellas integradas a la planeación territorial.

Segundo, la necesidad de contar con políticas integrales de vivienda, que permitan articular la gestión del suelo a los dispositivos sociales, económicos y, sobre todo, financieros de esas políticas. La posibilidad de utilizar los terrenos como subsidio en especie, las exigencias de calidad y los propósitos de inclusión social e integración urbana, entre otros como los objetivos ambientales.

Tercero, la importancia de diseñar alternativas que no impliquen la transferencia en propiedad de los terrenos recibidos y destinados para vivienda de interés social, a través de uso del derecho de superficie o de mecanismos de alquiler o concesión, que permite contar en el largo plazo con la propiedad para el desarrollo futuro de proyectos de revitalización. Mucho más, es procedente evitar utilizar los terrenos públicos bien localizados como fuente de financiación, al venderlos para usos rentables bajo el supuesto de multiplicar los recursos para ejecutar proyectos de vivienda social, ya que la localización y sus posibilidades de mezcla social son algo irremplazable.

En síntesis, la experiencia internacional nos llama la atención sobre la necesidad de i) innovar en la forma de aportar suelo en los proyectos de vivienda: diseño y manejo de los subsidios en especie (derecho de superficie, concesión real de uso); ii) en la forma de adquisición de suelo para proyectos de vivienda (uso de herramientas de gestión y financiación como precios públicos, derechos de preferencia, zonificación y vivienda inclusiva); iii) en la forma de financiar las políticas de Viviendas de Interés

Social (VIS) por medio de la generación de agencias y esquemas de financiamiento que produzcan plusvalías y promuevan la inversión público privada en los polígonos a intervenir; iv) en la forma de planificar (integrando vivienda, suelo y transporte).

## F. Recomendaciones

El informe concluye con una serie de recomendaciones a ser consideradas, en caso de que se decida implementar el Banco de Suelo. Algunas de las recomendaciones pueden ser de utilidad para mejoras en el marco normativo de gestión de los inmuebles públicos y la calidad de la información disponible para la toma de decisiones. Otro conjunto de ellas implica emprender nuevos esfuerzos de investigación y análisis para precisar las condiciones de aplicación y sus potenciales resultados.

La conclusión más importante que este documento esboza es que resulta posible aprovechar en el corto plazo la oportunidad de emprender una mejor gestión estratégica del suelo urbano público. La estrategia como política de largo plazo dependerá de que se monitoreen y evalúen los resultados de una primera etapa de implementación aprovechando los terrenos ya disponibles, pero también de que se implementen nuevas formas de adquisición de suelo en el futuro (más allá de la expropiación o de la compra directa) para mantener una base de terrenos —físicos y virtuales— disponible.

### 1. Algunas consideraciones para diseñar el modelo de gestión

A nivel del gobierno nacional el período de ejecución de este estudio coincidió con un momento de incertidumbre sobre la arquitectura institucional del sector vivienda, ordenamiento territorial y desarrollo urbano. En primer lugar, se nombró una misma persona a cargo del MIVAH y el INVU, y aunque sigue sin constituirse formalmente como un órgano del Estado, se mantuvo en operación la Secretaría Técnica de Planificación sectorial, pero modificó su denominación de Sector de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos (SOTAH) a Sector Vivienda Hábitat y Territorio (SVHT), mostrando una intención de cambio conceptual y organizativo del sector. En segundo lugar, se presentó un proyecto de Ley para fusionar las tres principales instituciones, el MIVAH, INVU y BANHVI bajo el Expediente legislativo No.23.450, que enfrentó una fuerte resistencia en distintos ámbitos. Aunque perdió apoyo y viabilidad política, implicó incertidumbre en las instituciones sectoriales.

La Municipalidad de San José cuenta con condiciones especialmente favorables para constituirse como el primer gobierno local de Costa Rica en desarrollar una Política de Vivienda Municipal, no solo por su condición de Ciudad Capital, sino por ser el municipio más grande en términos presupuestarios y con mayores capacidades técnicas en su personal. También por la cobertura y calidad de la infraestructura y equipamiento urbano del cantón, que se cuenta casi completamente urbanizado, así como por el programa de regeneración urbana y repoblamiento de San José con que cuenta el municipio desde 2004<sup>10</sup>. Finalmente, cabe mencionar como un hito relevante la Constitución de la SPEM Inmobiliaria e Infraestructura San José S.A., creada por acuerdo municipal número 6 de la sesión ordinaria 0313 de 26 de abril de 2016.

El citado acuerdo municipal define a la SPEM como un instrumento ejecutivo para la implementación, aplicación y ejecución de la política de vivienda municipal, además de la planificación operativa y ejecución de obra pública cantonal de infraestructura comunal.

---

<sup>10</sup> Mediante el Decreto N° 31730-MIDEPLAN-MIVAH se crea el Programa de Renovación Urbana Repoblamiento del Cantón Central de San José. 3 de febrero, 2004.

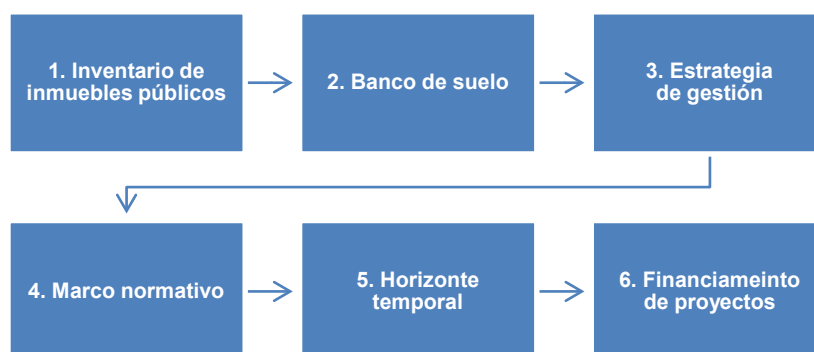
Además, el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2024 de la Municipalidad en el Eje Estratégico No.2 sobre Movilidad, Infraestructura y Regeneración Urbana, incluye el Programa de Regeneración Urbana y Repoblamiento (Programa 2.2), cuyo objetivo es "Promover la erradicación de asentamientos informales y la generación de propuestas de vivienda para clase baja en asocio con entes públicos y privados. Brindar opciones de vivienda, para clase media del cantón mediante el funcionamiento de la SPEM Inmobiliaria e Infraestructura San José S.A. y en asocio con otros entes públicos y privados".

Con estas consideraciones, una primera etapa para iniciar la operación de un Banco de suelo puede ser la capitalización de la SPEM Inmobiliaria con la donación de los terrenos públicos ociosos localizados en el perímetro municipal, definiendo los objetivos y condiciones de uso que esos terrenos pueden tener a futuro. Como mínimo sería necesario definir: uso prioritario para vivienda social y de clase media con porcentajes mínimos para cada proyecto a desarrollar (no inferior al 35%) y, utilizar la contribución especial por mejorar en caso de que los proyectos requieran desarrollar obras de infraestructura.

## 2. Recomendaciones específicas

En este acápite se resumen las principales recomendaciones del estudio organizadas en 6 temas como se muestra en el diagrama 2. Las recomendaciones se derivan de los hallazgos principales reseñando en las secciones anteriores, de buenas prácticas identificadas en la experiencia internacional revisada y de la experiencia de los consultores que han participado en la elaboración de los insumos de este documento.

**Diagrama 2**  
Resumen de las recomendaciones del estudio



Fuente: Elaboración propia.

### a) Sobre el inventario de inmuebles públicos

La ausencia de un catastro de inmuebles públicos es una deficiencia en la que el Estado puede continuar trabajando. El catastro aparece como una herramienta indispensable para la planificación territorial, un insumo para diversas políticas que requieren localizar infraestructura pública y un activo de utilidad para ser aprovechado estratégicamente y con perspectiva de largo plazo.

El total de bienes del Estado que se incluirían en un eventual Catastro de Inmuebles Públicos no representa, por sí mismo, la base de terrenos que podrían integrarse al Banco de Suelo Urbano, destinado prioritariamente a políticas de vivienda. Esto se debe a que muchos de estos bienes son demaniales o tienen asignada un uso específico. Sin embargo, sí constituye un universo de predios del cual se puede extraer la información necesaria sobre el suelo público patrimonial vacío o altamente subutilizado en áreas urbanas, lo que en este estudio se denomina suelo ocioso.

El Registro Nacional es el organismo del Estado con la capacidad y competencias requeridas para crear y mantener el Catastro de Bienes Públicos, lo que incluye un Inventario de Suelo Patrimonial del Estado en áreas urbanas. Este inventario es fundamental para apoyar la implementación de la Política Nacional de Vivienda y la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Los avances para conformar el inventario de inmuebles públicos que se documentaron constituyen una buena noticia. Sin embargo, es necesario ordenar las acciones y aprovechar los esfuerzos en una estrategia conjunta que permitiría ampliar la cobertura y tornar dicho proceso más eficiente. Para esto es necesario definir responsabilidades para la creación y actualización del inventario, así como las reglas para dar disponibilidad a la información (quién y cómo puede tener acceso).

Los ejercicios desarrollados por el MIVAH, el IMAS, la Municipalidad de San José, entre otros, ofrecen una base de procedimientos para realizar la depuración y caracterización del suelo vacante u ocioso. Constituyen también un primer repositorio de terrenos con una caracterización de su entorno. La prueba piloto en los 4D centrales de San José, de la metodología para la clasificación de suelo elaborada en el marco de la iniciativa de CEPAL, muestra que la herramienta tiene capacidad para clasificar y priorizar el suelo con potencial para vivienda.

La asignación de la responsabilidad por la creación y mantenimiento del Inventario puede ser asignada por una Directriz Presidencial al Ministerio de Justicia, superior jerárquico del Registro Nacional. Esta directriz sería a su vez el motivo y respaldo de un acuerdo de la Junta Administrativa del Registro Nacional para otorgar la responsabilidad específica de crear el Inventario de Terrenos del Estado al Registro Inmobiliario (depositario de la información registral y catastral necesaria para identificar los terrenos del Estado), o bien, al Instituto Geográfico Nacional (dependencia científica y técnica encargada de realizar estudios en materias cartográfica y geográfica con el fin de apoyar los procesos de planificación<sup>11</sup>). Además de tener la ventaja de estar en el lugar de la fuente básica de información, también garantiza mayor facilidad para compartir con diversos usuarios (jurídica y tecnológicamente habilitados).

Para precisar las características del contenido del Inventario es necesario definir claramente los objetivos, tal que se orienten de manera eficiente los esfuerzos para lograr la cobertura y características deseadas de la información a registrar. En principio, el inventario de suelo patrimonial urbano público es un subconjunto del registro total de inmuebles del Estado que incluye predios en zonas rurales, áreas naturales bajo regímenes de protección, territorios indígenas, etc. Se recomienda incluir todas las propiedades públicas en zonas urbanas sin importar su tamaño e independientemente de que estén vacías u ocupadas con algún tipo de construcción, con uso público definido o no. La depuración de los terrenos que tienen potencial para futuros desarrollos de vivienda u otros usos prioritarios se realiza en una etapa de análisis posterior.

Los datos sobre cada predio público disponibles en el registro y catastro nacional que describen situación jurídica (propietario, forma de adquisición, limitaciones y afectaciones), características físicas (forma, tamaño, ubicación exacta), tipo de uso (vacante, oficina institucional, equipamiento, vías, parques, etc.) y valor registral, deben ser incluidas siempre que estén disponibles.

---

<sup>11</sup> Ley N° 8905 reforma del artículo 2 de la Ley N°5695, Creación del Registro Nacional, y sus reformas; y modificación de la Ley N°59, Creación y Organización del Instituto Geográfico Nacional, de 4 de julio de 1944, y sus reformas. "Artículo 1.- Declárase el Instituto Geográfico Nacional (IGN), como una dependencia del Registro Nacional. La Junta Administrativa del Registro Nacional administrará el presupuesto del Instituto, suscribirá los contratos y convenios necesarios para el ejercicio de sus funciones. El IGN será la dependencia científica y técnica rectora de la cartografía nacional, destinada a la ejecución del Mapa básico oficial y la Descripción básica geográfica de la República de Costa Rica y a los estudios, las investigaciones o labores y el desarrollo de políticas nacionales de carácter cartográfico, geográfico, geodésico, geofísico y de índole similar que tenga relación con dichas obras, con el fin de apoyar los procesos de planificación".

**b) Sobre la información contenida en el Banco de suelo urbano público**

El Banco de Suelo usa la información del inventario y la combina con otras capas de información. El uso que se dará a la información orienta la selección de variables a incluir. La metodología de clasificación del suelo con potencial para vivienda desarrollada en este estudio propone 25 indicadores organizados en 7 dimensiones para realizar dicha clasificación. Si el objetivo del banco de suelo incluye otras prioridades además de vivienda, esa lista puede y debe ampliarse. En general, se trata de información que permite identificar atributos del entorno urbano, dinámica poblacional, nivel socioeconómico, vulnerabilidad social y ambiental, y finalmente dinámica inmobiliaria.

La información habría de tener claramente especificado la fuente del dato, la fecha de actualización, ficha técnica a fin de facilitar su correcta interpretación. La información habría de ser sujeta de actualización y mantenimiento de forma continua.

**c) Sobre el financiamiento de proyectos de vivienda usando suelo público**

El principal activo que un Banco de Suelo Público Urbano le ofrece a las iniciativas de vivienda y renovación urbana no es la cantidad física de suelo disponible, sino la localización, que es irremplazable, es decir, no hay terrenos en otra parte del territorio que ofrezca el conjunto de atributos urbanos de aquellos que están localizadas en área centrales. Por este motivo la gestión estratégica de la cartera de terrenos requiere que el Estado defina tipos de uso, modalidades de proyectos, precios finales máximos en productos de uso residencial (disciplinar el mercado), y formas de complementar el financiamiento (movilizando plusvalías).

El gestor del Banco de suelo debe tener capacidades técnicas para el diseño de proyectos inmobiliarios de pequeño, mediano y gran tamaño y para la estructuración financiera de los mismos. Su aporte de capital a los proyectos será el valor de los terrenos y estará condicionado a los objetivos de política pública que se procuren alcanzar.

No es necesario que el Estado sea también ejecutor de los proyectos, pero puede serlo en casos de interés especial. Idealmente en modalidades de asociación con el sector privado. Aprovechar suelo público en procesos de regeneración urbana para vivienda social (integración de proyectos pequeños en el tejido urbano) abre también la posibilidad de incorporar empresas de porte mediano como desarrolladores y constructores.

En el presupuesto total de un proyecto inmobiliario residencial para vivienda, la composición de los costos varía según el estrato para el cual se desarrolla el proyecto. Lamentablemente en Costa Rica no existe un registro sistemático y periódico ni estudios publicados con esta información para distintos tipos de proyectos y zonas, por lo que solo pueden mencionarse algunos porcentajes de referencia con base en opinión de personas expertas consultadas<sup>12</sup>.

Considerando la incidencia del suelo en proyectos residenciales para clase media y baja, el costo de urbanización y los estudios y diseños preliminares, el aporte del Estado movilizando terrenos del Banco de Suelo Patrimonial Público podría oscilar entre el 15% y el 35% del valor total. No es posible afinar una estimación genérica, porque se requiere analizar cada lote con potencial, dependiendo de diversos factores como tamaño del predio, tipología del conjunto (construcción vertical u horizontal, condominio o urbanización abierta), condiciones de urbanización (adaptación o construcción de infraestructura), aportes y cesiones, tipos de uso (residencial o mixto), modalidad de entrega (venta o alquiler), etc. Lo que sí es posible afirmar es que, si el Municipio o el Estado participan en los proyectos aportando suelo público y en el diseño preliminar, aprovechando de manera estratégica el inmejorable activo de la localización

---

<sup>12</sup> Se consultó a cinco personas que trabajan en desarrollo inmobiliario, construcción y/o diseño de proyectos en Costa Rica y a dos expertos de Colombia.

privilegiada de los terrenos en el centro urbano, pueden desencadenar un proceso de regeneración urbana y repoblamiento incluyente. Dado que el objetivo público no es el lucro, sino la satisfacción de las necesidades que debe atender la política de vivienda, el banco de suelo puede erigirse como una herramienta para mejorar la asequibilidad a la ciudad en condiciones adecuadas para grupos de población que no pueden acceder por la vía de compra a las condiciones imperantes en el mercado.

El precio de los terrenos del banco de suelo es un tema importante para aclarar. Cuando se analiza con una mirada tradicional de valor en el mercado, lo que importa es definir cuál es el mayor valor según la localización (uso más rentable). Con una mirada desde las políticas de urbanismo y vivienda, lo relevante es de qué tamaño es el subsidio en especie que el Estado puede aportar para desarrollar soluciones de vivienda de distinta modalidad. El objetivo no es tratar de colocarlo al valor más alto posible en el mercado (mayor y mejor uso), sino al valor máximo que soporta colocar el suelo en un proyecto de vivienda de interés social (el precio máximo de venta de lo que sea posible construir en el terreno, definirá el residual por suelo que se puede pagar).

Para que el *stock* del banco de suelo no se agote resulta preciso diseñar mecanismos de adquisición futura y de fondeo en caso de que se requiera financiar la compra o expropiación. En este sentido, es pertinente la discusión de cuánto —y en qué plazo— debemos recuperar de cada m<sup>2</sup> de suelo público aportado como subsidio en especie a un proyecto, para seguirlo movilizando en futuras adquisiciones o inversiones.

Otra posibilidad concreta de capitalizar un banco de suelo sin incurrir en erogaciones del erario es transferirle el suelo creado por las normas de mayor aprovechamiento urbanístico (uso más intenso). Siendo que adquirir predios privados es un proceso complejo y oneroso, ordenar la cartera de derechos de edificabilidad de acuerdo con el plan regulador vigente constituye una fuente neta de recursos potenciales. Su aprovechamiento requerirá de coordinación entre el ente nacional encargado de banco de suelo y el municipio, propietario de los derechos de edificabilidad adicional al mínimo esencial garantizado por el derecho de propiedad.

Experiencias revisadas en España y Francia (véase el capítulo II, sección B), muestran cómo las nuevas adquisiciones del banco de suelo se derivan de la obligación de destinar un porcentaje de suelo a vivienda protegida. Esta herramienta sirve para mejorar la asequibilidad a la ciudad en condiciones adecuadas para grupos de población que no pueden acceder por la vía de compra a las condiciones imperantes en el mercado.

### 3. Otras oportunidades para innovar en la gestión estratégica de suelo

En la sección previa sobre modelos de gestión y recomendaciones específicas se plantearon diferentes desafíos para mejorar el aprovechamiento de la cartera de inmuebles del Estado en las zonas urbanas, algunos de carácter jurídico, otros de información y varios de diseño y gobernanza de arreglos institucionales. En cada una de esas dimensiones se pueden lograr avances a distintos horizontes temporales, desde la situación actual del marco jurídico institucional, hacia transformaciones posteriores que amplíen competencias, fortalezcan herramientas y den mayor claridad y seguridad a los actos de la administración para el aprovechamiento de la cartera de terrenos públicos ociosos.

Siendo que Costa Rica aprovecha parcialmente las herramientas para la gestión del suelo y la financiación urbana, los resultados del presente estudio plantean la oportunidad de experimentar con la reglamentación y uso de algunas herramientas en el caso de aprovechamiento de suelo público en proyectos de vivienda y renovación urbana, que posteriormente podrían adaptarse para otros suelos de régimen privado. Algunos ejemplos son:

- Definir la clasificación de ociosidad para un inmueble que lo haga susceptible de aprovechamiento para desarrollar vivienda social u otros usos urbanos prioritarios.

- Como alternativa o complemento al traslado por defecto de todos los terrenos públicos ociosos en zonas urbanas al Banco de Suelo en algún plazo determinado, se puede crear la figura de derecho preferente para el suelo público ocioso (anotando una afectación en el Registro Inmobiliario), tal que ningún inmueble pueda ser transferido hasta que se consulte a las autoridades en vivienda y urbanismo del nivel nacional y local si no es requerido para un proyecto específico. Incluir los plazos de respuesta (no menor a seis meses<sup>13</sup>) y la regulación sobre qué se considerará un proyecto en desarrollo. Nótese que contrario a cuando la figura se emplea para suelo privado, el Estado no requiere hacer reservas presupuestarias para indemnizar al propietario ya que, para designar el suelo como aporte para un proyecto concreto, la transferencia entre instituciones del Estado se realiza a título gratuito.
- Prohibir internalizar las cesiones previstas en la Ley de Planificación Urbana en proyectos multifamiliares, en modalidad de condominio vertical y horizontal, cuando hay aporte de suelo público. Es decir, las cesiones mínimas se aportan a la ciudad siempre, adicionales a las que requiera el propio desarrollo dependiendo de la escala del proyecto.
- Establecer en 20% la cuota reservada para vivienda social en cada proyecto cuando el terreno se ubica en áreas consolidadas, y no menor al 40% para zonas de expansión.
- Si el terreno público a desarrollar se encuentra en zona de expansión que requiere de obras de infraestructura externas al proyecto para la adecuada conexión a la trama urbana, aplicar la contribución especial por obra pública para financiar los costos de urbanización o adaptación de la infraestructura.
- Definir un coeficiente básico de aprovechamiento igual a uno, homogéneo para todos los terrenos del Banco de Suelo, y vender derechos de edificabilidad adicional como parte de los aportes del Estado a la estructuración financiera de los proyectos. En la práctica, la propuesta permite valorar los aportes en terreno físico y suelo creado que soporta la edificabilidad adicional.
- Promover proyectos en asociación público-privada que utilicen la figura de Reajuste de terrenos. En zonas de interés prioritario para la renovación urbana, definir polígonos de actuación urbanística que incluyan terrenos del banco de suelo y otros terrenos privados contiguos que permitan desarrollar intervenciones de mayor tamaño e impacto en la estructura urbana.

Dos temas adicionales que abarcan tanto suelos de propiedad pública como privados que requieren de una estrategia de atención para su mejor aprovechamiento lo constituyen dos categorías de ocupación del suelo: los lotes privados vacíos y estacionamientos de un nivel con o sin techo y, los edificios desocupados, ambas presentes a lo largo de la trama urbana consolidada.

Si bien la categoría de lotes privados vacíos y estacionamientos de un nivel con o sin techo no fue un objeto inicialmente considerado como parte de este análisis, y dado que se contó con la información requerida, se decidió incluirlo para evidenciar la gran cantidad de predios sin construcciones y estacionamientos privados presentes en los 4D centrales de San José. En esta zona donde se desarrolló el ejercicio piloto de aplicación de la metodología para la clasificación del suelo fiscal se contabilizaron 494 lotes sin uso y 322 estacionamientos públicos sin techo o de un nivel. Son predios que tienen potencial para reconversión al uso residencial y podrían sumarse como parte de una estrategia de repoblamiento del centro de San José. Esto implica el desarrollo de políticas de suelo que motiven a los

---

<sup>13</sup> El caso de Colombia que usa esta figura otorga un plazo a la administración de 3 meses para responder a un titular que quiera vender o trasladar de dominio su predio si están en la zona de interés para renovación urbana. El estudio estima que los tiempos de la administración pública podrían ser mayores, dada la dinámica de los procesos burocráticos, máximo cuando se elaboran proyectos complejos como los que podrían requerir del suelo público.

propietarios utilizar estos predios en usos mixtos y con una mayor intensidad (herramientas para movilizar suelo ocioso), lo que permite ampliar la oferta de suelos para desarrollo residencial.

En el caso de edificios desocupados o altamente subutilizados, el inventario desarrollado por la Municipalidad de San José determinó que existen al menos 187 edificios en esta categoría, aunque el análisis de la base de datos mostró una cantidad mayor (514 predios). Se debe revisar cada edificio en cuanto a su viabilidad para ser utilizado para uso residencial, por condiciones de volumetría, estado de la edificación, accesibilidad, cumplimiento de normas, área por piso, profundidad del edificio, estado estructural, entre otras. Existe una oportunidad de aumentar la oferta de vivienda bien localizada si se implementa una estrategia de reciclaje de aquellos inmuebles desocupados con las condiciones necesarias para un proyecto técnica y financieramente viable. Los que no la cumplieran, podrían pasar a un proceso de demolición para aumentar prioritariamente la oferta de suelo para uso residencial y mixto. Entre las variables financieras a considerar en los análisis, hay que incorporar el efecto sobre la huella de carbono.

Finalmente, es preciso mencionar que la constitución y gestión estratégica de un banco de suelo público urbano es una oportunidad no exenta de riesgos:

- Hay que tomar previsiones para controlar y no incentivar la especulación con el precio del suelo. Las instituciones del Estado pueden participar en algunos tramos de la cadena de valor de producción habitacional, pero sin perder de vista que su objetivo no es el lucro sino combatir el déficit habitacional, producir vivienda adecuada en hábitat seguros y mejorar la inclusión social residencial.
- Consolidar la propiedad entre instituciones para tener toda la cartera de terrenos bajo la administración de una única entidad, no aporta al cumplimiento de los objetivos de política pública y tampoco garantiza mejoras de eficiencia.
- Si no se definen intervenciones en el marco de una Política Urbana Integrada, se puede producir más vivienda, pero no mejores ciudades. La gestión estratégica del banco de suelo puede tener el efecto demostración necesario para la articulación de las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda, y contribuir a la implementación de la Agenda Nacional Urbano Ambiente.

La discusión sobre el Banco de Suelo se pone en el ámbito de planificar la expansión urbana y la renovación, por lo tanto, la dinámica demográfica de Costa Rica tiene que ser considerada. El país no posee una metodología oficial para la estimación de la tasa de crecimiento de la formación de hogares, insumo indispensable para estimar la oferta de suelo de uso residencial que requiere (físico y creado en altura).

El objetivo final del Banco de Suelo es aportar a la producción de ciudades justas, inclusivas, productivas, resilientes y sostenibles.



## II. Estudios de base

### A. Metodología para la clasificación de suelo público urbano con potencial para vivienda: propuesta de indicadores y estudio de caso en San José

*Dania Chavarría  
Jairo Aguilar  
Marcela Román Forastelli*

En el marco de la asistencia técnica que brindó CEPAL a la Municipalidad de San José de Costa Rica, se desarrolló una metodología para identificar el potencial de desarrollo de vivienda para ingresos medios y bajos dentro del Programa de Renovación Urbana-4D-2050<sup>14</sup>.

El ejercicio abordó el tema de banco de suelo fiscal como una iniciativa específica de intervención urbana integral que explore el potencial que tendría para la política de vivienda, la implementación de una estrategia de gestión del suelo público no ocupado o subutilizado. La Municipalidad de San José propuso que el énfasis de la política sería la producción de vivienda —o la facilitación de condiciones— para que dentro del área de intervención se desarrolle vivienda para clase media y para vivienda social.

El objetivo general del estudio fue identificar predios dentro del *stock* de suelo fiscal que cuenten con el potencial para el desarrollo de un programa o proyectos de vivienda, con el fin de apoyar la estrategia de repoblamiento y regeneración urbana de los 4D centrales de San José. Específicamente se buscó:

---

<sup>14</sup> El Plan 4D-2050 resulta del renovado interés de la Municipalidad de San José de incorporar en su gestión la mejora de la productividad y aprovechamiento del suelo urbano de sus 4D Centrales (Merced, Carmen, Catedral y Hospital), los cuales han perdido población y funcionalidad como centro de la capital, y con miras a volverlo más sostenible, productivo y habitable.

- Sintetizar y actualizar la información sobre uso del suelo y necesidades de vivienda en el plan maestro 4D identificando con precisión zonas según su potencial para distintos tipos (tipologías) y modalidades.
- Revisar el mapa de suelo fiscal nacional y municipal en San José para identificar predios con potencial para desarrollar vivienda.
- Estimar áreas de terreno físico involucradas y Proponer una metodología para clasificarlo con potencial para vivienda.
- Discutir alternativas de tipologías de vivienda y su capacidad de albergar nuevos hogares en los suelos o edificaciones clasificadas con potencial para vivienda.
- Identificar un polígono (un predio o un agrupamiento de predios) que pueda soportar un proyecto piloto inclusivo de vivienda social.

Adicionalmente, se aprovechó el inventario de edificios desocupados realizado por la Municipalidad de San José y se analizó, como ejemplo, un edificio y su potencial, por su ubicación para su reconversión de uso a vivienda.

En cuanto al uso de suelo actual en los 4D centrales de San José, según la información suministrada por la Municipalidad de San José, tal y como se presenta en el cuadro 7 y mapa 4, se observan los siguientes patrones:

- Predominan hacia el centro de los 4D centrales los usos de suelo asociados al comercio y servicios (ZC-1, ZC-2 y ZC-3).
- En esas zonas comerciales se permiten actividades de comercio y servicios de carácter nacional y regional y actividades de uso residencial y uso mixto residencial comercial (ZMCR).
- Las zonas enfocadas al uso mixto residencial comercial (ZMCR), se ubican hacia los extremos de los 4D, ya que en el centro predomina el uso comercial.
- Los usos que se dedican exclusivamente a vivienda se concentran en la periferia, cerca de zonas con mayor vulnerabilidad y riesgo.
- En el Distrito Carmen el uso residencial se ha reducido por el aumento del uso comercial en la actividad de gastronomía, por lo que se puede concluir que aún se mantiene una mezcla residencial-comercial consolidada.

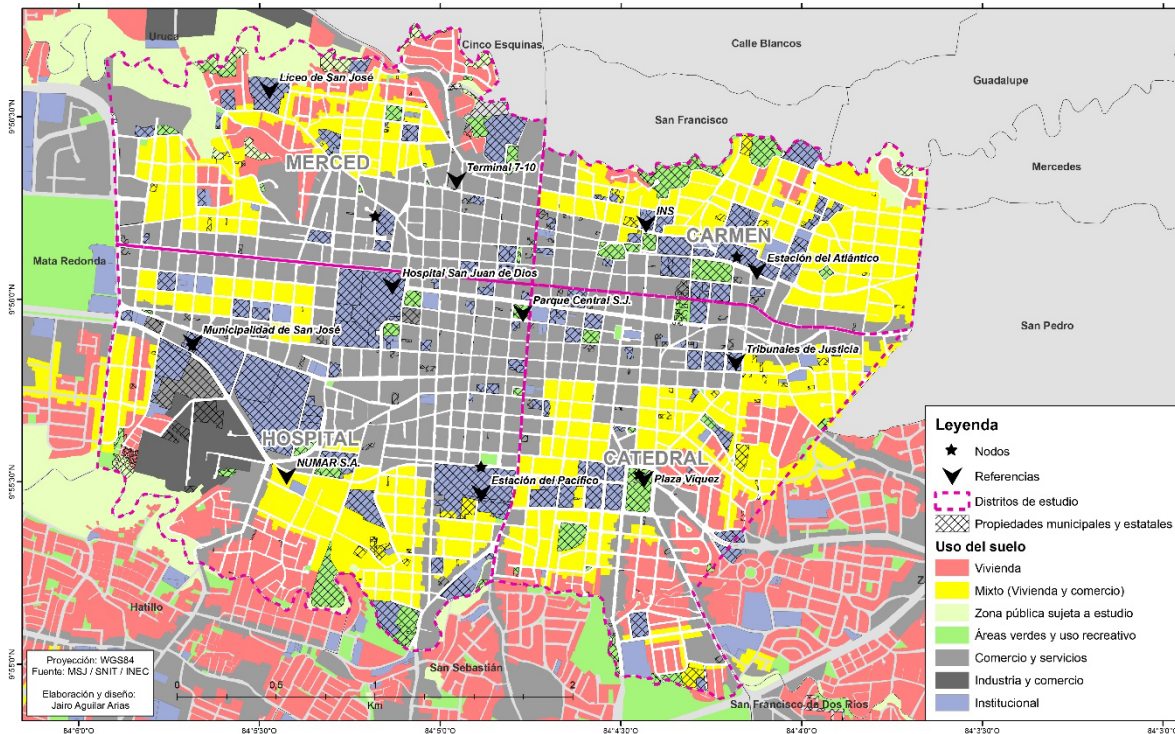
La mayor cantidad del área según la tipología de uso de suelo se encuentra dedicada al uso residencial, seguido del uso comercial y el uso mixto residencial-comercial.

**Cuadro 7**  
**Cantidad de m<sup>2</sup> por tipo de uso de suelo**

Uso del suelo	Cantidad	Área m <sup>2</sup>
Área pública	124	139 314
Áreas verdes y uso recreativo	753	2 662 405
Comercio y servicios	10 384	5 804 438
Industria y comercio	821	4 524 554
Institucional	510	5 130 220
Mixto (vivienda y comercio)	8 925	3 544 581
Vivienda	48 198	10 601 794
Z.P. sujeta a estudio	763	3 395 527
(En blanco)		317
<b>Total general</b>	<b>71 198</b>	<b>35 803 150</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

**Mapa 4**  
**Distribución de uso de suelo de los 4D centrales de San José**



Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INE.

**1. Necesidades de vivienda dentro del Plan Maestro de Regeneración Urbana y Reconversión Productiva (PMRUyRP) 4D 2050**

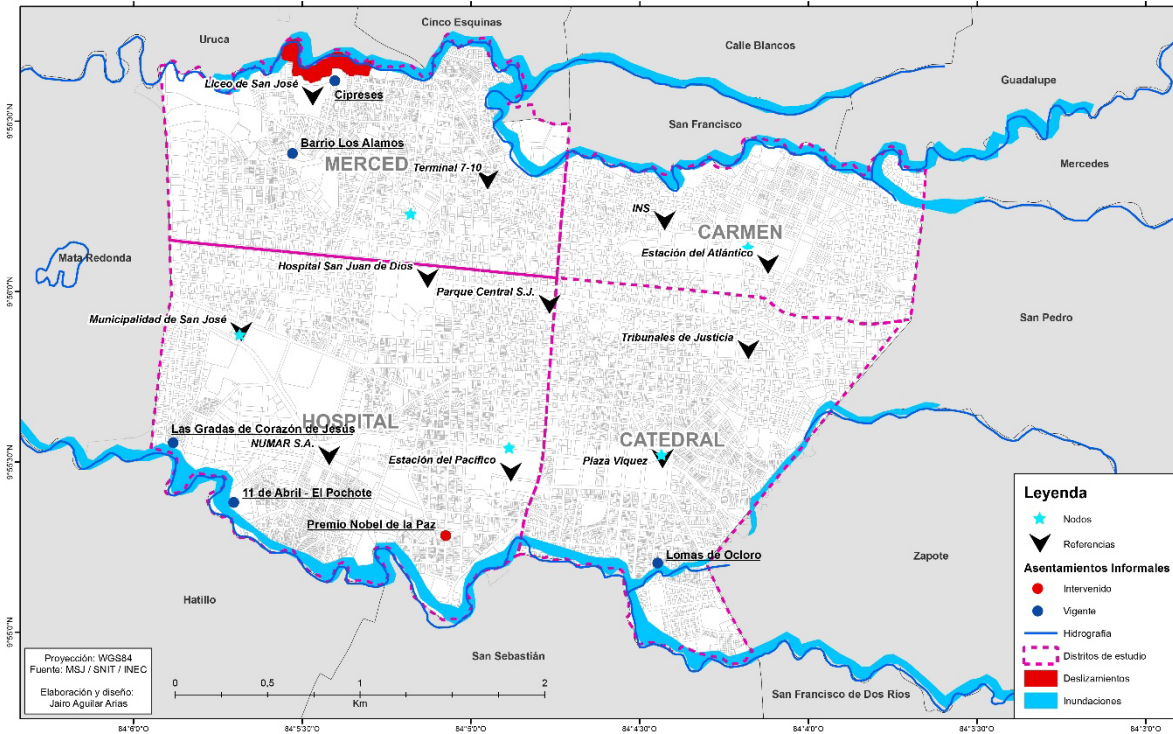
Actualizando la información sobre uso del suelo y necesidades de vivienda en el plan maestro 4D, tal y como se muestra en el mapa 5, se encuentra que a la fecha solamente se erradicó el Asentamiento Premio Nobel de la Paz, el cual fue atendido in situ. Quedan pendientes de atender los asentamientos Cipreses, Barrio Los Álamos, Las Gradadas de Corazón de Jesús, 11 de abril, el Pochote y Lomas de Ocloro.

Al sur no se evidencia la presencia de suelo municipal suficiente para atender la reubicación de asentamientos informales que están cercanos a las zonas de riesgo. Cerca de los otros asentamientos hay suelo estatal o municipal, pero con usos institucionales o deportivos. En el distrito Carmen, tal y como en el momento del estudio anterior, durante 2019, no se registran asentamientos informales.

Entre los principales riesgos a los que se encuentran expuestos los asentamientos informales están los riesgos de deslizamiento y de inundaciones, asociados a los Ríos María Aguilar y Río Torres que delimitan al norte y al sur dos asentamientos en la zona.

Por otra parte, asociado al tema del repoblamiento, según datos de la Municipalidad de San José, se mantienen incentivos asociados a un trato especial en el área de construcciones a los proyectos que se presentan en la figura de repoblamiento. Los tiempos aproximados promedio para trámite de proyectos de repoblamiento desde que se presentan en la Comisión de Repoblamiento hasta que se inician obras pueden ser de unos 18 meses de duración. Los proyectos que se tramitan se dirigen principalmente a uso residencial con espacios de área comercial.

**Mapa 5**  
**Asentamientos informales y zonas de riesgo en los 4D centrales de San José**

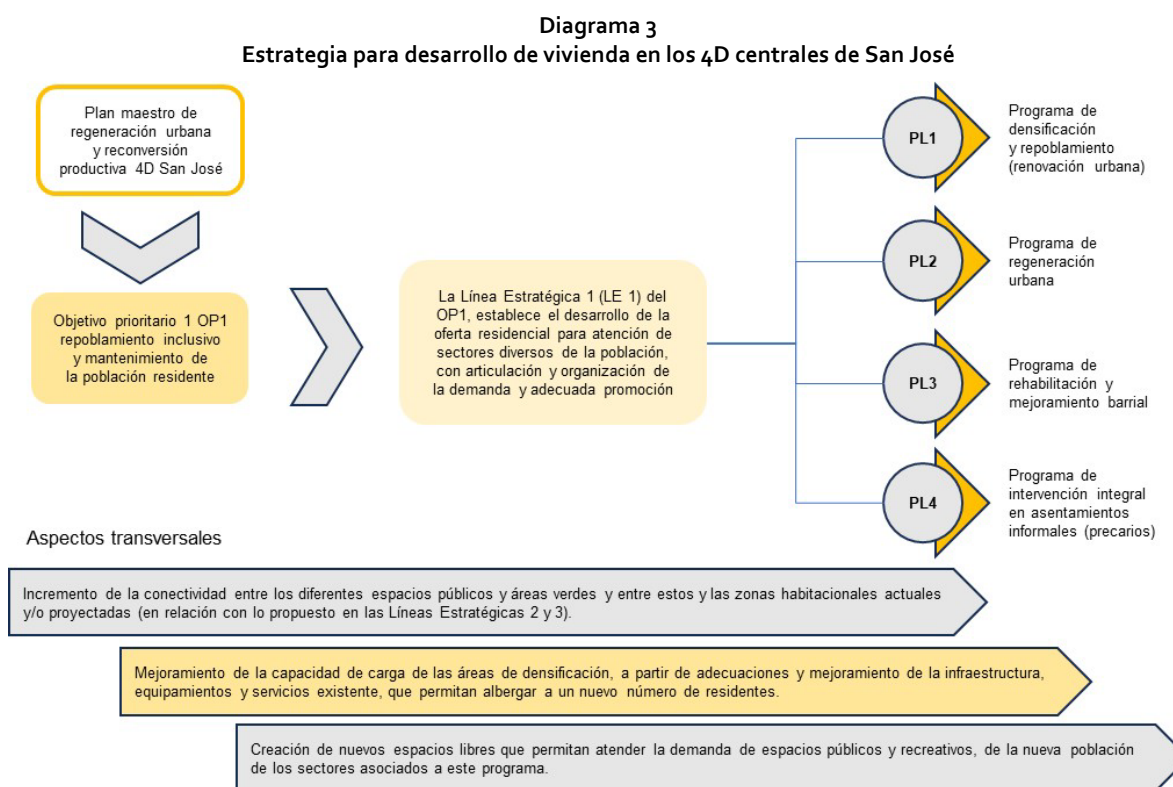


Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

En 2021 se presentaron 12 intenciones de construcción de proyectos de reemplazamiento, de los cuales tres se están iniciando, uno en el costado Norte de la Sabana y dos en La Uruca. El año pasado se presentaron 10 proyectos. Se indica además por parte de funcionarios municipales que, a noviembre de 2022, hay una lista de 49 proyectos que están en cola por temas de disponibilidad de agua. Según el AyA, se espera mejorar el caudal para el próximo año.

En cuanto a las zonas específicas del Plan Maestro de Regeneración Urbana y Reconversión productiva (PMRUyRP), al revisar el uso de suelo actual, así como el desarrollo de nuevas edificaciones, se han realizado algunos proyectos tipo torres de reemplazamiento hacia el este de la zona, tal y como se indicó anteriormente. Se desarrollaron solo 10 en 2021 y se continúa con el desarrollo de proyectos en el distrito de Mata Redonda, fuera del área de estudio, como ha sido la tendencia, donde se ubican la mayoría de los proyectos de desarrollo vertical.

En cuanto a las propuestas del Plan 4D 2050, se mantiene como objetivo prioritario el reemplazamiento Inclusivo, el cual debe de ir de la mano de una política que promueva mantener la población residente en los 4D centrales de San José. Se conserva la Línea Estratégica 1 (LE1) del PMRUyRP, la cual se enfoca en el desarrollo de oferta residencial variada para los diferentes estratos de la población que podrían habitar en San José y aquellos que permanecen ahí, de manera que se organice la demanda y la oferta y se dé un proceso de adecuada promoción.



Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ y Plan 4D-2050.

En cuanto al objetivo prioritario 1 y a la línea estratégica 1, se establecen estrategias de intervención en los 4D centrales por zonas, según su condición actual y su potencial de desarrollo y crecimiento. Se identifican cuatro programas ligados a desarrollo residencial: Programa de Densificación y Repoblamiento (Renovación Urbana), Programa de Regeneración Urbana, Programa de rehabilitación y mejoramiento barrial y Programa de intervención integral de asentamientos informales (precarios). A continuación, a partir del PMRUyRP, se presenta una breve descripción de los propósitos de cada programa:

#### a) Programa de densificación y repoblamiento (renovación urbana)

Proyectos de alta densidad habitacional, oferta variada en cuanto a costos, modelos y tamaños (repoblamiento inclusivo), usos mixtos, aumento del aprovechamiento del suelo en sectores por características físicas, acceso a infraestructuras, servicios y equipamientos existentes. Articulación con corredores de movilidad y nodos de transporte público, ejes peatonales y ciclovías, se priorizan como las áreas con mayor aptitud para impulsar los procesos de repoblamiento del centro de la ciudad.

#### b) Programa de regeneración urbana

Zonas con alto nivel de deterioro físico, en edificaciones y el espacio público, con problemas sociales y económicos, que requieren intervenciones de alto impacto. Planes integrales que permitan revertir y corregir su deterioro actual, garantizar uso adecuado de la infraestructura existente en buen estado y mejorar las condiciones de infraestructura y espacio público en mal estado. Integrar mediante estrategia de movilidad y transporte a las zonas más céntricas de la ciudad (fuentes de empleo y acceso a servicios y equipamiento social). Estrategias de integración y participación de la población actual, para evitar expulsión de esta.

**c) Programa de rehabilitación y mejoramiento barrial**

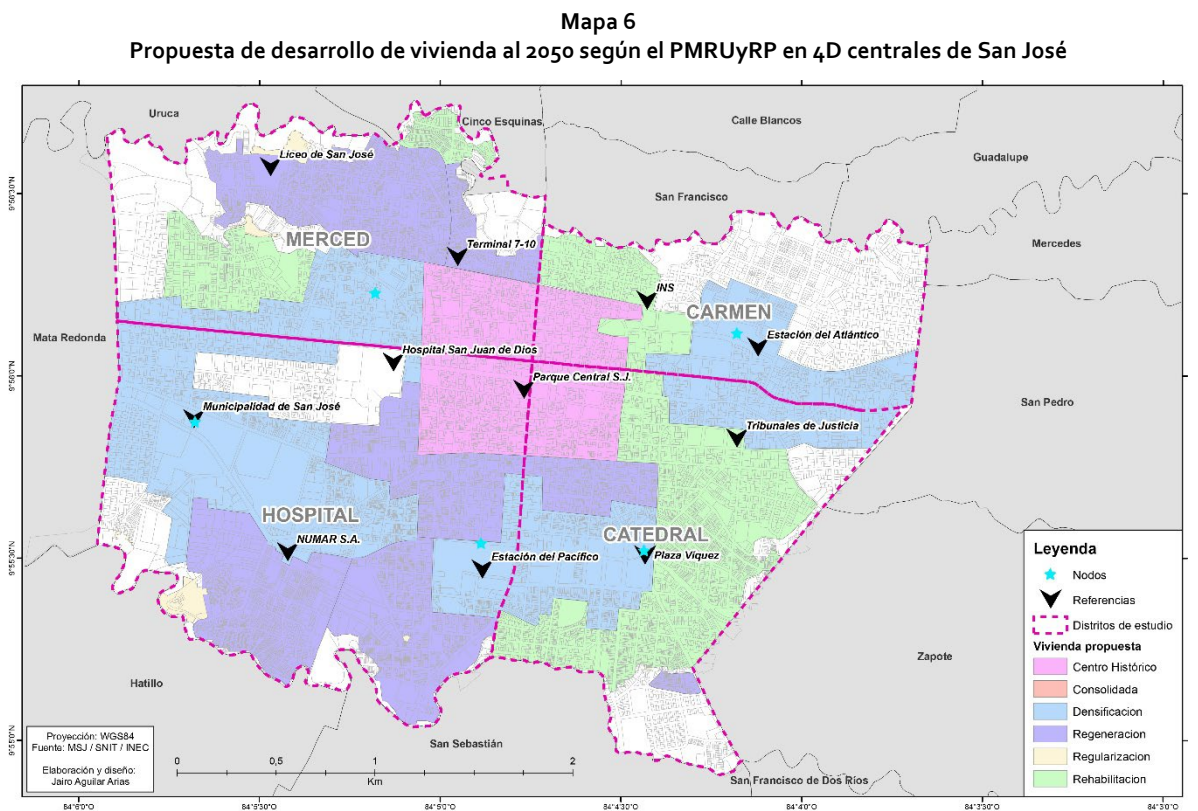
“El modelo de vivienda urbana, inclusiva y sostenible (VUIS) consiste en el desarrollo de proyectos de pequeña escala, de uso habitacional y mixto, con una huella física pequeña, que sirven a un propósito estratégico de reconfiguración de las ciudades, para el beneficio de sus habitantes, a través de un modelo que promueve la integración comunitaria” (MIVAH, 2020).

Este modelo del MIVAH centra su atención de zonas cuyas edificaciones y espacio público deben ser rehabilitados o mejorados, con importantes porcentajes de población residente, mediante procesos de mejoramiento barrial, aprovechamiento de edificios subutilizados cercanos a ejes de transporte público, desarrollo de proyectos tipo micro condominios para interés social o clase media y plan integral de aprovechamiento de espacios de estacionamientos de 1 nivel con o sin techo para aumentar aprovechamiento con usos mixtos (lotes pequeños y viviendas en deterioro).

**d) Programa de intervención integral en asentamientos informales (precarios)**

Atención de la población de asentamientos informales en los 4D centrales, según sus condiciones particulares, valorando aspectos como antigüedad, consolidación, escala, condiciones demográficas, situaciones de vulnerabilidad (ambiental, antrópica y social), estado de viviendas, acceso a servicios básicos y a equipamientos sociales, conectividad urbana con redes de transporte y fuentes de trabajo, tenencia y tipo de ocupación del suelo y las viviendas, etc. Deben incluir la gestión de procesos participativos y reubicación de familias en condiciones de vulnerabilidad.

En el mapa 6, se muestra la distribución de los diferentes programas propuestos, así como su relación con los principales hitos de la ciudad y los nodos de transporte públicos prioritarios.



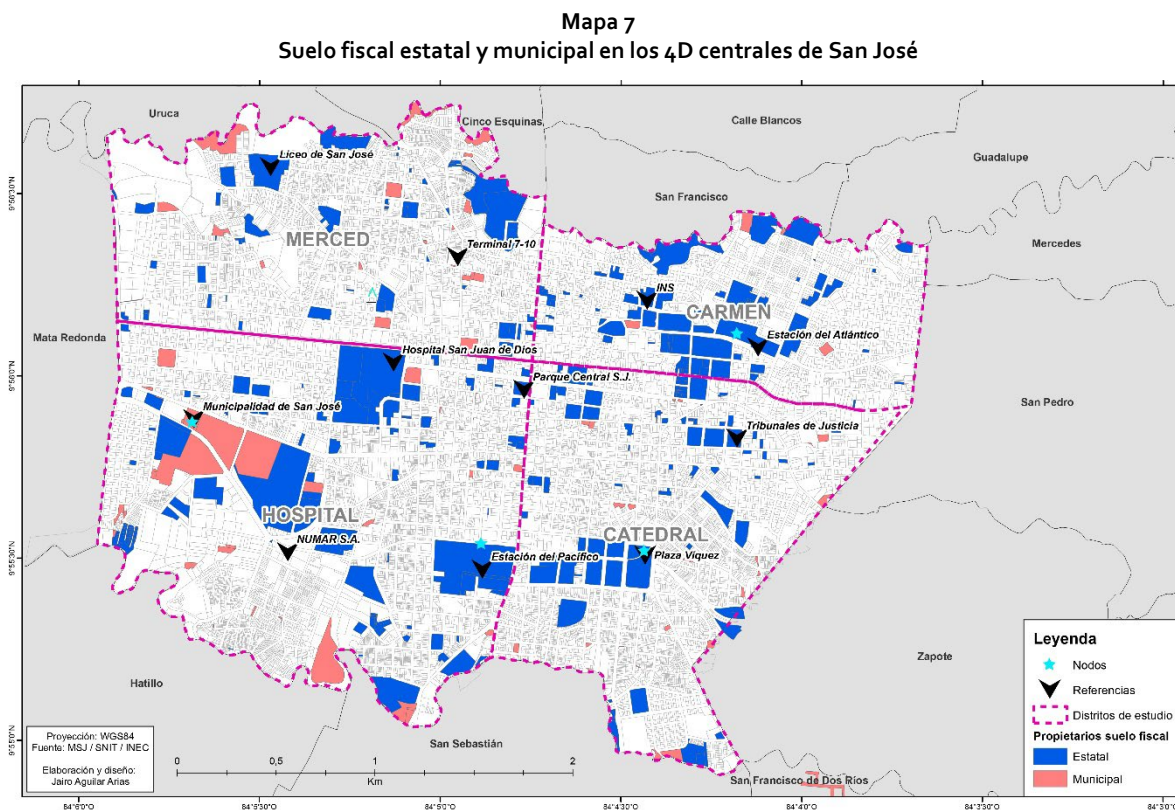
Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ y Plan 4D-2050.

## 2. Inventario de suelo público municipal y estatal

Una vez realizada la revisión de los datos suministrados por la Municipalidad de San José se logra confirmar que predomina el suelo fiscal Estatal sobre el Municipal tal y como se puede ver en el mapa 7, de manera que se cuenta con 612 predios municipales versus 1.478 predios de carácter estatal.

Se considera que existe un gran potencial para aumentar el aprovechamiento del suelo, en el sector del Nodo de la Estación al Pacífico, así como las edificaciones institucionales dirigidas al Proyecto Ciudad Gobierno<sup>15</sup>, el cual se mantiene en proceso de desarrollo.

Los terrenos de carácter fiscal con mayor área corresponden a usos de salud, transporte, escuelas y otros usos institucionales. El distrito Carmen presenta una alta concentración de suelo fiscal dirigido a usos institucionales del gobierno central.



Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ y Plan 4D-2050.

### a) Suelo público de propiedad municipal

En cuanto al suelo fiscal municipal, según se expone en el cuadro 8, se encuentra una menor cantidad de área de este tipo y la mayor concentración en cuanto a área se da en el distrito Hospital, específicamente con relación al suelo que se encuentra orientado al desarrollo del Proyecto de la Transversal 24.

<sup>15</sup> Proyecto de renovación urbana del Gobierno destinado a construir un complejo de edificios del Estado en el centro de San José con principios de eficiencia energética. Este proyecto está financiado con fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

El resto del suelo fiscal municipal responde a contextos barriales donde se ubican pequeños parques y equipamientos, en algunos casos en contextos con alto nivel de deterioro. En el siguiente cuadro se puede ver como la mayor cantidad de terrenos responde al uso de parque o equipamientos comunales.

**Cuadro 8**  
Cantidad de m<sup>2</sup> de suelo fiscal municipal por tipo de actividad

Propietario/tipo uso	Número de predios	Área en m <sup>2</sup>
Municipal	100	296 904
Parque	28	72 454
Terreno	11	55 856
Construido	41	40 890
Cementerio	1	38 632
Mercado mayoreo	1	34 113
Deportivo	3	30 730
Vías catastrales	4	16 044
Polideportivo	2	5 277
Lavadero municipal	1	1 967
Calle	1	478
Acera	5	225
Zona verde	1	127
Área verde	1	110

Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

## b) Suelo público de propiedad estatal

El uso de suelo fiscal estatal, que se refleja en el cuadro 9, se mantiene principalmente ocupado por usos institucionales, concentrando la mayor área en la modalidad de construido. No obstante, algunas de estas edificaciones se encuentran en estado de deterioro, ejemplo de esto son las instalaciones del MOPT, que se planean utilizar para el desarrollo del Proyecto Ciudad Gobierno.

El contexto de los suelos varía en los cuatro distritos centrales. En el caso de Hospital, algunos de estos suelos se encuentran en zonas de alto deterioro y uso industrial. En contraste, el distrito de El Carmen presenta un entorno más regenerado, especialmente en el sector donde se ubican la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de Elecciones y la Asamblea Legislativa, entre otros. Además, el distrito de Merced cuenta con la menor cantidad de suelo fiscal estatal, mientras que, en los demás distritos la concentración y extensión de estas áreas son significativas.

**Cuadro 9**  
Cantidad de m<sup>2</sup> suelo fiscal estatal por tipo de actividad

Propietario/tipo uso	Número de predios	Área m <sup>2</sup>
Estatal	373	1 270 511
Construido	295	938 552
Cementerio	2	90 119
Parque	8	70 056
Deportivo	4	45 504
Terreno	16	40 874

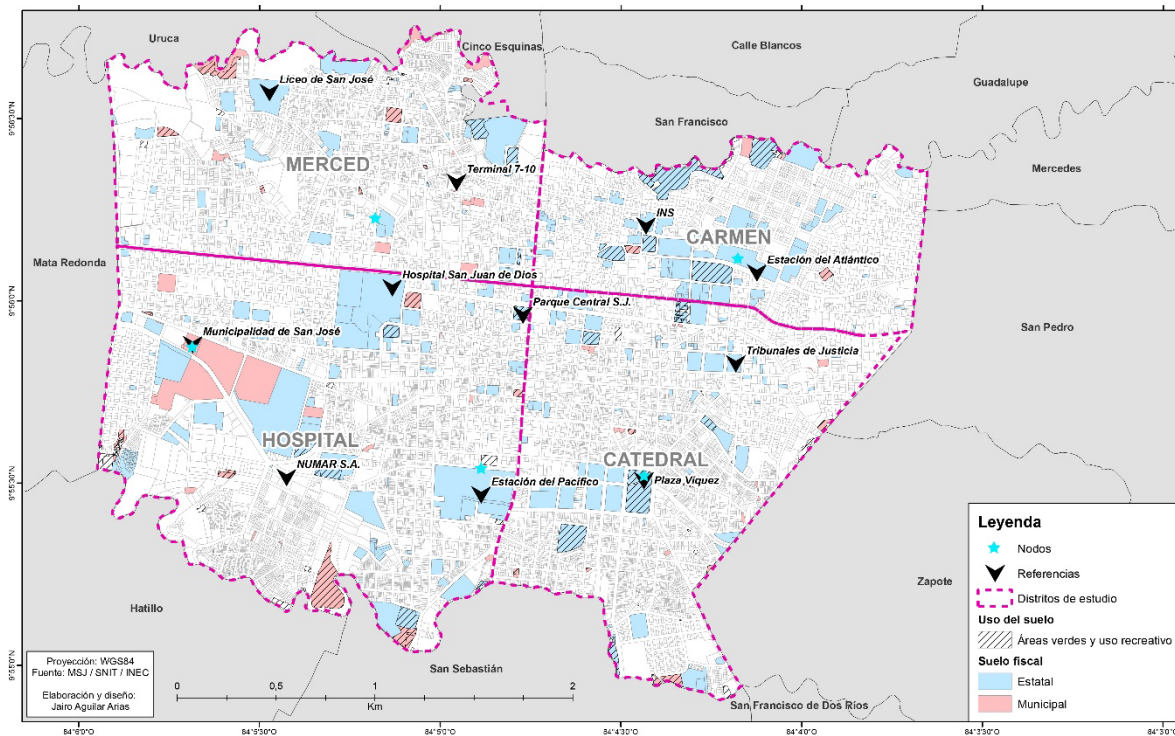
Propietario/tipo uso	Número de predios	Área m <sup>2</sup>
Polideportivo	2	27 489
Área verde	9	27 339
Plaza	17	11 889
Estacionamiento	5	10 176
Charral	4	5 168
Vías catastrales	6	2 815
Árboles	3	419
Acera	1	63
Carretera	1	47

Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

**c) Suelo público no disponible para el banco de suelo**

Para efectos de este estudio el mapa 8 identifica suelos con áreas verdes y usos recreativos. Considera como suelo fiscal no disponible a todos aquellos usos que se encuentran destinados a áreas recreativas, zonas verdes, parques, equipamientos y servicios institucionales consolidados, ya que eventualmente en un proceso de utilización de estos predios podría resultar complicado que sean repuestos.

**Mapa 8**  
Suelo fiscal destinado a áreas verdes y usos recreativos

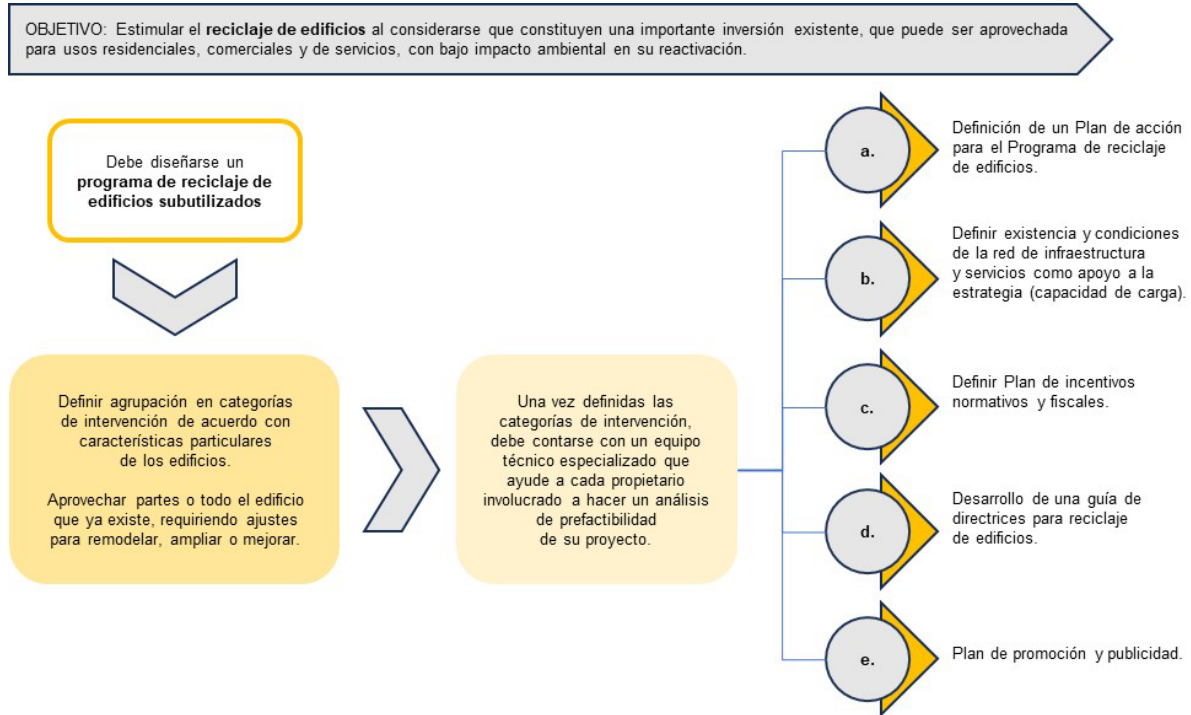


Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

**d) Inventario de edificios desocupados o subutilizados**

Al analizar el inventario de edificios desocupados y/o subutilizados realizado por la Municipalidad de San José y revisar su potencial para una posible reconversión en uso residencial, con base en criterios básicos descriptivos, se considera que pueden ser incorporados como una de las estrategias (véase el diagrama 4) que pueden sumarse a la propuesta de repoblamiento y renovación urbana de San José.

**Diagrama 4**  
**Estrategia recomendada para reciclaje de edificios subutilizados**



Fuente: Elaboración propia.

Según datos del MIVAH y la Municipalidad de San José, existen 187 edificios subutilizados. La base de datos que fue suministrada indica que existen 514, por lo tanto, se estima pertinente cruzar los datos de ambas fuentes para determinar si la diferencia obedece a la circunstancia que el primer dato corresponde a edificios de cierta escala o con alguna característica especial de ocupación o condición.

Según la metodología establecida para este análisis de terrenos fiscales y su potencial de ser utilizados para proyectos de carácter residencial, lo que analiza es la ubicación como tal del inmueble, no las características del edificio.

Por otra parte, se evidencia la dificultad de poder dar un criterio específico por las condiciones particulares de cada edificio por la falta de información puntual de cada una de las edificaciones. En la información suministrada, si bien es cierto hay alguna información asociada con la altura en pisos de los edificios, no se cuenta con información respecto de: área por piso, profundidad del edificio, estado estructural, entre otros. Además, la capa de edificios está montada como puntos y no como polígonos, a diferencia de lo que sí ocurre con los predios fiscales, lo que dificulta asegurar que la información coincida.

El reciclaje de edificios permite aprovechar un recurso existente para diversos usos que, al no tener que demolerse ni construirse como un edificio nuevo, disminuye un efecto importante a nivel de huella de carbono. Se recomienda que se realice una priorización y un inventario que permita determinar para cada edificio su viabilidad de modo de ser utilizado para uso residencial, por condiciones de volumetría, estado de la edificación, accesibilidad, cumplimiento de normas, entre otras.

Por la posibilidad de convertirse en una alternativa complementaria a la propuesta de uso de terrenos fiscales para el desarrollo de vivienda, se recomienda valorar en qué condiciones es más rentable una demolición del edificio, considerando que el incentivo más importante para el dueño es que va a hacer más rentable su propiedad, por lo cual se debe definir cuál es el costo de tener que modificar instalaciones eléctricas, mecánicas y mejorar la parte estructural. Además, se hace necesario definir un Plan de Acción, que permita establecer una serie de políticas de uso, desarrollo y protección de terrenos y edificios, principalmente aquellos de valor patrimonial.

Para el posible desarrollo de una metodología de evaluación para los edificios desocupados o subutilizados se recomienda, según la experiencia de otros contextos como el de Melbourne, Australia, considerar al menos los siguientes aspectos:

- Costo actual del edificio y costo de renovación, el cual se puede aproximar mediante una estimación financiera de prefactibilidad.
- Área y cantidad de pisos con su respectiva cantidad y ubicación de salidas.
- Materialidad, aperturas y condición estructural.
- Localización en función al transporte público, infraestructura, equipamientos y servicios.
- Seguridad en términos de evacuación del edificio y en términos de habitabilidad.
- Requerimientos de bomberos, eléctricos, mecánicos y estructurales.
- Mercado potencial para cada edificio, que definirá la tipología de viviendas a desarrollar.
- Posibilidad de acceso a estacionamiento en el mismo edificio o en otro lugar.

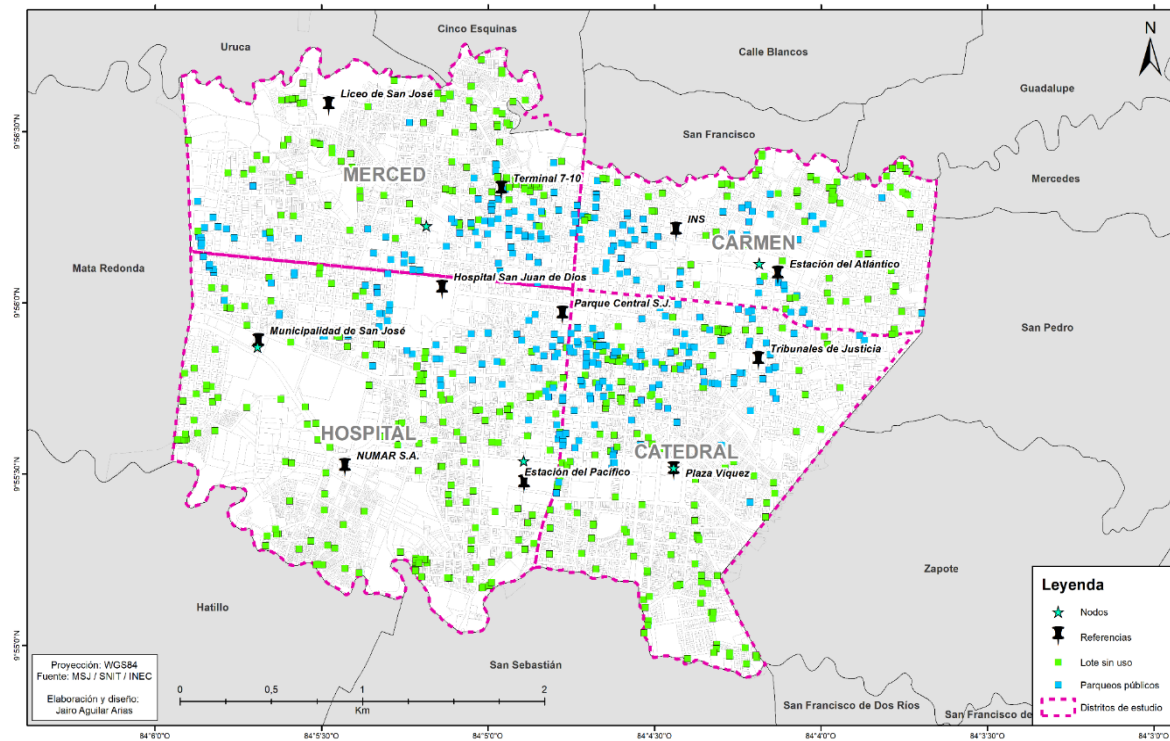
#### **e) Lotes desocupados y estacionamientos de un nivel o sin techo**

Si bien es cierto que la categoría de lotes privados vacíos y estacionamientos de un nivel con o sin techo, no fue un elemento inicialmente considerado como parte de este análisis, se ha decidido incluirlo, para evidenciar la gran cantidad de predios sin construcciones y estacionamientos privados presentes en los 4D centrales de San José.

Se verifica a partir de la información generada (véase el mapa 9), que existe en la capital una gran cantidad de suelo que no se aprovecha, a pesar de su gran potencial y que, según los datos suministrados, son 494 lotes sin uso y 322 estacionamientos públicos sin techo o de un nivel.

Se considera que estos, son predios que tienen potencial para reconversión al uso residencial y podrían sumarse como parte de una estrategia de repoblamiento del centro de San José. Esto implica el desarrollo de políticas de suelo que motiven a los propietarios a utilizar estos predios en usos mixtos y con una mayor intensidad, lo que permite ampliar la oferta de suelos para desarrollo residencial.

**Mapa 9**  
**Lotes vacíos privados y estacionamientos privados de un nivel con o sin techo**



Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

### 3. Propuesta metodológica de análisis de predios

Para el desarrollo de una propuesta metodológica para la selección de predios se partió de una revisión de indicadores de diversas fuentes nacionales e internacionales, como el estudio “Proyecto NODOS: Definición y caracterización de las zonas de influencia del Proyecto de Reorganización del Transporte Público Modalidad Autobús del Área Metropolitana de San José (AMSJ)” del Ministerio de Obras Públicas y Transportes elaborado en 2020, o el “Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla” elaborado por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona en 2008, entre otros<sup>16</sup>. Se consultaron estudios que integran una visión de ciudad densa y compacta y que ponen en valor aspectos claves del desarrollo sostenible, así como diversos planes y propuestas nacionales de diversas instituciones. De forma complementaria se realizaron entrevistas cortas a tres especialistas en temas urbanos y de vivienda; al señor Jorge Mora Oconitrillo, coordinador del departamento de Gestión de Vivienda y Asentamientos Humanos de la Municipalidad de San José; a la señora Raquel Lejtregger exviceministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay; y a la señora Raquel Rodríguez Alonso, profesora de la Universidad Politécnica de Madrid, especialista en vivienda.

A partir de la información recabada se definieron 7 familias temáticas, con un total de 25 indicadores. Estas familias son:

<sup>16</sup> También se revisaron los estudios “Livable community indicators for sustainable aging in place”. Nueva York: MetLife Mature Market Institute & Stanford Center on Longevity; 2013 (<https://www.metlife.com/assets/cao/mmi/publications/studies/2013/mmi-livable-communities-study.pdf>) y “Guidelines for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan” de Rupprecht Consult, de 2019.

- i) Indicadores de Movilidad urbana (3 indicadores).
- ii) Indicadores de Morfología urbana (4 indicadores).
- iii) Indicadores de Equipamientos y Espacio Público recreativo (5 indicadores).
- iv) Indicadores de Integración Social (5 indicadores).
- v) Indicadores de Variedad Urbana (3 indicadores).
- vi) Indicadores de Riesgo, Cambio Climático y Sostenibilidad (2 indicadores).
- vii) Indicadores de Dinámica Inmobiliaria (3 indicadores).

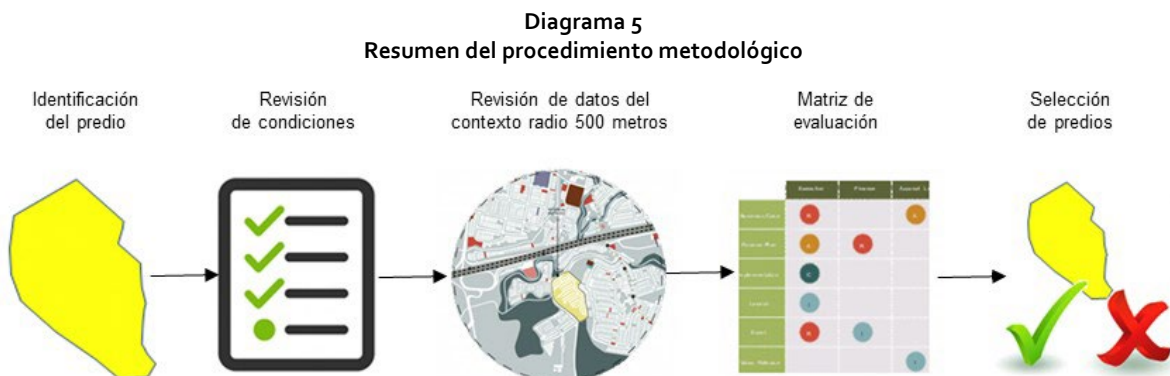
La selección de los indicadores se basó en la información disponible. Se elaboró una ficha para cada uno de ellos donde se hace una descripción del mismo, se explicita la fórmula de cálculo y los parámetros para valorar los datos arrojados por el análisis.

Cada una de las familias de indicadores tiene un peso distinto en la evaluación final, esto con base en los aspectos más importantes de considerar en cuanto a las características que debe tener el contexto urbano para el desarrollo de nuevos proyectos residenciales. Sin embargo, la ponderación de cada familia de indicadores puede ajustarse a la realidad y necesidades de cada contexto. Es decir, la herramienta es flexible para poder adaptar el peso de cada familia en la evaluación final. De igual forma, esta metodología puede prescindir de algunos indicadores o incluir otros según el ámbito que esté siendo analizado y las características e infraestructuras presentes en el lugar, así como de la información disponible.

Paralelamente se confeccionó una matriz de evaluación, para poder llevar a cabo la valoración de cada predio. Esta permite asignar puntaje en cada indicador incluido en el estudio y poder establecer una valoración final de cada predio. Este puntaje y la ponderación de cada familia de indicadores puede ajustarse según criterios técnicos y características de los contextos donde se vaya a aplicar el análisis.

Todos los terrenos fiscales considerados fueron sometidos a una selección preliminar para de esta forma descartar aquellos predios que no cumplen con las características básicas para el posible desarrollo de un proyecto de vivienda en el centro de la ciudad.

El siguiente diagrama expone de forma resumida los pasos seguidos para la evaluación de los predios.



Fuente: Elaboración propia.

### a) Procedimiento para la identificación preliminar de predios

Para identificar los predios más adecuados para el desarrollo de proyectos residenciales en los 4D centrales de San José se propuso un procedimiento de identificación preliminar basado en 7 criterios de máxima importancia (véase el cuadro 10). Estos criterios permitieron descartar aquellos predios no aptos y reducir el número de propiedades inicial, que era de 473. A continuación, la descripción del procedimiento seguido:

- Se generó un mapa cartográfico de todos los predios clasificados con uso fiscal, tanto estatal como municipal.
- Se excluyeron los terrenos dedicados a zonas verdes de uso público, los cuales se buscan conservar y ampliar en cantidad y área.
- Se excluyeron todos los terrenos de menos de 100 m<sup>2</sup>, que es el área definida por el Plan Director Urbano de San José como lote mínimo para la construcción de uso residencial.
- Se descartaron los suelos con equipamientos como escuelas, colegios, estaciones de bomberos, hospitales y clínicas y edificios dedicados a usos institucionales.
- Se descartaron los predios que tienen construcciones con la categoría de edificación patrimonial.
- Se realizó una segunda revisión visual de los predios resultantes, en virtud de que la información de usos se encuentra desactualizada con el fin de verificar que uso tienen actualmente los mismos.

**Cuadro 10**  
Criterios de selección preliminar de predios

Criterios de selección	Justificación
1 Suelo fiscal-municipal o gubernamental	El estudio se limita a identificar el potencial del suelo fiscal, estatal o municipal para el desarrollo de proyectos habitacionales que impulsen el Plan de Repoblamiento de los 4D Centrales de San José.
2 Suelo en área de programas de repoblamiento 4D	La selección busca identificar los terrenos que respondan a la lógica de repoblamiento planteada por el Plan 4D, en pro de identificar oportunidades de mejora en la planificación y gestión territorial que respondan a los criterios establecidos en este plan.
3 Suelo vacante o subutilizado	Se priorizan los predios que faciliten el desarrollo de proyectos residenciales, catalogados según la información georreferenciada, como: <ol style="list-style-type: none"> <li>Lote sin Uso - 0 niveles</li> <li>Estacionamientos</li> <li>Edificio desocupado</li> </ol>
4 Suelo no utilizado para equipamientos, infraestructuras o espacio público y áreas verdes	Los suelos fiscales que tienen uso para equipamientos o infraestructuras urbanas no pueden ser considerados; al igual que los espacios públicos, los cuales son esenciales para satisfacer las necesidades de esparcimiento y ocio de las poblaciones existentes y las proyectadas por el Plan de Repoblamiento de los 4 Distritos Centrales de San José. Además, el cambio de uso de estos suelos tendría que desafectarse, lo que conlleva procesos legales largos. Por esta razón, se excluyen estos suelos para el desarrollo de proyectos habitacionales.
5 Suelo fuera de zona de riesgo de desastre	En busca de garantizar la seguridad de las poblaciones en los 4D centrales de San José, solamente se incluyen predios que no están en condición de riesgo por inundación ni deslizamiento.
6 Edificación sin valor patrimonial	Las edificaciones patrimoniales deben de ser objeto de un análisis y evaluación particular para formar parte de cualquier proyecto de restauración y reutilización, por lo que no serán parte de este análisis.
7 Suelo con área superior a 100 m <sup>2</sup>	Para el desarrollo de proyectos se considerarán únicamente terrenos con un área superior a 100 m <sup>2</sup> .

Fuente: Elaboración propia.

Una vez finalizada la preselección e identificación de predios, usando como referencia los criterios detallados en el cuadro 10, se realizó la revisión general de las condiciones base de los predios.

En esta se detallan las características generales de los mismos en cuanto a los aspectos físico-espaciales del predio, los aspectos normativos, y los aspectos relacionados con la infraestructura urbana y servicios básicos que afectan directamente al predio. Los criterios revisados pueden verse en el cuadro 11.

**Cuadro 11**  
**Condiciones base para calificación de predios**

Condiciones base	Indicador	Características
Aspectos físico-espaciales del predio	Condición de vulnerabilidad/riesgo	Condición:
	Topografía	Plana (/con pendiente (
	Tamaño	Metros cuadrados:
	CAS <sup>a</sup>	CAS:
	Frente del lote	m:
	COS <sup>b</sup>	COS:
	Situación de suelo	Vacío (/construido (
Aspectos normativos del predio	Tipo de suelo fiscal	Suelo estatal (/municipal (
	Programa proyectado 4D	Densificación y
	Usos acordados a plan regulador	Residencial (/mixto (
	Valor patrimonial	Si (/no (
	Asentamiento informal	En asentamiento (/sin
	Condiciones normativas aplicables al predio	Programa repoblamiento (
Aspectos relacionados con la infraestructura urbana y servicios básicos	Red de agua potable	Con disponibilidad (
	Red de energía eléctrica	Con disponibilidad (
	Red de alcantarillado sanitario y pluvial	Con disponibilidad (

Fuente: Elaboración propia.

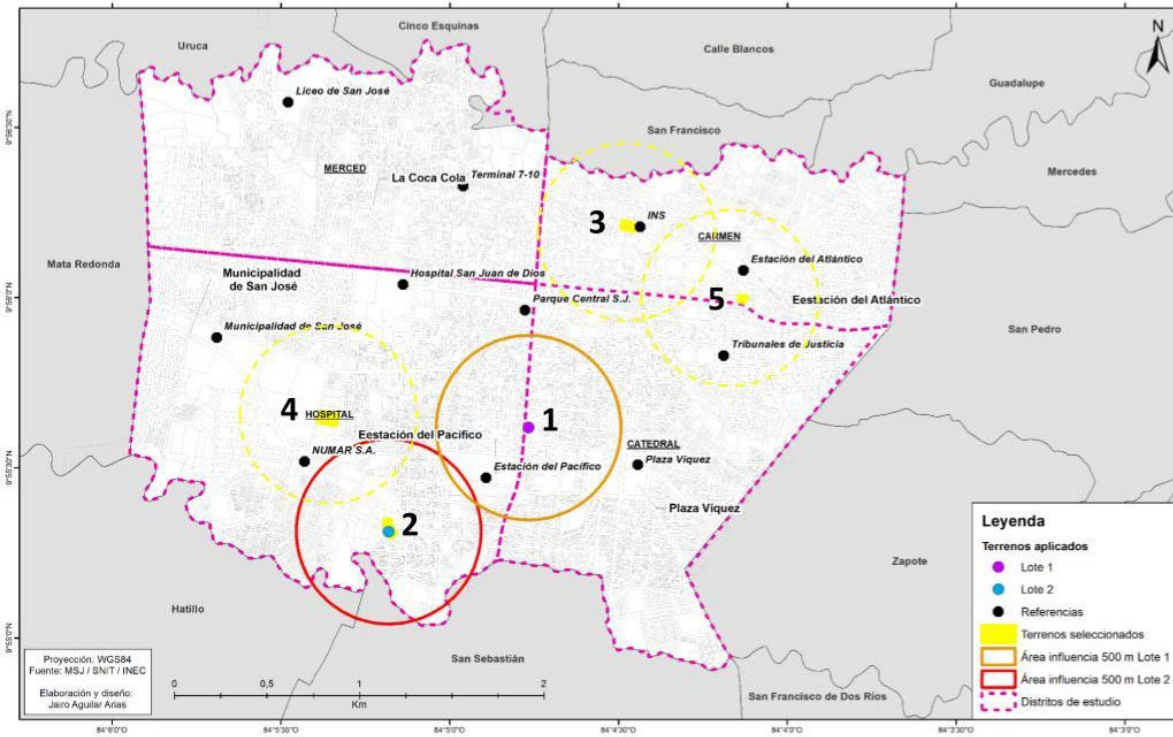
<sup>a</sup> Coeficiente de aprovechamiento del suelo.

<sup>b</sup> Coeficiente de ocupación del suelo.

En el marco de este estudio, luego de realizar un preanálisis de todos los terrenos fiscales, después de ser filtrados mediante los criterios de selección definidos en el cuadro 11, se determinó cuáles son los cinco terrenos o agrupaciones de predios, que cuentan con mejores condiciones para el desarrollo de proyectos de vivienda.

De esa lista priorizada de 5 terrenos, para el análisis detallado, luego de revisar las condiciones particulares de cada uno, se seleccionaron dos terrenos, con el fin de aplicarles la metodología de evaluación de predios, lo cual será abordado en el apartado de "Análisis Piloto".

**Mapa 10**  
**Terrenos priorizados según criterios de selección preliminar de predios**



Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

**b) Metodología de análisis de terrenos seleccionados**

En cuanto a los indicadores elegidos y el proceso para asignación de puntaje para la matriz de evaluación, se elaboraron fichas informativas para los 25 indicadores seleccionados. Estas fichas contienen la justificación resumida que respalda la elección del indicador para este análisis concreto, la fórmula de cálculo, sus parámetros de evaluación y las unidades de medida. A continuación, se presentan las 25 fichas resumen (fichas informativas) de los diversos indicadores seleccionados para cada familia.

**Indicadores de movilidad (20%)**

Indicador A1 – ACCESIBILIDAD A EJES PRINCIPALES DE TRANSPORTE PÚBLICO		Familia de Indicadores: MOVILIDAD	
Fórmula de cálculo: Suma de ruta troncales, de retorno y diametrales de transporte público con servicio de autobús o tren de pasajeros en R-500.		Medida: Cantidad	Parámetros: * Bueno: >2 Regular: 1-2 Malo: 0
Descripción: Una movilidad urbana sostenible y articulada es esencial para garantizar el acceso de todas las personas a las actividades y dinámicas que le permitan disfrutar en plenitud de su derecho a la ciudad. En este sentido, este indicador califica con mayor puntuación el acceso a una mayor cantidad de líneas de transporte público, considerando las rutas de autobús troncales y de retorno, así como las líneas del tren urbano. El acceso a las paradas o intercambiadores de transporte público a una distancia máxima de 500 metros supone mayores oportunidades de movilizarse e incrementa la accesibilidad urbana. Para obtener el valor de este indicador se sumaron la cantidad de rutas de acuerdo con la propuesta de movilidad adoptada por el plan 4D.			
Fuente: Proyecto Nodos, Ministerio de Obras Públicas y Transporte (2020).			

<b>Indicador A2 – ACCESIBILIDAD A CICLOVÍAS</b>	<b>Familia de Indicadores: MOVILIDAD</b>	
Fórmula de cálculo: Suma de metros lineales de ejes con ciclovías existentes en R-500.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: Tercil 3 Regular: Tercil 2 Malo: Tercil 1
Descripción: Tener acceso a la red de ciclovías a una distancia inferior de 500 metros posibilita acceso a medios de transporte sostenible y diversifica las oportunidades de los residentes de transportarse. La red de ciclovías debería desarrollarse de forma segregada del resto de modos de transporte y contar con infraestructura urbana complementaria como estacionamientos de bicicletas, iluminación, etc. Los valores de esta variable incluyen los metros lineales de ejes existentes y los metros de los ejes propuestos.		
Fuente: Municipalidad de San José.		

<b>Indicador A3 – ACCESIBILIDAD A EJES PEATONALES</b>	<b>Familia de Indicadores: MOVILIDAD</b>	
Fórmula de cálculo: Suma de metros lineales de ejes peatonales en R-500.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: Tercil 3 Regular: Tercil 2 Malo: Tercil 1
Descripción: Tener acceso a la red de ejes peatonales a una distancia inferior de 500 metros posibilita a los residentes desplazarse a pie de forma más segura y disfrutar de espacios de uso exclusivo para peatones, aumentando las oportunidades de interacción social. Estos ejes peatonales deben contar con infraestructura urbana complementaria como mobiliario urbano, iluminación, etc. Los valores de esta variable incluyen los metros lineales de ejes existentes y los metros lineales de los ejes propuestos en el Plan 4D.		
Fuente: Municipalidad de San José.		

#### Indicadores de morfología urbana (10%)

<b>Indicador B1 – DENSIDAD DE VIVIENDAS</b>	<b>Familia de Indicadores: MORFOLOGÍA URBANA</b>	
Fórmula de cálculo: Promedio de viviendas por hectárea dentro de las UGM del área de estudio R-500.	Medida: Promedio por hectárea	Parámetros: Bueno: 91 - 250 viviendas /Ha Regular: 41 - 90 viviendas /Ha Malo: 0 - 40 viviendas /Ha
Descripción: La densidad de viviendas existentes en cada distrito nos permite, primeramente, conocer el carácter residencial del lugar y a su vez tener una aproximación al grado de dispersión o densidad de edificaciones existentes. Una densidad residencial adecuada es clave para asegurar la funcionalidad de los servicios e infraestructuras urbanas y a la vez posibilita una mejor calidad de vida a sus residentes. Para obtener ese valor se suma el total de viviendas de las UGM que están dentro del área de influencia y se divide entre el total de hectáreas de esas UGM.		
Fuente: Elaboración propia a partir de promedio del cantón de San José.		

<b>Indicador B2 - COBERTURA DE SUELO (ÁREA CONSTRUIDA)</b>	<b>Familia de Indicadores: MORFOLOGÍA URBANA</b>	
Fórmula de cálculo: Porcentaje de área construida R-500.	Medida: Porcentaje	Parámetros: Bueno: ≤70% Regular: >70% ≤80% Malo: >80%
Descripción: El porcentaje de suelo no cubierto debe garantizarse para mantener asegurada una permeabilidad suficiente y la presencia de componentes bióticos en el suelo. Un alto porcentaje de área construida puede desencadenar en problemas de habitabilidad urbana que conlleva afectaciones a los residentes. Para obtener este valor se sumó el área total de los predios del área de influencia, así como la suma del área total de las edificaciones del área de influencia, permitiéndonos obtener el porcentaje de área construida.		
Fuente: Elaboración propia a partir de fotointerpretación de imágenes satelitales.		

Indicador B3 – RELACIÓN VIARIO VEHICULAR VS. PEATONAL		Familia de Indicadores: MORFOLOGÍA URBANA	
Fórmula de cálculo: Porcentaje de área peatonal R-500.	Medida: Porcentaje	Parámetros: Bueno: $\geq 50\%$ Regular: $\geq 25\% < 50\%$ Malo: $< 25\%$	
<p>Descripción: El viario público destinado al peatón y a otros usos del espacio público (vehículos de carga y descarga, vehículos de emergencias, servicio de taxi) se recomienda que sea superior al 50%, mientras que el viario público destinado al tránsito de vehículos de paso y transporte público de superficie debería ser inferior al 50%. Estos porcentajes aseguran que no se dé una priorización al transporte privado vehicular y que por consiguiente las zonas residenciales mantengan un carácter barrial. El ancho de las aceras es la principal característica que condiciona este indicador y, por tanto, debería asegurarse idealmente una anchura de 2.5 metros o más. Además, estas nunca deberán tener un ancho menor a 1.2 metros.</p> <p>Para obtener este valor se suman el total de metros de viario peatonal y viario vehicular y se obtiene el porcentaje de área peatonal.</p>			
Fuente: Proyecto Nodos, Ministerio de Obras Públicas y Transporte (2020).			

Indicador B4 – ALTURA DE LAS EDIFICACIONES		Familia de Indicadores: MORFOLOGÍA URBANA	
Fórmula de cálculo: Promedio de niveles de las edificaciones del distrito.	Medida: Niveles promedio	Parámetros: Bueno: $\geq 4 < 14$ * Regular: $\geq 2 < 4$ Malo: $< 2$	
<p>Descripción: La altura de las edificaciones influye en la silueta urbana y puede generar zonas de sombra y túneles de viento dentro de los espacios abiertos de la ciudad. Es importante considerar que, a mayor altura, mayor aprovechamiento del suelo, pero a su vez conlleva afectaciones al espacio público y espacios abiertos circundantes dependiendo de las dimensiones de vías.</p> <p>Para obtener este valor se sumó el número total de pisos de todas las edificaciones y se dividió en el total de edificaciones.</p>			
Fuente: Proyecto PRUGAM.			

### Indicadores de equipamientos y espacio público recreativo (20%)

Indicador C1 – ÁREA DE ESPACIO PÚBLICO DE ESTANCIA		Familia de Indicadores: EQUIPAMIENTOS Y ESPACIO PÚBLICO RECREATIVO	
Fórmula de cálculo: Áreas de plazas, plazoletas, parques, áreas verdes y áreas de juego por habitante en R-500.	Medida: Promedio de metros cuadrados por habitante	Parámetros: Bueno: $\geq 15 \text{ m}^2$ Regular: $\geq 9 < 15 \text{ m}^2$ Malo: $< 9 \text{ m}^2$	
<p>Descripción: El espacio público de estancia permite el desarrollo de actividades de encuentro e interacción entre la población. Ofrece espacios de descanso al aire libre, así como oportunidades de recreación. Además, muchos de estos espacios son arbolados y posibilitan el contacto con la naturaleza, repercutiendo de forma positiva sobre la calidad de vida de los habitantes. La ciudad debe contar con una cantidad mínima de áreas verdes por habitante a no más de 500 metros lineales de distancia o 10 minutos caminando. La OMS fijó un indicador óptimo entre <math>10 \text{ m}^2</math> y <math>15 \text{ m}^2</math> de zonas verdes por habitante, con el fin de que estos mitiguen los impactos generados por la contaminación de las ciudades y cumplan una función de amortiguamiento.</p> <p>Para obtener este valor se calculó el total de población en las UGM del área de estudio, así como la sumatoria de áreas verdes y se sacó la media de áreas verdes por habitante.</p>			
Fuente: OMS y <a href="https://www.minvivienda.gov.co/node/1267">https://www.minvivienda.gov.co/node/1267</a> .			

Indicador C2 – ÁREA DE EQUIPAMIENTO DEPORTIVO		Familia de Indicadores: EQUIPAMIENTOS Y ESPACIO PÚBLICO RECREATIVO	
Fórmula de cálculo: Suma de áreas deportivas en R-500.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: $> 1$ Regular: 1 Malo: $< 1$	
<p>Descripción: El equipamiento deportivo ofrece oportunidades para el desarrollo de actividades físicas para la población. Estas son especialmente importantes para los grupos de población de jóvenes y deberían, idealmente, relacionarse con los equipamientos educativos para un mejor aprovechamiento de las instalaciones urbanas. Este valor cuantifica el total de equipamientos deportivos en el área.</p>			
Fuente: Municipalidad de San José.			

Indicador C3 – ACCESIBILIDAD A CENTROS EDUCATIVOS		Familia de Indicadores: EQUIPAMIENTOS Y ESPACIO PÚBLICO RECREATIVO	
Fórmula de cálculo: Suma de centros educativos en R-500.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: >1 Regular: 1 Malo: < 1	
Descripción: La accesibilidad a los centros educativos resulta clave para grupos de familias con niños y adolescentes. Acceder a corta distancia a colegios, escuelas y guarderías abre la oportunidad a estos grupos de población. Este valor cuantifica el total de equipamientos educativos en el área.			
Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEP.			

Indicador C4 – ACCESIBILIDAD A CENTROS DE SALUD		Familia de Indicadores: EQUIPAMIENTOS Y ESPACIO PÚBLICO RECREATIVO	
Fórmula de cálculo: Suma de centros de salud en R-500.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: >1 Regular: 1 Malo: <1	
Descripción: La accesibilidad a los centros de salud es un importante incentivo para determinados grupos de población, en especial para grupos de personas adultas mayores o con necesidades especiales. Sin embargo, contar con estas infraestructuras en las cercanías es importante para toda la población. Este valor cuantifica el total de equipamientos de salud en el área.			
Fuente: Elaboración propia con base la Municipalidad de San José.			

Indicador C5 – ACCESIBILIDAD A EQUIPAMIENTOS CULTURALES		Familia de Indicadores: EQUIPAMIENTOS Y ESPACIO PÚBLICO RECREATIVO	
Fórmula de cálculo: Suma de equipamientos culturales en R-500.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: >1 Regular: 1 Malo: <1	
Descripción: La accesibilidad a equipamientos culturales expresa las posibilidades que tienen los residentes de participar en actividades culturales y lúdicas. Poder disfrutar de estos espacios es esencial para asegurar equidad social y desarrollo de la sociedad que lo habita. Este valor cuantifica el total de equipamientos culturales en el área.			
Fuente: Elaboración propia con base en Municipalidad de San José.			

### Indicadores de integración social (10%)

Indicador D1 – ACCESIBILIDAD A EQUIPAMIENTOS COMUNALES Y DE ASISTENCIA SOCIAL		Familia de Indicadores: INTEGRACIÓN SOCIAL	
Fórmula de cálculo: Suma de equipamientos comunales y de asistencia social en R-500.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: >1 Regular: 1 Malo: <1	
Descripción: La accesibilidad a equipamientos comunales simboliza oportunidades para el desarrollo de las comunidades y el ejercicio cívico de la población. Estos equipamientos son de gran importancia para la creación de redes de soporte y el fortalecimiento de la resiliencia de los barrios. Así mismo, los centros de asistencia social permiten una mejor integración de diversos grupos sociales al asegurar una mayor cobertura y servicios específicos para las poblaciones más vulnerables. Este valor cuantifica el total de equipamientos comunales y de asistencia social en el área.			
Fuente: Elaboración propia con base en Municipalidad de San José.			

Indicador D2 – UNIDADES DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL		Familia de Indicadores: INTEGRACIÓN SOCIAL	
Fórmula de cálculo: Cantidad de unidades de VIS por cada 100 viviendas en el Distrito.	Medida: Porcentaje distrital	Parámetros: Bueno: $\geq 15\%$ $\leq 25\%$ Regular: $\geq 10\%$ $< 15\%$ Malo: $> 25\%$ y $< 10\%$	
Descripción: La cantidad de VIS en el distrito nos permite identificar y asegurar una distribución adecuada de estas unidades en el territorio, evitando la conglomeración de estas y evitando reforzar la estigmatización de determinados sectores o creación de guetos. Este valor se obtiene del total de unidades de vivienda de interés social en el distrito en proporción al total de viviendas en ese territorio. Se utiliza la media nacional como parámetro para definir los rangos o parámetros recomendables.			
Fuente: Elaboración propia con base en datos del BANHI.			

Indicador D3 – ESTADO DEL PARQUE DE VIVIENDAS		Familia de Indicadores: INTEGRACIÓN SOCIAL	
Fórmula de cálculo: Porcentaje de viviendas en estado bueno o regular.	Medida: Porcentaje distrital	Parámetros: Bueno: $\geq 98\%$ Regular: $\geq 90\%$ $< 98\%$ Malo: $< 90\%$	
Descripción: El estado del parque de viviendas permite conocer el grado de decaimiento del parque inmobiliario residencial, y en consecuencia el grado de inversión requerida en el ámbito. Se obtuvieron los datos del distrito sobre el estado bueno, regular y malo de las viviendas. Para obtener el valor de este indicador se sumaron los porcentajes de bueno y regular.			
Fuente: Elaboración propia con base en datos Censo 2011.			

Indicador D4 – HACINAMIENTO		Familia de Indicadores: INTEGRACIÓN SOCIAL	
Fórmula de cálculo: Porcentaje de viviendas con hacinamiento.	Medida: Porcentaje distrital	Parámetros: Bueno: $< 3$ Regular: $\geq 3$ $< 6.8$ Malo: $\geq 6.8$	
Descripción: El hacinamiento es un indicador que ofrece información sobre el déficit de vivienda en el ámbito. Este indicador también expone la presencia de peores condiciones de habitabilidad. Este valor se obtiene a partir del indicador de hacinamiento en el distrito. Para obtener este valor se utilizó como parámetro la media cantonal del % de viviendas individuales ocupadas con hacinamiento, que fue de 6.8% según los datos del Censo Nacional de 2011.			
Fuente: Elaboración propia con base en datos Censo 2011.			

Indicador D5 – DENSIDAD POBLACIONAL		Familia de Indicadores: INTEGRACIÓN SOCIAL	
Fórmula de cálculo: Habitantes por kilómetro cuadrado en el distrito*.	Medida: Número	Parámetros: Bueno: 151,000-300,000 Regular: 101,000-150,000 Malo: 0-100,000 y $+301,000$	
Descripción: La densidad de población nos da información sobre la concentración de la población en un determinado territorio. Una adecuada densidad poblacional es clave para asegurar el equilibrio de los servicios e infraestructuras existentes en el ámbito. Mayor población que capacidad de carga del territorio trae resultados negativos ya que el soporte urbano no puede satisfacer la demanda de su población. A la inversa, poca densidad, hace ineficientes las infraestructuras y servicios, suponiendo importantes costos para la ciudad.			
Fuente: Elaboración propia con base en densidad proyectada 2020, INEC.			

## Indicadores de variedad urbana (15%)

Indicador E1 – VALORES DEL SUELO		Familia de Indicadores: VARIEDAD URBANA	
Fórmula de cálculo: Amplitud del rango de precios por m <sup>2</sup> de las zonas homogéneas presentes en el R-500.	Medida: Precio en colones por metro cuadrado*	Parámetros: Bueno: Tercil 3 Regular: Tercil 2 Malo: Tercil 1	
Descripción: La diferencia en el rango de precios del metro cuadrado en el ámbito expresa las diferencias en el valor del suelo y por ende entre los grupos de población que tienen acceso a ese suelo. Una mayor variedad en los precios supondría un ámbito más inclusivo para diversos grupos socioeconómicos. A mayor amplitud del rango de precios, mayor puntuación. Para obtener este valor se resta el precio por metro cuadrado de menor cuantía en el área de estudio, al precio por metro cuadrado de mayor cuantía en el área de estudio, mostrándonos la diferencia entre estos dos valores.			
Fuente: Ministerio de Hacienda.			

Indicador E2 – MIXTICIDAD DE USOS		Familia de Indicadores: VARIEDAD URBANA	
Fórmula de cálculo: Porcentaje de metros cuadrados de uso residencial y mixto vs. otros usos en el R-500.	Medida: Porcentaje	Parámetros: Bueno: 61 - 80% Regular: 31-60% Malo: 0-30% y 81-100%	
Descripción: La proporción adecuada de diversos usos en el espacio es una característica necesaria de un entorno urbano equilibrado. La mixticidad ofrece la oportunidad a los residentes de acceder a servicios, comercios, fuentes de empleo, etc. en la proximidad de sus viviendas, evitando innecesarios desplazamientos que van en detrimento de la calidad del espacio urbano. Sin embargo, un alto porcentaje de uso de suelo comercial, de servicios o industrial tiene repercusiones en la calidad residencial de los ámbitos. Para obtener este valor se cuantificó el total de área de uso residencial y mixto residencial y se dividió entre el total de área de todos los tipos de uso de suelo.			
Fuente: MOPT, Proyecto Nodos.			

Indicador E3 – TENENCIA		Familia de Indicadores: VARIEDAD URBANA	
Fórmula de cálculo: Rango diferencial entre porcentaje de tenencia en propiedad vs. otras formas de tenencia en el distrito.	Medida: Rango	Parámetros: Bueno: $\geq 0 < 10$ Regular: $\geq 10 < 20$ Malo: $\geq 20$	
Descripción: La proporción adecuada de diversas formas de tenencia posibilita el acceso a vivienda a distintos grupos de población. Esa diversidad en la demanda repercute también en la diversidad de tipologías arquitectónicas y proyectos de mayor escala que incluyen usos y servicios distintos. A mayor distribución de formas de tenencia, mayor puntuación. Este valor se obtiene de los datos de los 4 distritos del censo de 2011, y lo que se mide es el rango que diferencia a las formas de tenencia.			
Fuente: CENSO INEC, 2011.			

## Indicadores de riesgos, cambio climático y sostenibilidad (15%)

Indicador F1 – ÁREAS DE RIESGO		Familia de Indicadores: RIESGOS, CAMBIO CLIMÁTICO Y SOSTENIBILIDAD	
Fórmula de cálculo: Cantidad de áreas de riesgo (deslave e inundación) identificadas en las cercanías del predio en un radio de 500 metros.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: Sin áreas de riesgo Regular: Con áreas de riesgo I o D Malo: Con áreas de riesgo I + D	
Descripción: La proximidad de áreas de riesgo es un indicador necesario para conocer posibles riesgos que signifiquen una afectación a la vida de los residentes.			
Fuente: Registro Nacional, SNIT.			

Indicador F2 – CORREDORES NATURALES		Familia de Indicadores: RIESGOS, CAMBIO CLIMÁTICO Y SOSTENIBILIDAD	
Fórmula de cálculo: Cantidad de corredores naturales en R-500.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: $> 1$ Regular: 1 Malo: $< 1$	
Descripción: La proximidad a corredores naturales acerca a los habitantes a espacios de mayor calidad ambiental y posibilita una mejor calidad del entorno urbano.			
Fuente: Registro Nacional, SNIT.			

## Indicadores de dinámica inmobiliaria (10%)

Indicador G1 – PROYECTOS L Y XL	Familia de Indicadores: DINÁMICA INMOBILIARIA	
Fórmula de cálculo: Cantidad de proyectos de escala grande o muy grande que se desarrollaron entre el 2020 y el 2021 en el distrito.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: ≥5 Regular: >1 <5 Malo: ≤1
Descripción: La cantidad de proyectos de gran escala que se desarrollan en el entorno expone la dinámica inmobiliaria creciente del sector e indica lo apetecible que es el ámbito para el mercado. Para obtener este valor se consideraron proyectos de escala L (con más de 5.000 m <sup>2</sup> de construcción y menos de 10.000 m <sup>2</sup> de construcción) y XL (con más de 10.000 metros cuadrados de construcción).		
Fuente: Municipalidad de San José.		

Indicador G2 – EDIFICIOS DESOCUPADOS	Familia de Indicadores: DINÁMICA INMOBILIARIA	
Fórmula de cálculo: Cantidad de edificios desocupados en R-500.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: Tercil 1 Regular: Tercil 2 Malo: Tercil 3
Descripción: La cantidad de edificios desocupados en un sector representa las tendencias inmobiliarias del área cercana y sirve como un indicador de las dinámicas inmobiliarias.		
Fuente: Municipalidad de San José.		

Indicador G3 – PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN	Familia de Indicadores: DINÁMICA INMOBILIARIA	
Fórmula de cálculo: Cantidad de permisos de construcción tramitados entre el 2015 y el 2019 en el distrito.	Medida: Cantidad	Parámetros: Bueno: ≥60 Regular: ≥30 <60 Malo: <30
Descripción: La cantidad de permisos tramitados para la construcción de proyectos en el ámbito reflejan la dinámica inmobiliaria y la demanda del sector. Los parámetros de este valor se obtienen de los resultados generales de los 4D.		
Fuente: CFIA.		

c) **Matriz de valoración**

Para la etapa final de la propuesta metodológica se elaboró una matriz en una hoja de cálculo que permite asignar puntaje a cada indicador según la valoración del parámetro.

Cada uno de los predios es analizado con sistemas de información geográfica que permite evaluar las características del entorno del predio. En concreto, se realizó un análisis que permite valorar cada uno de los parámetros de los indicadores en un radio de 500 metros. Así, haciendo uso del *software*, se pudo recabar la información necesaria para valorar cada indicador y asignar los puntajes acordes a los parámetros establecidos. La información de alguno de los indicadores no se pudo extraer de forma tan delimitada a nivel geográfico, por lo que se tuvo que utilizar los datos distritales.

En la matriz se incluyen los valores que se obtienen a partir del análisis realizado con el sistema de información geográfica, y según los parámetros de cada indicador se le asigna un valor y este se traduce en alguno de los 3 criterios de valoración: Bueno, regular o malo. Como paso final, se suma el puntaje recibido para cada criterio de valoración: Bueno = 2 puntos, Regular = 1 punto, Malo = 0 puntos. El puntaje final recibido para cada predio permite identificar aquellas propiedades estatales que tienen mejores condiciones para desarrollar un proyecto de vivienda dentro de los 4D centrales.

d) **Análisis piloto**i) **Justificación de elección de los terrenos seleccionados**

La elección de los dos terrenos para el análisis piloto se basó exclusivamente en las características de las condiciones base de cada uno de ellos y la idoneidad de estos para el desarrollo de proyectos residenciales. Ambos predios seleccionados tienen uso de suelo mixto, lo que posibilita un mejor equilibrio y variedad

urbana, y también están en áreas identificadas por el Plan 4D como zonas de “Densificación y repoblamiento” o de “Regeneración urbana”. Otro elemento clave que se consideró para la elección de ambos casos es que uno de ellos responde a un predio único, mientras que el otro responde a una unificación de predios, representando oportunidades de intervención que se pretenden explorar en intervenciones futuras.

**Cuadro 12**  
Condiciones de selección preliminar de predios

Terrenos seleccionados	Propietario	Área (m <sup>2</sup> )	Uso del suelo actual
Lote 1 (RECOPE)	Estatal	987	Comercio y servicios
Lote 2 (Varios predios INVU)	Estatal	3 638	Mixto (vivienda y comercio)
Lote 3 (AYA)	Estatal	6 269	Institucional
Lote 4 (INS)	Estatal	2 903	Mixto (vivienda y comercio)
Lote 5 (RECOPE)	Estatal	1 193	Comercio y servicios

Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

Cabe destacar que existen otras opciones de predios, que de contar con más información podrían entrar en una lista de priorización. Parte de esta información se considera que debería ser recopilada en sitio. Ampliar la cantidad de terrenos considerados como prioritarios amplía la cantidad de oportunidades de desarrollo de proyectos para atender las necesidades de vivienda del centro de San José. No obstante, según la información suministrada por la Municipalidad de San José y el análisis realizado se considera que estos cinco predios, son los que reúnen las características más apropiadas, por lo cual se procede a seleccionar de esta lista los dos terrenos para el desarrollo del proyecto piloto.

A continuación, se incluyen las condiciones base que fueron analizadas para los predios seleccionados, donde se analizan aspectos relacionados con la topografía, área del predio, coeficiente de aprovechamiento del suelo, tipo de suelo fiscal, uso de suelo del predio, programa proyectado según el objetivo estratégico 1 del Plan de Regeneración Urbana y Reconversión Productiva para los 4D centrales de San José, que es la base del Plan Maestro San José 4D, 2050.

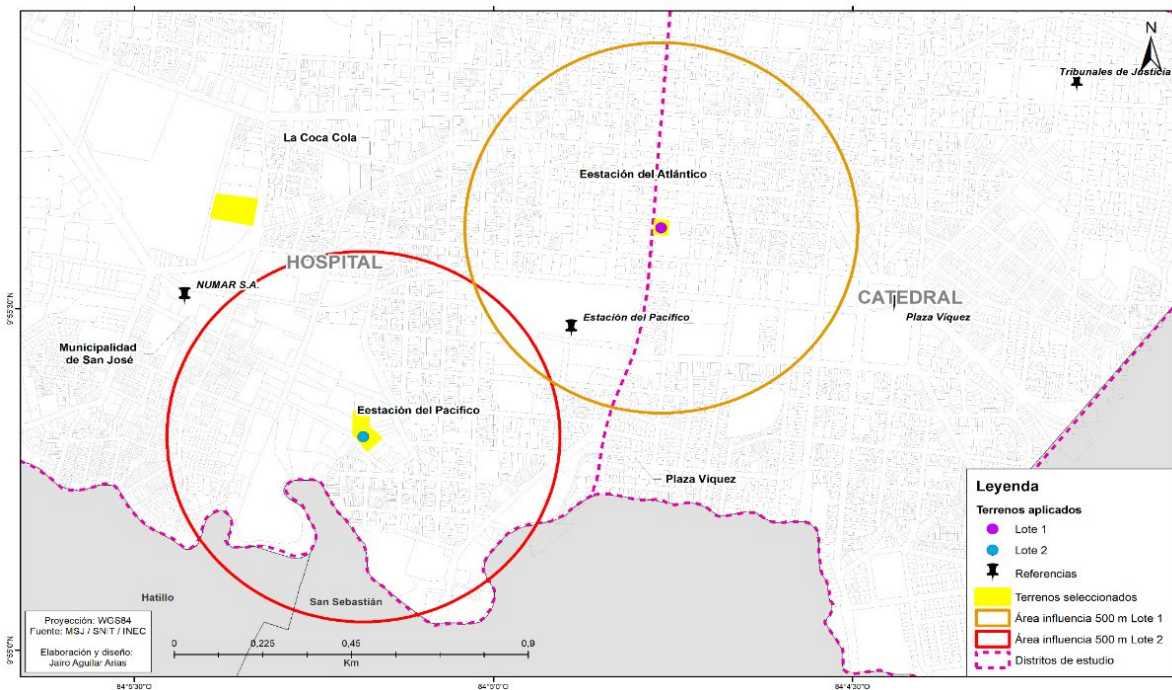
**Cuadro 13**  
Condiciones base de los predios seleccionados

Condiciones base	Variable	Características Lote 1	Características Lote 2
Aspectos físico-espaciales del predio	Condiciones de vulnerabilidad/ riesgo	Condición: no	Condición: no
	Topografía	Plana (x)/irregular ( )	Plana ( )/irregular(x)
	Tamaño	Metros cuadrados: 987m <sup>2</sup>	Metros cuadrados: 3 638 m <sup>2</sup>
	CAS	CAS: 4.67	CAS: N.I. Se rige por el área máxima de construcción AMC, coeficiente de altura 2.5
	Frente del lote	ml: 63.4 metros (esquinero)	ml:54 m
	COS	COS: N.I.	COS: N.I.
	Situación de suelo	Vacío (x)/construido ( ): estacionamiento	Vacío (x)/construido (x): unos predios tienen construcción
Aspectos normativos del predio	Tipo de suelo fiscal	Suelo estatal (x)/municipal ( )	Suelo estatal (x)/municipal ( ): INVU
	Valor patrimonial	Si ( )/no (x)	Si ( )/no (X)
	Usos acordes al plan regulador	Residencial ( )/mixto (x): comercio y servicios/zona comercial 2	Residencial ( )/mixto (X): zona mixto residencial comercial
	Programa proyectado 4D	Densificación y repoblamiento(x)/ regeneración urbana ( )/ rehabilitación y mejoramiento barrial ( )/(intervención integral en precario ( )/rehabilitación de centro histórico ( )	Densificación y repoblamiento ( )/ regeneración urbana (x)/ rehabilitación y mejoramiento barrial ( )/(intervención integral en precario ( )/rehabilitación de centro histórico ( )

Condiciones base	Variable	Características Lote 1	Características Lote 2
	Asentamiento informal	En asentamiento (/)sin Asentamiento (x)	En asentamiento (/)sin asentamiento (x)
	Condiciones normativas aplicables al predio (incentivos o restricciones específicas)	Programa repoblamiento (X)/ centro histórico (/)ciudad gobierno (/)otro ()	Programa repoblamiento (X)/ centro histórico (/)ciudad gobierno (/)otro ()
Aspectos infraestructura urbana y servicios	Disponibilidad de agua potable	Con disponibilidad (x)	Con disponibilidad (x)
	Disponibilidad de energía eléctrica	Con disponibilidad	Con disponibilidad
	Disponibilidad de alcantarillado sanitario y pluvial	Con disponibilidad (x)	Con disponibilidad (x)

Fuente. Elaboración propia.

**Mapa 11**  
Terrenos priorizados según criterios de selección preliminar de predios



Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

**ii) Resultados de la aplicación de la metodología en terrenos seleccionados**

A continuación, se presentan los resultados del análisis de ambos predios analizados, Lote 1 y Lote 2 respectivamente, tomando en consideración cada uno de los indicadores del estudio. Los mapas donde se evalúa cada indicador y los resultados de cada análisis de los 25 criterios pueden consultarse en el documento Adjunto “Análisis de los indicadores aplicados a Lotes 1 y 2 y Edificio La Gloria”.

**Cuadro 14**  
**Evaluación Lote 1**

Lote 1	Indicador	Medida	Fórmula	Parámetros	Valor	Criterio de valoración	Datos de cálculo	Puntaje
A. Indicadores de movilidad (20%)	A1. Ejes de transporte público	Cantidad	Suma de ejes en R-500	Bueno: >2 Regular: 1-2 Malo: 0	3 ejes	Bueno		2 puntos
	A2. Accesibilidad a ciclovías	Cantidad	Suma de ml ciclovías en R-500	Bueno: Tercil 3 Regular: Tercil 2 Malo: Tercil 1	1.959 metros lineales			
	A3. Accesibilidad a ejes peatonales	Cantidad	Suma de ml ejes peatonales en R-500	Bueno: Tercil 3 Regular: Tercil 2 Malo: Tercil 1	1.241 metros lineales			
B. Indicadores de morfología urbana (10%)	B1. Densidad de viviendas	Promedio	Promedio de viviendas por hectárea dentro de las UGM del área de estudio R-500	Bueno: 91-250 Regular: 41-90 Malo: 0-40	14,99	Malo	1.559 viviendas/104 Ha	0 puntos
	B2. Cobertura de suelo (área construida)	Porcentaje	Porcentaje del área en metros cuadrados construidos en R-500	Bueno: ≤70% Regular: >70% ≤80% Malo: >80%	65,3% construido	Bueno	A. total predios 645.228 m <sup>2</sup> A. constru-421.298 m <sup>2</sup> = 223.930 m <sup>2</sup>	2 puntos
	B3. Relación viario vehicular vs. peatonal	Porcentaje	Porcentaje de área peatonal en R-500	Bueno: ≥50% Regular: ≥25% <50% Malo: <25%	35,16%	Regular	Calles 134.489 m <sup>2</sup> -64,84% Aceras Suma: 72.920,81 m <sup>2</sup> - 35,16% Total suma: 207.409 m <sup>2</sup>	1 puntos
	B4. Altura de las edificaciones	Promedio	Promedio de niveles de las edificaciones del distrito	Bueno: ≥4 <14 Regular: ≥2 <4 Malo: <2	1,82 pisos	Malo	Edificaciones construidas= 2.167 # Pisos totales= 3.946	0 puntos
C. Indicadores de equipamientos y espacio público recreativo (20%)	C1. Área de espacio público de estancia	Promedio	Metros cuadrados de área verdes por habitante (datos UGM en R-500)	Bueno: ≥ 15 m <sup>2</sup> Regular: ≥ 9 < 15m <sup>2</sup> Malo: < 9 m <sup>2</sup>	1,3 m <sup>2</sup>	Malo	6.231m <sup>2</sup> /4.678 hab = 1,3 m <sup>2</sup>	0 puntos
	C2. Accesibilidad a equipamiento deportivo	Cantidad	Suma de equipamientos R-500	Bueno: >1 Regular: 1 Malo: <1	1	Regular		1 punto
	C3. Accesibilidad a centros educativos	Cantidad	Suma de centros R-500	Bueno: >1 Regular: 1 Malo: <1	4	Bueno		2 puntos
	C4. Accesibilidad a centros de salud	Cantidad	Suma de centros R-500	Bueno: >1 Regular: 1 Malo: <1	3	Bueno		2 puntos
	C5. Accesibilidad a equipamientos culturales	Cantidad	Suma de equipamientos R-500	Bueno: >1 Regular: 1 Malo: <1	0	Malo		0 puntos
D. Indicadores de integración social (10%)	D1. Accesibilidad a equipamientos comunales y asistencia social	Cantidad	Suma de centros R-500	Bueno: >1 Regular: 1 Malo: <1	2	Bueno		2 puntos

Lote 1	Indicador	Medida	Fórmula	Parámetros	Valor	Criterio de valoración	Datos de cálculo	Puntaje
	D2. Unidades de Vivienda de Interés Social	Porcentaje distrital	Porcentaje de VIS = cantidad de VIS * 100/Total de viviendas en el distrito	Bueno: $\geq 15\%$ $\leq 25\%$ Regular: $\geq 10\%$ $< 15\%$ Malo: $> 25\%$ y $< 10\%$	2,40%	Malo		0 puntos
	D3. Estado de viviendas	Porcentaje distrital	Porcentaje de viviendas en estado bueno y regular en el distrito	Bueno: $\geq 98\%$ Regular: $\geq 90\%$ $< 98\%$ Malo: $< 90\%$	92,60%	Regular	Malo 7,4%, regular 27,7%; bueno 62,9%	1 punto
	D4. Hacinamiento	Porcentaje distrital	Porcentaje de viviendas hacinadas en el distrito	Bueno: $< 3$ Regular: $\geq 3$ $< 6,8$ Malo: $\geq 6,8$	4,80%	Regular		1 punto
	D5. Densidad poblacional	Número	Habitantes por kilómetro cuadrado en el distrito	Bueno: 151.000-300.000 Regular: 101.000-150.000 Malo: 0-100.000 y $+301.000$	6.577 hab/km <sup>2</sup>	Malo		0 puntos
E. Indicadores de variedad urbana (15%)	E1. Valores del suelo	Precios m <sup>2</sup>	Amplitud del rango de precio de m <sup>2</sup> de zonas homogéneas presentes en el ámbito	Bueno: Tercil 3 Regular: Tercil 2 Malo: Tercil 1	630.000 mil colones x m <sup>2</sup>		715.000-85.000	
	E2. Mixtidad de usos	Porcentaje	Porcentaje uso residencial y mixto R-500	Bueno: 61%-80% Regular: 31%-60% Malo: 0-30% y 81%-100%	24,44%	Malo	Área uso mixto 29.828 m <sup>2</sup>	0 puntos
	E3. Tenencia	Rango	Rango diferencial entre porcentaje de tenencia en propiedad vs. otras formas de tenencia en el distrito	Bueno: $\geq 0$ $< 10$ Regular: $\geq 10$ $< 20$ Malo: $\geq 20$	41,2% en propiedad; rango distrital 17,6	Regular		1 punto
F. Indicadores de riesgo, cambio climático y sostenibilidad (15%)	F1. Áreas de riesgo (deslizamiento, inundación)	Cantidad	Presencia de áreas de riesgo por inundación (I) y, o deslizamiento (D) en el ámbito R-500	Bueno: Sin áreas de riesgo Regular: Con áreas de riesgo I o D Malo: Con áreas de riesgo I + D	0	Bueno		2 puntos
	F2. Corredores naturales	Cantidad	Cantidad de corredores verdes R-500	Bueno: $> 1$ Regular: 1 Malo: $< 1$	0	Malo		0 puntos
G. Dinámica inmobiliaria (10%)	G1. Proyectos L y XL	Cantidad	Cantidad de proyectos construidos en 2020 y 2021	Bueno: $\geq 5$ Regular: $> 1$ $< 5$ Malo: $\leq 1$	1	Malo		0 puntos
	G2. Edificaciones desocupadas	Cantidad	Cantidad de edificios desocupados en R-500	Bueno: Tercil 3 Regular: Tercil 2 Malo: Tercil 1	79			
	G3. Permisos de construcción	Cantidad	Cantidad distrital	Bueno: $\geq 60$ Regular: $\geq 30$ $< 60$ Malo: $< 30$	76	Bueno		2 puntos
Total: 19 puntos								

Cuadro 15  
Evaluación Lote 2

Lote 2	Indicador	Medida	Fórmula	Parámetros	Valor	Criterio de valoración	Datos de cálculo	Puntaje
A. Indicadores de movilidad (20%)	A1. Ejes de transporte público	Cantidad	Suma de ejes en R-500	Buena: >2 Regular: 1-2 Mala: 0	2 ejes	Regular		1 punto
	A2. Accesibilidad a ciclovías	Cantidad	Suma de ml ciclovías en R-500	Buena: Tercil 3 Regular: Tercil 2 Mala: Tercil 1	1.295 metros lineales			
	A3. Accesibilidad a ejes peatonales	Cantidad	Suma de ml ejes peatonales en R-500	Buena: Tercil 3 Regular: Tercil 2 Mala: Tercil 1	0 metros lineales			
B. Indicadores de morfología urbana (10%)	B1. Densidad de viviendas	Promedio	Promedio de viviendas por hectárea dentro de las UGM del área de estudio R-500	Buena: 91-250 Regular: 41-90 Mala: 0 - 40	32,36	Mala	3.115 viviendas/96 Ha	0 puntos
	B2. Cobertura de suelo (área construida)	Porcentaje	Porcentaje del área en metros cuadrados construidos en R-500	Buena: ≤70% Regular: >70% ≤80% Mala: >80%	36,3% construido	Buena	A. total predios 769.313 m <sup>2</sup> A. constru-279.127 m <sup>2</sup>	2 puntos
	B3. Relación viario vehicular vs. peatonal	Porcentaje	Porcentaje de área peatonal en R-500	Buena: ≥50% Regular: ≥25% <50% Mala: <25%	36%	Regular	Calles: 94.810 m <sup>2</sup> + Aceras: 52.802 m <sup>2</sup> Total: 147.612 m <sup>2</sup>	1 puntos
	B4. Altura de las edificaciones	Promedio	Promedio de niveles de las edificaciones del distrito	Buena: ≥4 <14 Regular: ≥2 <4 Mala: <2	1,32 pisos	Mala	Edificaciones construidas=1.906 # Pisos totales=2.508	0 puntos
C. Indicadores de equipamientos y espacio público recreativo (20%)	C1. Área de espacio público de estancia	Promedio	Metros cuadrados de área verdes por habitante (datos UGM en R-500)	Buena: ≥ 15 m <sup>2</sup> Regular: ≥ 9 < 15m <sup>2</sup> Mala: < 9 m <sup>2</sup>	3,5 m <sup>2</sup>	Mala	41.850 m <sup>2</sup> /11.908 hab = 3,5	0 puntos
	C2. Accesibilidad a equipamiento deportivo	Cantidad	Suma de equipamientos R-500	Buena: >1 Regular: 1 Mala: <1	2	Buena		2 puntos
	C3. Accesibilidad a centros educativos	Cantidad	Suma de centros R-500	Buena: >1 Regular: 1 Mala: <1	5	Buena		2 puntos
	C4. Accesibilidad a centros de salud	Cantidad	Suma de centros R-500	Buena: >1 Regular: 1 Mala: <1	0	Mala		0 puntos
	C5. Accesibilidad a equipamientos culturales	Cantidad	Suma de equipamientos R-500	Buena: >1 Regular: 1 Mala: <1	0	Mala		0 puntos
D. Indicadores de integración social (10%)	D1. Accesibilidad a equipamientos comunales y asistencia social	Cantidad	Suma de centros R-500	Buena: >1 Regular: 1 Mala: <1	3	Buena		2 puntos
	D2. Unidades de Vivienda de Interés Social	Porcentaje distrital	Porcentaje de VIS = cantidad de VIS * 100/Total de viviendas en el distrito	Buena: ≥15% ≤25% Regular: ≥10% <15% Mala: >25% y <10%	6,20%	Mala		0 puntos

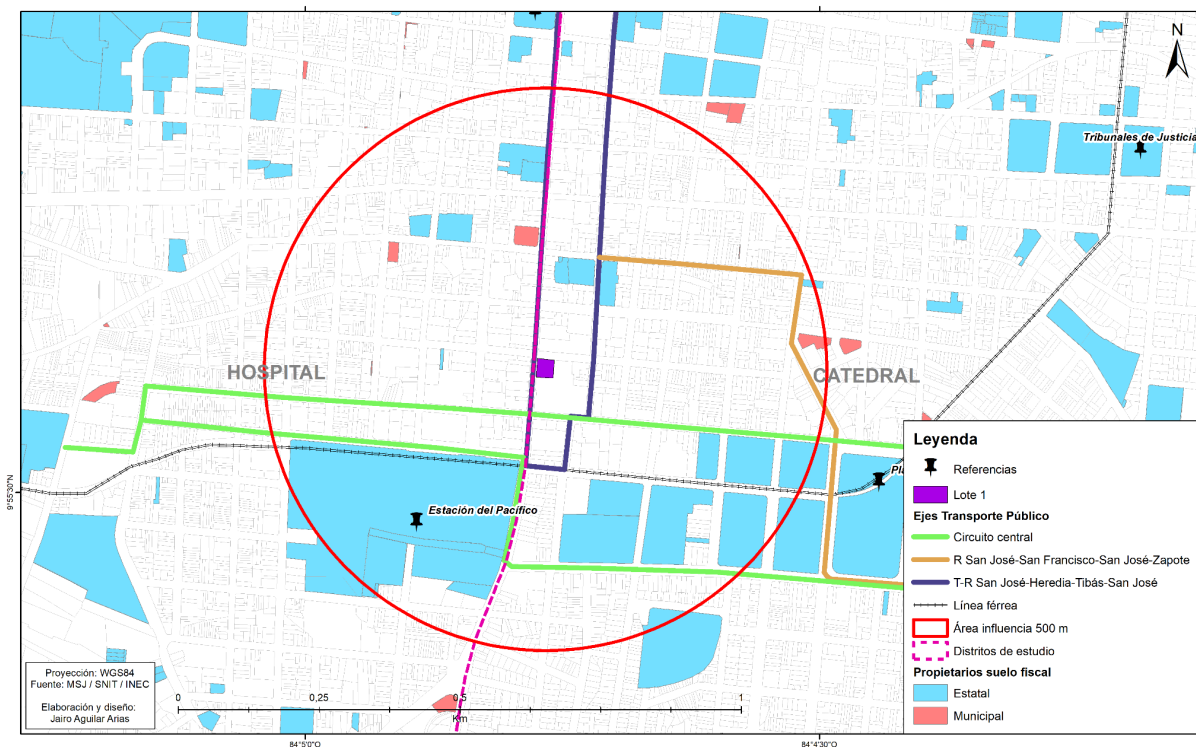
Lote 2	Indicador	Medida	Fórmula	Parámetros	Valor	Criterio de valoración	Datos de cálculo	Puntaje
	D3. Estado de viviendas	Porcentaje distrital	Porcentaje de viviendas en estado bueno y regular en el distrito	Buena: $\geq 98\%$ Regular: $\geq 90\%$ < $98\%$ Mala: < $90\%$	87,60%	Malo	Malo 12,4%, regular 37,6%, bueno 50%	0 puntos
	D4. Hacinamiento	Porcentaje distrital	Porcentaje de viviendas hacinadas en el distrito	Buena: < 3 Regular: $\geq 3$ < 6,8 Mala: $\geq 6,8$	8,90%	Malo		0 puntos
	D5. Densidad poblacional	Número	Habitantes por km <sup>2</sup> en el distrito	Buena: 151.000-300.000 Regular: 101.000-150.000 Mala: 0-100.000 y +301.000	7.134 hab /km <sup>2</sup>	Malo		0 puntos
E. Indicadores de variedad urbana (15%)	E1. Valores del suelo	Precios m <sup>2</sup>	Amplitud del rango de precio de m <sup>2</sup> de zonas homogéneas presentes en el ámbito	Buena: Tercil 3 Regular: Tercil 2 Mala: Tercil 1	135.000 mil colones x m <sup>2</sup>		200.000 colones x m <sup>2</sup> -65.000 colones x m <sup>2</sup>	
	E2. Mixticidad de usos	Porcentaje	Porcentaje uso residencial y mixto R-500	Buena: 61%-80% Regular: 31%-60% Mala: 0-30% y 81%-100%	54,00%	Regular		1 puntos
	E3. Tenencia	Rango	Rango diferencial entre porcentaje de tenencia en propiedad vs. otras formas de tenencia en el distrito	Buena: $\geq 0$ < 10 Regular: $\geq 10$ < 20 Mala: $\geq 20$	46,4% en propiedad; rango distrital de 7,2	Buena		2 puntos
F. Indicadores de riesgo, cambio climático y sostenibilidad (15%)	F1. Áreas de riesgo (deslizamiento, inundación)	Cantidad	Presencia de áreas de riesgo por inundación (I) y, o deslizamiento (D) en el ámbito R-500	Buena: Sin áreas de riesgo Regular: Con áreas de riesgo I o D Mala: Con áreas de riesgo I + D	1	Regular		1 punto
	F2. Corredores naturales	Cantidad	Cantidad de corredores verdes R-500	Buena: > 1 Regular: 1 Mala: < 1	1	Regular		1 puntos
G. Dinámica inmobiliaria (10%)	G1. Proyectos L y XL	Cantidad	Cantidad de proyectos construidos en 2020 y 2021	Buena: $\geq 5$ Regular: > 1 < 5 Mala: $\leq 1$	0	Malo		0 puntos
	G2. Edificaciones desocupadas	Cantidad	Cantidad de edificios desocupados en R-500	Buena: Tercil 3 Regular: Tercil 2 Mala: Tercil 1	11			
	G3. Permisos de construcción	Cantidad	Cantidad distrital	Buena: $\geq 60$ Regular: $\geq 30$ < 60 Mala: < 30	73	Buena		2 puntos
Total: 17 puntos								

**iii) Lote 1 - Predio individual (propietario: RECOPE)**

Para el caso del Lote 1, el cual cuenta con un uso de suelo de comercio y servicios, se considera oportuno el desarrollo de un proyecto de carácter mixto, introduciendo algunos espacios comerciales en el primer nivel.

Con un área total de 987 m<sup>2</sup>, se considera adecuado un porcentaje de cobertura de un 70% para destinar el 30% restante a espacios libres y áreas verdes. También, las características del predio y los edificios aledaños lo hacen adecuado para el desarrollo de un proyecto en la tipología de torre de una altura no superior a 4 pisos. De este modo, puede ser destinado a viviendas subsidiadas con el bono para extrema necesidad (artículo 59 de la Ley 7052) y para clase media que otorga el BANHVI, los cuales por su naturaleza serían en una modalidad de vivienda propia.

**Mapa 12**  
**Terrenos priorizados según criterios de selección preliminar de predios, Lote 1**



Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

No obstante, por la ubicación del predio, con una relativa cercanía a la Estación de Ferrocarril al Pacífico y de la zona donde se constituirá el proyecto Ciudad Gobierno, para conseguir un mayor y mejor uso. El estudio considera que existe potencial para propender a una mayor mezcla social y destinar algunas viviendas para extrema necesidad en modalidad de vivienda propia, así como algún porcentaje de vivienda para clase media en la modalidad de vivienda propia, pero destinar al menos el 50 % para la modalidad de vivienda de alquiler.

Para el caso del Lote 1 se realizó un ejercicio de estimación temprana de la cantidad de viviendas que podría albergar el predio en caso de que se realice un proyecto que contemple los criterios tales como área, cobertura, coeficiente de aprovechamiento del suelo, teniendo en cuenta que se ubica en una zona comercial (ZC-2). Para realizar la estimación (véase el cuadro 10) se desarrolla el siguiente procedimiento:

- Se extrae el dato del área de suelo construible asociado a un 70 % de cobertura.
- El suelo construible se multiplica por el CAS de la zona de 4.67, lo que da como resultado un área total construible de 4.609.29 m<sup>2</sup>.
- A el área total anterior se le resta un 20% de área de circulaciones horizontales y verticales.
- Esa área restante se divide en tres partes para distribuirlo en viviendas de diferentes tamaños (30 m<sup>2</sup>, 40 m<sup>2</sup> y 55 m<sup>2</sup>) para diferentes conformaciones de núcleos familiares.
- Con el dato anterior se estima la cantidad posible de personas a beneficiar, según los supuestos.
- Finalmente se calcula la cantidad de viviendas a construir de cada área y se suman para un total final de 92,50 viviendas en el predio de diferentes áreas.
- Se considera un 25% de vivienda para interés social lo que da como resultado un total de 23 viviendas destinadas a este fin.
- Si se le restan las 23 viviendas de interés social al total, se llega a un aproximado de 60 viviendas para modalidad de venta y alquiler para clase media.

Con el fin de poder identificar las alternativas y capacidad de albergar nueva población, se han definido como tipologías de vivienda aquellas que se clasifiquen como: unifamiliar, multifamiliar (condominio o conjunto residencial), pequeña huella, vivienda urbana inclusiva y sostenible, torres, vivienda aislada, viviendas adosadas.

A continuación, se presenta el ejercicio realizado para la estimación preliminar de la cantidad de viviendas que podría albergar el Lote 1 (véase el cuadro 16). Mayor investigación en sitio debe ser realizada para afinar la estimación.

**Cuadro 16**  
**Ejercicio preliminar de estimación de la cantidad de viviendas potenciales para el Lote 1**

<b>Datos base</b>			
Área del predio en m <sup>2</sup>	987		
Coficiente de cobertura (COS)	100		
Coficiente de aprovechamiento (CAS)	4,67		
Zona y uso según PDU MSJ	ZC-2		
<b>Supuestos</b>			
Área de predio X COS	987	m <sup>2</sup>	
Área de predio X CAS	4 609,29	m <sup>2</sup>	
Cobertura propuesta 70%	690,9	m <sup>2</sup>	
Área libre suelo	296,1	m <sup>2</sup>	
Circulaciones horizontales y verticales 20%	921 858	m <sup>2</sup>	
Área disponible quitando circulaciones	3.687,432	m <sup>2</sup>	
Área disponible dividida en tercios	1 229,144	m <sup>2</sup>	
Viviendas de 3 tamaños (m <sup>2</sup> ) 35, 40 y 55 m <sup>2</sup>	30	40	55
	40,9714667	29,265333	22,3480727
30 m <sup>2</sup> (1-2 personas)	81,9429333	Cantidad de personas V1	
45 m <sup>2</sup> (3-4 personas)	117,061333	Cantidad de personas V2	
60 m <sup>2</sup> (5 personas)	111,740364	Cantidad de personas V3	
Cantidad de personas a beneficiar	310,7446	Total personas P1	
Total de viviendas a construir	92,58487	Total viviendas predio 1	
Porcentaje de vivienda social (25%)	23,14622	Cantidad viviendas VIS	

Fuente. Elaboración propia.

Las modalidades de entrega, para efectos de definir el mercado meta a partir de sus condiciones financieras deben ser estudiadas posteriormente. Preliminarmente se consideran como posibles opciones las viviendas según su modalidad de tenencia ya sea propia, de alquiler, subsidiada, usufructo, emergencia, nuevas, usadas, cooperativas, entre otras. Es importante mencionar que la nueva Ley de vivienda Municipal diversificó las modalidades posibles de entrega, pero dada su reciente aprobación, aún no se realizan estudios específicos para evaluar que convendría en el caso analizado.

El análisis específico de opciones para la estructuración financiera de un proyecto requiere información detallada sobre la dinámica de formación de hogares, empleo, movilidad y del parque inmobiliario, que trascienden los alcances de esta consultoría.

**iv) Lote 2 - Unificación de predios (propietario INVU)**

Para el Lote 2 se propuso una unificación de predios. Estos se ubican hacia el Sur de la Estación del Ferrocarril al Pacífico, contiguo a un proyecto de tipo social en torres de tres pisos y muy cercano a la zona industrial, con una relativa cercanía al proyecto Transversal 24.

**Mapa 13**  
**Terrenos priorizados según criterios de selección preliminar de predios, Lote 2**



Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

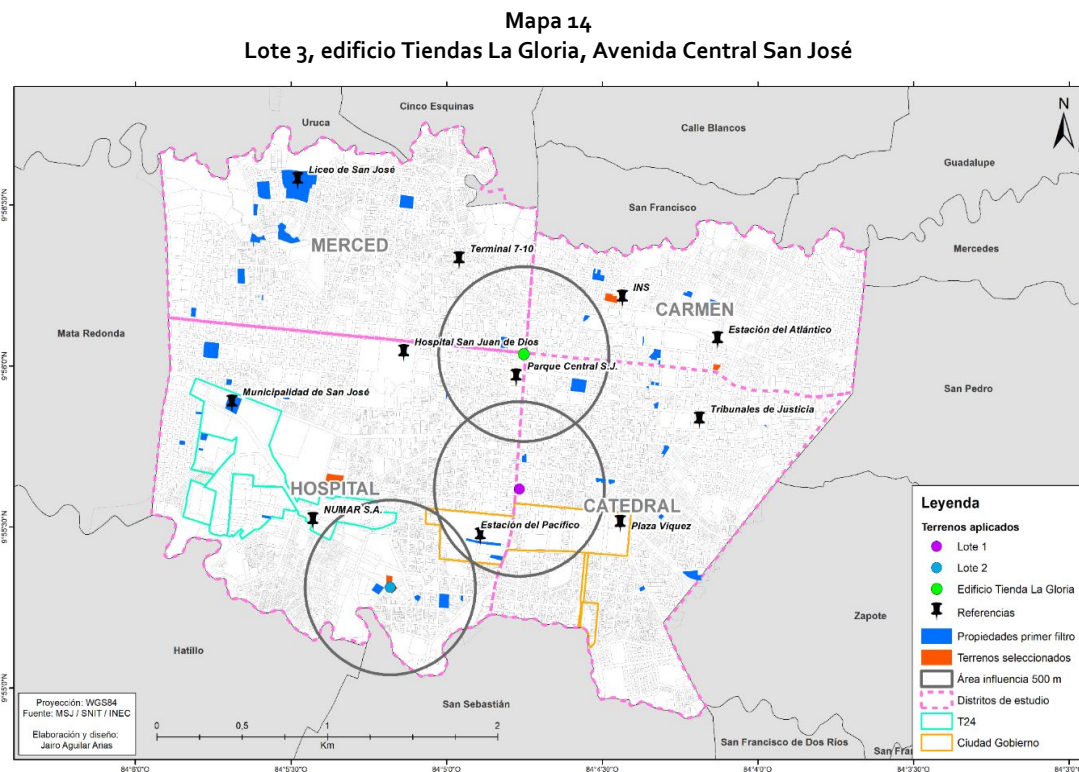
En este caso se considera importante un proceso de mejoramiento barrial y valorar el tipo de industria presente en la zona. Esto con el fin de desarrollar un proyecto en la tipología de un conjunto de torres de hasta 10 pisos, donde se pueda aprovechar el uso de suelo que actualmente es de carácter mixto (vivienda y servicios) y donde predomine la modalidad de vivienda de alquiler de clase media. Con ello, se podría crear oferta para los usuarios de los proyectos asociados a la renovación de la Transversal 24. Introducir vivienda para clase media y uso comercial en los primeros niveles podría favorecer la mixtura social y daría equilibrio al sector.

### v) **Lote 3 - Edificio subutilizado Tienda "La Gloria" (Avenida Central San José)**

Para el caso de la aplicación de la metodología de evaluación para un edificio subutilizado, se reitera que la misma fue desarrollada para evaluar las condiciones urbanas en el entorno de un predio. La falta de información sobre las edificaciones ya construidas, señalada en el apartado 3, hace necesario el desarrollo de una metodología específica para la evaluación de edificios desocupados o subutilizados, tomando en cuenta criterios específicos para hacer un análisis particular de la edificación y no únicamente del predio. En el marco de este estudio se decidió hacer el ejercicio de exploración, aplicando la misma metodología, con un edificio ya construido que se encuentra en el Centro Histórico debido a su potencial.

A modo de ejemplo de cómo funciona la aplicación de la metodología desarrollada para evaluar propiedades que son parte del suelo fiscal, municipal y estatal, se decide tomar como caso el lote donde actualmente se ubica la Tienda por Departamentos La Gloria, en la Avenida Central de San José, principalmente porque ya se ha expresado por parte del MIVAH, que en este predio-edificio se desarrollará el primer proyecto piloto de reciclaje de edificios. Se le aplicaron únicamente 5 criterios con el fin de mostrar los resultados de la metodología desarrollada aplicada a este tipo de predios con construcciones existentes que podrían ser parte de una estrategia de reciclaje de edificios:

- i) Indicador B<sub>4</sub> Altura de las edificaciones.
- ii) Indicador D<sub>3</sub> Estado de las Viviendas.
- iii) Indicador F<sub>1</sub> Áreas de riesgo.
- iv) Indicador G<sub>2</sub> Edificios desocupados.
- v) Indicador G<sub>3</sub> Permisos de construcción.



Fuente: Elaboración propia con datos de MSJ, SNIT e INEC.

### e) Consideraciones finales y conclusiones

Tras el análisis de la totalidad de predios fiscales se observó que existe principalmente suelo Estatal y no tanto municipal en el área estudio. Además, la mayoría de este suelo ya tiene un uso, siendo una gran parte suelo para equipamientos y áreas de parques. También hay muchas edificaciones construidas que son de uso institucional vigente.

Según la tabla de áreas destinadas a cada uso de suelo, hay cerca de un 40% de uso de suelo para vivienda o mixto vivienda-comercio. Este porcentaje habría de incrementarse si el objetivo es el de asegurar una verdadera función residencial del centro de la ciudad, procurando una distribución más equilibrada entre los diversos sectores. Además, en el uso de suelo definido como "mixto comercial-residencial" es importante asegurar la presencia de uso residencial, para garantizar una mejor mezcla de usos, pues hoy en día muchas de las zonas definidas como mixtas son utilizadas únicamente con actividades comerciales y de servicios. Esto genera que haya una temporalidad fuerte en ciertos sectores de la ciudad que mantienen una población diurna asociada únicamente a estas actividades.

Hay poca presencia de asentamientos informales en los 4D centrales, lo que abre una ventana de oportunidad para solventar esa necesidad de vivienda en el mismo sector. Se debe priorizar la oportunidad de atender a estas familias en el mismo sitio, en caso de no estar en zona de riesgo. En caso de no ser esto posible sería importante buscar suelo cercano para el desarrollo de proyectos, asegurando una mezcla social. Incluir nuevos instrumentos de gestión de suelo que incentiven la incorporación de un porcentaje de soluciones de vivienda social en los proyectos residenciales a desarrollar en los 4D, se convierte en una estrategia clave para mejorar la integración social.

El análisis mostró que el parque construido tiene importantes porcentajes de deterioro y también muchos predios subutilizados con actividades como "estacionamientos" y lotes baldíos. Esto representa una oportunidad grande para intervenir en la ciudad y aumentar el aprovechamiento del suelo. Esto debe acompañarse del desarrollo de instrumentos de gestión de suelo como la integración inmobiliaria o reajuste de terrenos, así como de estrategias fiscales que aseguren la recuperación de plusvalías.

En cuanto al interés suscitado en torno al importante número de edificios subutilizados, el estudio muestra la importancia de trazar una estrategia específica para el análisis en detalle de las posibilidades que ofrece cada uno de los edificios y las opciones de transformarse en edificios residenciales acorde a los requerimientos de los reglamentos existentes. Esto debe acompañarse de una estrategia normativa que atienda la singularidad de los requerimientos para estas edificaciones y también de una intervención en el contexto donde se localizan estas construcciones.

El estudio ha constatado la presencia de una serie de lotes de menos de 100 m<sup>2</sup>, que es el área mínima de predio para construcción, definida por el Plan Director Urbano de la Municipalidad de San José. Tales predios podrían ser revisados con mayor detención para determinar su uso actual y definir de esta manera, si habrían de ser utilizados como espacios de apoyo para los proyectos de vivienda a desarrollar, y especialmente ponderar la factibilidad acerca de si pueden reconvertirse para usos como equipamientos o áreas verdes y recreativas, que apoyen en virtud de la baja cantidad de áreas de este tipo que existen en el centro de la ciudad. En otras palabras, considerar el potencial catalizador que estos terrenos poseen para usarse como espacio público, parques urbanos y otros que podrían impulsar el planeamiento de otros proyectos de mayor escala.

Las geo-bases de datos disponibles actualmente representan un desafío. Lo anterior se debe principalmente a lo desactualizado de las categorías de uso de los predios existentes, en donde, por ejemplo, se identificaron predios como lotes baldíos (cafetales, terrenos incultos, para construir, etc.) que actualmente están ocupados con edificaciones o algún otro tipo de uso. Por lo tanto, el proceso metodológico propuesto dificulta la precisión en la selección de los terrenos. Esto implicó realizar un proceso adicional de fotointerpretación con imágenes satelitales o fotografías aéreas que permitieran validar la categoría de uso del terreno seleccionado, o bien supondría realizar trabajo de campo para identificación en sitio.

Algunos de los archivos vectoriales disponibles corresponden a “puntos”, lo cual dificulta calcular áreas de predios o edificaciones o en su efecto, requeriría un trabajo adicional de homologación de capas vectoriales entre los edificios y los predios.

La regularidad de forma del terreno no se incluyó en el análisis de indicadores debido a que se requieren las curvas de nivel. Este indicador se puede extraer a partir de curvas de nivel con detalle muy preciso que permita elaborar un mapa de pendientes o un modelo de elevación digital para realizar la observación digital y definir regularidad del terreno, o bien realizar un análisis de campo o criterio de experto. Además, es importante aclarar que la escala de detalle de las variables utilizadas para algunos de los indicadores sólo permite el análisis a nivel de distrito.

### ***i) Conclusiones del análisis de predios seleccionados***

El análisis en detalle de los dos lotes seleccionados como caso de estudio permite sacar algunas conclusiones que pueden generalizarse para el sector. Entre las debilidades más evidentes resaltadas por la matriz para los dos casos están:

Los indicadores de integración social obtuvieron los puntajes más bajos. Esto retrata un centro con poca integración en cuanto a las diferentes poblaciones que lo habitan, y resaltan especialmente las problemáticas de densidad poblacional, hacinamiento y estado de las viviendas. Estos resultados destacan la importancia de intervenir en la renovación del parque residencial, incorporando mayores densidades y variedad de soluciones para diversos grupos de población.

En cuanto a los indicadores de equipamiento y espacio público recreativo, también muestran importantes debilidades. Algunos equipamientos, como los culturales, se agrupan en algunos sectores del centro y son sumamente limitados en otros sectores, condicionando la accesibilidad y disfrute de los mismos para toda la población. Especialmente crítico, es la evidente falta de áreas destinadas a espacio público de estancia y recreación, razón por la cual se prioriza conservarlas en la estrategia de identificación de suelo fiscal disponible para desarrollo residencial.

Finalmente, los indicadores de morfología urbana también mostraron ser deficientes. Retratan un centro bastante homogéneo en cuanto a densidad, silueta y tipologías predominantes. Para promover una ciudad compacta, cohesionada y equilibrada deben realizarse intervenciones en los 4D que promuevan una mayor diversidad en estos aspectos.

### ***ii) Recomendaciones y reflexiones finales***

El análisis realizado, según la estrategia metodológica empleada muestra la necesidad de mejorar la disponibilidad de información y la sistematización de la misma. Las bases de datos estudiadas deben ser actualizadas porque tienen clasificaciones carentes de definición o con descripciones que no se encuentran ajustadas al uso que, en los hechos, poseen. Se hace necesario una homogeneización y sistematización de la información para asegurar el adecuado estudio de los datos. También es importante aclarar que la metodología propuesta se basa en datos numéricos para lograr tener parámetros y referencias de más fácil medición, sin embargo, es claro que cada indicador se puede ver condicionado por aspectos subjetivos que no están siendo contemplados.

Entre las recomendaciones resalta la importancia de realizar un plan estratégico para el uso del suelo fiscal disponible, siendo fundamental para poder trabajar por etapas y tener una idea aproximada de las posibilidades de desarrollar proyectos residenciales en el centro de la ciudad. En ese sentido, es importante discutir alternativas de tipologías de vivienda y su capacidad de albergar nuevos hogares en los suelos o edificaciones clasificadas con potencial para vivienda.

También, una estrategia de seguimiento del estado de las edificaciones y sus características favorece un mayor control de las estructuras existentes y de las necesidades reales del sector. Algunos países como España vienen aplicando las Inspecciones Técnicas Edificatorias (ITE)<sup>17</sup>, que son controles técnicos que se realizan cada ciertos años. Funcionan para asegurar el mantenimiento preventivo, llevar control de las intervenciones, la seguridad, accesibilidad, salubridad y entre otras que son requeridas para aplicar a determinados programas o subvenciones. Este tipo de instrumento posibilitaría recabar otros datos sobre las edificaciones que son de gran importancia, como el año de construcción, área y distribución arquitectónica, etc.<sup>18</sup> Esto no solamente ayudaría a mejorar la cantidad de información disponible, sino que serviría para mantener actualizada la información disponible.

Otra alternativa seguida en otros países es la de desarrollar planes parciales o especiales para cada sector. Es decir, propuestas de planes de intervención a menor escala que ayuden a alcanzar mayor detalle en el análisis de las condiciones y de las propuestas. Cabe resaltar que para ello también tendrían que diseñarse modificaciones normativas que aseguren la posibilidad de estos instrumentos de planificación.

Es muy importante el desarrollo de instrumentos fiscales por parte de la Municipalidad y el Estado para impulsar a los propietarios de terrenos ociosos en el centro de la ciudad a contribuir a la estrategia de repoblamiento de la ciudad. Pero también es importante que las instituciones desarrollen instrumentos de gestión urbana no fiscales, de manera que sean los mismos proyectos los que compensen y generen beneficios para la ciudad, a partir del aprovechamiento de los incentivos que se les otorgue por las inversiones y aportes que realicen a la ciudad.

La municipalidad cuenta con un muy buen recurso cartográfico, tanto en cantidad como calidad, sin embargo, requiere ser actualizado. El ejercicio metodológico propuesto, realizado con información actualizada permitiría tener resultados más precisos. Esta actualización se puede realizar por sectores de interés, previamente seleccionados, que permita ir avanzando en la aplicación de la metodología. La escala espacial de algunos indicadores puede ser reducida para aportar datos más exactos, por lo que se podría trabajar en actualización o creación de cartografía nueva que permita tener mayor detalle de los indicadores.

## **B. Revisión exploratoria de experiencias internacionales en el aprovechamiento del suelo público para apoyar la implementación de políticas de vivienda**

*María Mercedes Maldonado*

La disponibilidad de suelo urbanizado y con condiciones adecuadas de localización, componentes esenciales del derecho a la vivienda, constituye una de las principales dificultades que enfrentan las políticas de vivienda social. Las decisiones de planificación y de reglamentación de los usos del suelo tienden a elevar los precios del suelo. Al excluir este tipo de vivienda y los dispositivos financieros de estas políticas, donde tienden a centrarse las preocupaciones de los gobiernos nacionales, también se afectan los precios del suelo.

---

<sup>17</sup> Real Decreto-ley 8/2011, España.

<sup>18</sup> Para conocer más información sobre estos instrumentos puede consultarse: de Santiago, E., & González, I. (2019). El deber legal de conservación, la ITE y el IEE: nuevos instrumentos normativos para el impulso de la conservación y la rehabilitación edificatoria. Informes De La Construcción, 71(554), e287. <https://doi.org/10.3989/ic.63735>.

Las políticas nacionales de vivienda de interés social, en particular en las últimas décadas, han desestimado la importancia de las políticas de suelo, por lo general en manos de los gobiernos municipales y vinculadas al ordenamiento o planeación territorial que por acción u omisión producen los efectos que se acaban de mencionar.

El presente estudio agrupa las alternativas en términos de gestión del suelo de la siguiente manera:

- La gestión del suelo a cargo de los constructores privados, en el contexto de las políticas que asignaron al sector privado el desarrollo de proyectos de vivienda, y que asumieron que tendrían mejores condiciones para la adquisición de suelo en contraste con los procedimientos más rígidos del sector público.
- La adquisición de suelo por parte de las entidades públicas que incluyen los problemas propios de los procedimientos de expropiación, en términos de determinación de las indemnizaciones, de decisiones judiciales o de resistencias de los propietarios afectados.
- Las obligaciones urbanísticas o la asignación obligatoria de suelo para vivienda social, que no implica necesariamente la transferencia de la propiedad de los terrenos a entidades pública, pero sí la destinación para esta finalidad, de porcentajes o porciones de terrenos dentro de los proyectos urbanísticos.
- Como una alternativa de las obligaciones urbanísticas, la destinación del suelo dentro de reajustes de terrenos, integraciones inmobiliarias o mecanismos similares que involucran la distribución equitativa de cargas y beneficios y permiten, además, movilizar recursos para la financiación de los costos de urbanización.
- Los bancos de tierra o reservas territoriales que consisten en la gestión pública de terrenos de expansión o revitalización, con control de precios de suelo, mediante uso de terrenos de propiedad pública o adquisición a través de mecanismos alternativos como el derecho de adquisición preferente.

Este documento contiene una revisión de la experiencia en algunos países en la implementación del instrumento de gestión de suelo conocido como banco de tierra que, como se verá a continuación, recibe varias denominaciones y cumple varios propósitos: i) orientar la administración de la tierra en las interfaces de gestión pública y privada y de interacción rural-urbana; ii) resolver los problemas de fragmentación de la tierra, tanto a nivel rural y urbano, derivados del régimen de propiedad privada y particularmente de las herencias; iii) apoyar finalidades públicas con una oferta de suelo suficiente de vivienda de interés social y movilizar plusvalías a favor de la colectividad.

En tanto instrumento de gestión urbana, los bancos de tierra tienen relación con la conformación de reservas de terrenos para atender finalidades de importancia social, a través de la anticipación al crecimiento de los precios de los terrenos alrededor de las ciudades, afectados por las dinámicas urbanas.

Las experiencias que se revisan son ilustrativas de las distintas modalidades de este instrumento, en países europeos y de América Latina. Se examina el marco normativo y su inserción en las políticas nacionales y municipales. En el mismo sentido, se hace una presentación de algunos tipos de proyectos urbanos implementados en suelo de propiedad pública en varias ciudades de América Latina como ilustración de sus alternativas y finalidades.

## **1. Modalidades y experiencias de bancos de tierras**

Este documento estudia los patrimonios públicos de suelo, carteras públicas de suelo o uso de terrenos fiscales, además de bancos de tierras; todos ellos remiten a la idea de una reserva de suelo por parte del poder público que se desprende de la disyuntiva general entre propiedad pública y propiedad privada del suelo ante la atención de diversas necesidades sociales. Entre estas encontramos la protección

ambiental o de zonas de valor agrícola, orientación del crecimiento urbano, disponibilidad de tierra para la vivienda social o disponibilidad de suelo para la construcción de infraestructuras.

Para los efectos de este documento se proponen tres modalidades básicas de los bancos de tierras o las reservas territoriales:

- i) La disponibilidad de tierra de propiedad pública derivada de la trayectoria de cada país en su conformación o configuración territorial como Estados-nación.
- ii) La adquisición pública de terrenos para crear reservas de suelo para atender algún o algunos de los propósitos antes señalados.
- iii) La destinación para programas de vivienda de interés social, u otros de interés público, de terrenos de propiedad fiscal que inicialmente fueron adquiridos para otras finalidades que finalmente no fueron cumplidas.

#### a) **Tierras públicas derivadas de las trayectorias de la configuración territorial estatal**

Como manifestación de la primera de las alternativas que se acaba de señalar, se encuentra la experiencia de los *State Land Trust* en el noroeste de los Estados Unidos, creados mediante una Ordenanza del Congreso en 1785, donde se entregaron tierras a los estados cuando ingresaron a la Unión para generar fondos para apoyar el sistema de educación pública, una responsabilidad asignada a los estados<sup>19</sup>.

Entre 1785 y 1910 cada nuevo estado recibió un conjunto de tierras federales que deberían ser mantenidas en fideicomiso para generar recursos, para apoyar el sistema escolar público y otras instituciones con menor peso. La intención inicial era que las tierras permanecieran en fideicomiso público, pero la mayoría fueron vendidas en una primera etapa, de manera que con el tiempo se incorporaron restricciones a esa posibilidad.

Como la mayoría de los estados del oeste ingresaron a la Unión a finales del siglo XIX y principios del XX, la mayoría conservan las tierras que les fueron asignadas bajo este mecanismo y continúan siendo administradas para generar ingresos para la educación pública, a partir del arrendamiento o en el caso de venta de las tierras los ingresos, que se depositan en fondos permanentes que generan rendimientos anuales.

Por ejemplo, en Arizona se produjo por décadas una venta masiva de tierras para proyectos inmobiliarios, en consonancia con el crecimiento de ciudades como Phoenix o Tucson, sin un foco en la vivienda social y sin un propósito de contener el crecimiento de precios, tal vez lo contrario. En años recientes han tomado fuerza los movimientos ambientalistas que han movilizado la importancia de destinar parte de las tierras del fideicomiso a la conservación de ecosistemas como el desierto, acompañados de decisiones judiciales y legislativas.

#### b) **Las reservas territoriales**

Dos buenos ejemplos de esta modalidad son los patrimonios públicos de suelo de los Países Bajos y las reservas territoriales mexicanas:

##### i) ***La gestión municipal del suelo para vivienda social en Países Bajos***

Los patrimonios de suelo neerlandés de carácter municipal se derivan "...de una fuerte tradición cultural que otorga al suelo un valor de uso colectivo muypreciado, pero para todos por igual, al haber sido en parte ganado al mar con el esfuerzo común desde el siglo XIII, durante generaciones" (Teijmant, 1988

<sup>19</sup> Laurenzi, A (2014). "State Trust Lands", Lincoln Institute of Land Policy. Aparece en Land Lines, Julio 2004.

en Muñoz Gielen, 2005). Por tanto, es bajo esa premisa que Needham observa que, si bien el suelo es un bien privado, su uso y utilización debe ser de interés público (1993) donde jugaron un papel prioritario, durante un largo periodo, la provisión de vivienda social y de suelo industrial, de manera que el ejercicio de la propiedad privada no podía oponerse a la realización de esos objetivos. Por su parte, según Muñoz Gielen, la única mención de la Constitución Política a este tipo de asuntos se refiere a la vivienda: "La Administración Pública tiene la tarea de fomentar suficientes posibilidades de vivienda" (art. 22.2).

Hasta finales de la década de 1980, existió un cuasi monopolio público para la iniciativa en adquisición de suelo por parte de agencias municipales, en lo que hoy se conoce en varios países como el suelo de expansión urbana.

Durante un largo periodo la provisión de vivienda y de suelo industrial, a un precio y calidad adecuados, fue asumido como un objetivo prioritario de la actuación de la administración pública, vinculado al manejo de las reservas de suelo. Actualmente el Estado opera apenas como promotor y ha ido abandonando una política activa y empresarial de la urbanización.

Una vez urbanizados los terrenos, hasta el punto de estar listos para ser edificados, las administraciones municipales prioritariamente cedían el derecho de superficie, a través de arrendamientos o concesiones a promotores inmobiliarios, de carácter lucrativo o a promotoras de vivienda social sin ánimo de lucro o a corporaciones o asociaciones de vivienda. Este procedimiento ha estado a cargo de empresas municipales de suelo.

Las administraciones municipales neerlandesas encargadas de las tareas de ejecución urbanística pueden hacer uso de dos mecanismos para lograr la consecución de la función social que se atribuye a la propiedad inmobiliaria. Esta función que, si bien no está explicitada en la ley, sí que lo está en la práctica de gobierno y en las decisiones judiciales. Por un lado, intervenir activa directamente como un agente inmobiliario más, y, por otro lado, redactar instrumentos de planeamiento y expedir las licencias necesarias para la realización de la urbanización.

Entre 1960 y 1980, los gobiernos municipales desarrollaron una activa política de suelo, mediante la compra de todos los terrenos urbanizables a precios apenas ligeramente superiores a los precios de los terrenos rurales, más o menos al doble. Si los propietarios se negaban a vender los terrenos procedía la expropiación, donde el valor de indemnización también era ligeramente superiora al valor de uso rural.

Por otra parte, se asignaban mayores índices de construcción a los terrenos públicos (vivienda colectiva) y los terrenos privados se dejaban en muchos casos como suelos para áreas verdes y equipamientos. También había mejores condiciones de acceso al crédito para los proyectos en terrenos públicos.

Hasta finales de los años ochenta, de acuerdo con (Teijmant, 1988 en Muñoz Gielen, 2005), había una importante apropiación por parte de la colectividad de las plusvalías de la tierra, debido a las condiciones que se acaban de señalar, con bajas expectativas relacionadas con los beneficios de la urbanización, dado que aproximadamente el 70% del suelo urbanizable se destinó a vivienda social. Ese conjunto de actuaciones, en la práctica produjo que la especulación se mantuviera al mínimo, lo que se traducía en bajos precios del suelo, sobre todo, por una intervención masiva de la administración pública en la urbanización y en la edificación de las viviendas.

En el periodo reciente se ha extendido la venta de los terrenos y los gobiernos municipales se han convertido en promotores de proyectos privados más que en agentes inmobiliarios activos.

La venta de los terrenos se rige por las reglas de contratos privados que permiten establecer condiciones relacionadas con el cumplimiento de las normas urbanísticas contenidas en los planes, el cumplimiento de plazos para construir, las tipologías edificatorias, restricciones ambientales a los materiales utilizados, condiciones de financiación, topes a los precios de venta o de alquiler, condiciones de reventa, etc.

Además de los contratos civiles, se implementan convenios de colaboración pública-privada, convenios de explotación bajo la legislación administrativa.

Otros instrumentos de gestión del suelo complementarios están contemplados en las normas, como la expropiación que ya se señaló, o el derecho preferente para la adquisición de terrenos o la contribución de mejoras.

## **ii) *La experiencia mexicana de las reservas territoriales***

La experiencia mexicana es particularmente compleja debido al régimen de propiedad social de la mayor parte de las tierras que rodean a las ciudades mexicanas, bajo la figura del régimen agrario del ejido que hasta 1992 prohibió la incorporación de suelo para usos urbanos de manera planeada o formal. Esta prohibición, según los planteamientos de Antonio Azuela (2001), trajo una doble ilegalidad: la de la venta de dichos terrenos a pesar de estar prohibido y la de la conformación de colonias populares por fuera de las normas urbanísticas, en particular las relacionadas con la autorización de fraccionamientos y la dotación de infraestructuras.

De conformidad con la ley de asentamientos humanos de 1993 se define como reserva territorial toda superficie colindante con el área urbana de un centro de población o dentro de este, que sea susceptible de ocuparse óptimamente si no está construida, o de renovarse y densificarse si ya lo está. Así, la ciudad sería en sí misma una reserva. Según Oliveira (2001), la idea subyacente es que en función de la ubicación particular de una superficie dentro de la estructura urbana de la ciudad, de la capacidad de soporte del suelo, del impacto ambiental diagnosticado, y de las normas urbanísticas vigentes, la incorporación planificada del suelo para el crecimiento y regeneración urbana permita potenciar el espacio como un recurso al servicio de las necesidades colectivas y que al mismo tiempo sea funcional a los requerimientos de desarrollo económico de la ciudad.

Durante un largo periodo las actuaciones públicas estuvieron centradas en la regularización de la tenencia de la tierra en las colonias populares, en razón del régimen de propiedad social que impedía la comercialización e incorporación a los usos urbanos de los terrenos ejidales, lo que generó la expansión de las ocupaciones irregulares. Hubo tímidos intentos de aplicar mecanismos de carácter preventivo, los primeros a comienzos de la década de 1970 con la creación por decreto presidencial del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO).

Al INDECO se le facultó para ser beneficiario de expropiaciones de tierra ejidal y comunal y para tramitar la dotación de servicios. Con base en esas facultades centró su actuación en la construcción de vivienda de bajo costo y en fraccionamientos para trabajadores de bajos ingresos.

De 1978 a 1982 al INDECO se le convirtió en agente inmobiliario federal con la finalidad de que regulara el mercado de suelo urbano en los centros de población, previendo las necesidades de crecimiento de cada uno y evitar así la formación de asentamientos irregulares (Aguado y Hernández, 1997: 127). En 1982, el Instituto fue liquidado y sus delegaciones estatales transformadas en institutos de vivienda que funcionan al día de hoy.

Simultáneamente se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORRET) en 1973 centrada, como su nombre lo indica, en la regularización. Una y otra entidad tuvieron impactos reducidos frente a la expansión urbana por fuera de las normas y probablemente la segunda la estimuló.

En 1982 con la creación del Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (SNSVDU) y la formulación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-88, se adopta una nueva línea de acción de carácter preventivo que haría posible el paso de la práctica de adquisición emergente, desarticulada, insuficiente y en ocasiones subordinada, de tierra para programas públicos, a la generación de una oferta amplia, oportuna y autofinanciada de suelo urbano.

Debido a la prohibición constitucional y legal de comercialización de las tierras ejidales, la opción era la de la expropiación, que se enfrentaba a la escasa coordinación entre las entidades del sector agrario y urbano que favorecían la ocupación irregular antes de que culminaran las expropiaciones. Además, para los ejidatarios la opción de recibir una indemnización como resultado de la expropiación de sus tierras para constituir reservas territoriales nunca fue más rentable que la venta ilegal de su propiedad. Vender en forma individual, por otra parte, ha sido una ventaja adicional.

La reglamentación desde el punto de vista urbanístico también fue imprecisa, con problemas de coherencia en asuntos como la zonificación en zonas urbanizables y no urbanizables y sus efectos diferenciados sobre los precios. Durante el sexenio del Presidente Salinas de Gortari la acción estatal se centró en la regularización con base en la expropiación, que permitió la expansión de la entrega de títulos de propiedad.

Con el cambio del régimen de los ejidos, como resultado de la reforma constitucional de 1992 al artículo 27, la expropiación dejó de ser la única vía y aparecieron las asociaciones entre ejidatarios, gobierno local e inversionistas en una ciudad de la frontera norte como mecanismo para transformar la propiedad ejidal en propiedad privada. Para los procedimientos de regularización se autorizó a las asambleas ejidales para delimitar zonas de urbanización y su reserva de crecimiento al destinar el área a asentamientos humanos. También se habilitaron comisiones de desarrollo urbano en los estados y municipios, que se centran en gestionar acuerdos que permitieran a los ejidatarios incorporar por sí mismos sus tierras al desarrollo urbano dentro del marco legal.

Además, cualquier inversionista podría promover la expropiación de acuerdo con la legislación agraria, modificaciones todas que, según Oliveira, sirvieron para que paulatinamente el sector institucional urbano y los gobiernos locales fueran tomando el control de la gestión del suelo en las periferias urbanas.

La posibilidad legal de incorporar suelo de propiedad social se traduce en la conformación de reservas territoriales que empiezan a ser consideradas como tal desde 1996 y a través de un programa federal denominado Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO), aunque desde la ley general de asentamientos humanos de la década de 1970 ya se contemplaba el instrumento de las reservas territoriales.

El programa PISO buscó mejorar la disponibilidad del suelo necesario en las ciudades para satisfacer los requerimientos de vivienda, de equipamiento urbano y de la propia expansión a través de los esquemas de expropiación concertada, adopción del dominio pleno por tierras ejidales parceladas, con autorización de las asambleas ejidales que permite la transferencia a terceros; y el aporte de la tierra a sociedades inmobiliarias que se ajusten a la normativa urbanística, a través de asociaciones con entidades públicas, sociales y privadas.

También se aplicó la enajenación de bienes federales que los gobiernos estatales y municipales, previo dictamen de la Secretaría de Bienestar (SEDESOL), solicitaban para ser utilizados en programas de desarrollo urbano y vivienda, que debían contar con un programa financiero que permita destinarlo a vivienda de interés social para personas con ingresos máximos de 4 veces el salario mínimo vigente.

Las inmobiliarias ejidales se plantearon como una alternativa para atender la demanda de los sectores sociales de más bajos ingresos, pero privilegiaron la ejecución de proyectos para población de ingresos medios y altos, clubes hípicos y de golf, turismo, y parques industriales.

En medio de los sucesivos programas que buscaron superar la expansión de la ilegalidad, con resultados reducidos, se puede destacar una experiencia positiva ocurrida en el estado de Aguascalientes, donde el gobernador para el periodo 1981-1986, según Edith Jiménez (2014) sustituyó la política de desalojo y regularizó unas áreas invadidas, al tiempo que negoció créditos de la federación para constituir reservas territoriales en donde ofrecer vivienda y suelo barato con servicios.

Las dos administraciones siguientes, (1987-1992 y 1993-1998) se centraron en la oferta de suelo urbanizado y vivienda formal a la población de escasos recursos y en la canalización de los programas de suelo y vivienda a través del Instituto de Vivienda de Aguascalientes más que en la regularización como centro de las actuaciones gubernamentales.

Las reservas territoriales fueron creadas a partir de la expropiación de tierras realizada por el Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes (IVEA), como base para una oferta masiva y diversificada de suelo servido y vivienda (pies de casa, etc.) dirigida en especial a la población de escasos recursos, gestionada por el mismo IVEA.

### **¿Cuáles fueron los factores de éxito?**

El financiamiento inicial provino de un programa federal de constitución de reservas territoriales. Según describe Jiménez (2014), a lo largo de casi dos décadas el gobierno estatal desarrolló una gran capacidad negociadora y de gestión con los ejidatarios y con los gobiernos municipal y federal. A diferencia de lo que sucedía en el resto del país, se les pagó a los ejidatarios un precio más alto que el fijado por los avalúos federales, un precio más cercano al comercial, lo que redujo los tiempos de los procedimientos de adquisición de suelo. Esto evitó la oposición de los ejidatarios a las expropiaciones de tierras por parte del sector público, que era una situación generalizada en el país (Cymet, 1991).

Estas actuaciones estatales estuvieron acompañadas de una política federal de desarrollo urbano presente en la región. A partir de la década de los ochenta la federación consideró a Aguascalientes como un polo de desarrollo para la desconcentración poblacional del país, con el Proyecto Estratégico de Ciudades Medias 1984-1988 (Bassols y Delgadillo 1987, p.23) y posteriormente con el programa Cien Ciudades. Ambos programas canalizaron los recursos económicos y administrativos necesarios para poder llevar a cabo las expropiaciones y los distintos programas de suelo y vivienda en la entidad. Un ejemplo de éstos es el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Aguascalientes fue uno de los estados, y la capital de Aguascalientes una de las ciudades, en donde FONHAPO intervino de manera exitosa entre 1982 y 1992. Y esto fue posible debido a que contaba con reservas territoriales para los programas (Connolly 2004).

Las políticas públicas centrales para la creación de reservas territoriales, urbanización y gestión formal del suelo habilitado, y la construcción de una amplia gama de acciones de viviendas, fueron complementadas con otras medidas. Por ejemplo, se ofrecieron créditos para materiales de construcción, asesoría técnica, la introducción lenta de todos los servicios, excepto de los esenciales en los asentamientos irregulares, y la sanción a los urbanizadores ilegales, sin sancionar a los compradores. Este conjunto de medidas hizo, según Edith Jiménez (2014), al caso de Aguascalientes un ejemplo emblemático de cómo se puede ofrecer suelo y vivienda formal a la población de escasos recursos y evitar la proliferación de asentamientos irregulares. A partir de 1999, se incrementó rápidamente el número de asentamientos irregulares por cambios de visión política.

Estos cambios políticos, a nivel federal y estatal, rompieron con la continuidad de las políticas que habían sido exitosas en Aguascalientes. Según algunos funcionarios públicos el número de asentamientos irregulares se llegó a duplicar en sólo un año y medio. Además, durante 2000-2010, ya no hubo partidas federales destinadas para la conformación de reservas de suelo en el país. En su lugar, la política federal entre 2000 y 2012 se enfocó en utilizar la construcción de vivienda como detonador económico (PND 2001-2012) y en la financiación de la política de vivienda (facilitando a los desarrolladores inmobiliarios la colocación de créditos otorgados por los organismos de vivienda). En Aguascalientes, desde 1999 se optó, como en el resto del país, hacer la regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos irregulares a través de la CORRET, una política central para resolver el problema de la irregularidad y se dejó atrás la constitución de reservas territoriales y la dotación de suelo barato o la gestión de diferentes tipos de vivienda para la población de escasos recursos. Aguascalientes, entonces, dejó de anticiparse al crecimiento irregular.

Al mismo tiempo, la política federal dejó atrás el ordenamiento territorial, que funcionaba al menos en algunas ciudades como Aguascalientes. La expansión urbana con escasa planeación pasó a manos de los fraccionadores privados. Ya se mencionó la importancia de la continuidad en las políticas del gobierno de Aguascalientes durante varias décadas; también es importante mencionar que en Aguascalientes la población pobre estaba dispuesta a aceptar la oferta de vivienda por canales formales aun cuando las condiciones en desarrollos informales podrían haber sido mejores. Sin embargo, desde finales de 1991 y 1992 ya se venía gestando un problema serio para la adquisición de reservas territoriales y una situación propicia para el desarrollo de asentamientos irregulares. Se hicieron cambios al artículo 27 constitucional, y a la Ley Agraria, que permitieron la desincorporación y privatización de las tierras ejidales.

Por otro lado, en Aguascalientes a partir de 2000, se rompió con la consistencia en las políticas públicas, y el sector público dejó de ser oferente de suelo barato habilitado y vivienda. El gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) en el municipio de Aguascalientes planteó que no se extendería la mancha urbana de la capital del estado hasta que no se saturaran los lotes baldíos que existían a su interior. Esta es una política positiva, pues se utiliza la infraestructura y equipamiento existente; sin embargo, provocó serios problemas para el programa estatal de vivienda del IVEA.

La oferta del IVEA se basaba en la habilitación de suelo en las reservas territoriales constituidas cada seis años al inicio de cada gobierno estatal, las cuales se encontraban en la periferia contigua a la ciudad. Por ello, la sustitución de la constitución de reservas territoriales por la instrumentación de una política de saturación urbana, donde no había reservas y era caro obtenerlas, tuvo el resultado de frenar la oferta de suelo y vivienda accesible a la población de escasos recursos, dentro y fuera de la ciudad. Otro cambio que introdujeron los nuevos funcionarios sin experiencia que llegaron al poder con el PAN, es que descontinuaron las políticas de regularización paulatina de los asentamientos irregulares. Así que otra política que implementaron fue precisamente la regularización de los pocos asentamientos irregulares que había en las ciudades del estado, especialmente en la capital.

El resultado fue que, al igual que en el resto del país, los programas de regularización de la tenencia de la tierra detonaron el mercado informal. En suma, la política exitosa de Aguascalientes recibió el apoyo del gobierno y el reconocimiento de académicos y de funcionarios, hasta que se perdió continuidad con los cambios de visiones políticas y con transformaciones en la normatividad, en las políticas de vivienda y en las condiciones del mercado formal de tierras.

## **2. Los bancos de tierra o patrimonios públicos de suelo**

El estudio repasa a continuación las experiencias de Francia, España, Uruguay y Colombia.

### **a) Operaciones urbanísticas y derecho de preferencia a favor de entidades públicas municipales en Francia**

De conformidad con el documento "Francia: Estudio de las líneas básicas de su legislación urbanística", de Martín Bassols Coma<sup>20</sup>, el derecho urbanístico francés distingue claramente entre el llamado urbanismo reglamentario o régimen de uso y aprovechamiento del suelo y el urbanismo operacional, que es el destinado a la gestión y realización efectivas de la urbanización y construcción, en el marco de la iniciativa urbanística empresarial, pública y privada.

En ese contexto, la ejecución de las operaciones urbanísticas ha sido mayoritariamente de iniciativa pública, aunque la realización material pueda corresponder a urbanizadores-construtores privados, a través de contratos o concesiones. Dicho de otra manera, la actuación de las autoridades

---

<sup>20</sup> Que hace parte del estudio "Urbanismos comparados en Europa", publicado en CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales, XXXIV (131) 2002.

públicas no se ha limitado a la regulación y supervisión de las actuaciones privadas, sino que ha tenido una activa participación en el urbanismo operacional, a través de intervenciones públicas directas o de la promoción de actividades urbanas, con el objetivo de incorporar suelo al desarrollo urbano, pero también de operaciones de renovación o rehabilitación urbana.

El instrumento más usado fue el de las Zonas de Ordenamiento Concertado (*Zones d'Aménagement Concerté*, ZAC); a través de las cuales el gobierno municipal:

- Delimita una zona para implementar una operación para urbanizar con el fin de construir vivienda y otros usos.
- Elabora un plan que define las normas urbanísticas específicas, que puede modificar el plan de ocupación del suelo o plan de ordenamiento territorial.
- Elabora el plan de infraestructuras y equipamientos públicos necesarios, con definición de costos y el programa de financiación y ejecución.

En el marco de las ZAC, la administración pública actúa como un agente directo encargado de la gestión y la ejecución urbanística o, en palabras de Bassol, de impulsor positivo del urbanismo.

La legislación francesa se caracteriza por un apoyo importante a los patrimonios públicos de suelo o bancos inmobiliarios basados en adquisiciones de suelo por libre acuerdo, expropiación o derechos de adquisición preferente, para constituir reservas con el fin de urbanizar y construir viviendas, sobre todo sociales y en estructuras institucionales municipales. Los establecimientos públicos regionales de la Región parisina, el de *Basse-Seine* y el metropolitano de Lorraine, según el artículo de Bassol Coma, han tenido mucha fuerza, por lo menos hasta principios del siglo XXI.

Además de los establecimientos públicos encargados de las operaciones de urbanización de terrenos, la ley de orientación de la ciudad (*Loi d'Orientation pour la Ville*) de 1991 habilitó a los municipios para crear los organismos públicos locales de (gestión de) suelo (*Établissements publics fonciers locaux*) encargados de adelantar las adquisiciones de suelo, en particular a través del derecho preferente y la posterior venta de terrenos urbanizados para proceder a la construcción.

Dos preocupaciones han estado presentes en el sistema urbanístico francés: el mejoramiento de la articulación de los instrumentos de planificación con la política urbana y de vivienda y con los instrumentos de gestión del suelo, la política de descentralización y la creación de instancias inter o supramunicipales.

Otra característica relevante fue la conformación de sociedades de economía mixta municipales o con capital público proveniente de otras entidades públicas que asumieron la responsabilidad financiera por la operación urbanística, a partir de contratos de concesión y la posterior creación de establecimientos públicos locales de gestión del suelo. Esto explica, tal vez, que en algunos países como Colombia los bancos de tierra o bancos inmobiliarios se definan como las entidades encargadas de habilitar suelo para programas de vivienda. En las ZAC privadas estas sociedades mediante convenio delegaban en operadores privados su ejecución, que asumían los riesgos financieros de la operación urbana. Una vez el operador privado demostraba la capacidad financiera para asumir los costos de urbanismo podía comenzar la venta anticipada de los terrenos a urbanizar, como medio para mejorar las condiciones de financiación.

Como antecedente es importante destacar que desde 1958 y hasta mediados de la década de 1980 se aplicó la figura de las zonas de urbanización prioritaria (*Zones à urbaniser en priorité*, ZUP), instrumento que facilitó la urbanización masiva de los grandes conjuntos en zonas periféricas, con mecanismos derogatorios de los planes urbanos, que han recibido muchas críticas por la segregación residencial que produjeron y sus efectos en términos de exclusión y violencia, sobre todo juvenil.

Desde 1980 se empezaron a establecer límites al número de viviendas que se podían construir de acuerdo con el tamaño de los municipios. Según Bassol Coma a quien se sigue haciendo referencia, se podían construir máximo 2.000 viviendas y en los municipios con población inferior a 50 mil habitantes el límite era de 1.000, también se establecieron restricciones a la densidad y la búsqueda de mayor diversificación funcional, social y mayor énfasis a la ejecución efectiva del programa de equipamientos públicos de acuerdo con los déficits de la respectiva zona.

La mencionada ley de orientación de la ciudad de 1991 y, sobre todo, la ley de solidaridad y renovación urbanas de 2000, que sigue vigente con algunas modificaciones, buscó reforzar la coherencia de las políticas urbanas y territoriales. Por medio de este instrumento, la administración buscó favorecer la cohesión social y la solidaridad a través de la política urbana y enfrentar los fenómenos de segregación al promover la integración urbana, tanto social como funcional y la organización del transporte para contribuir al desarrollo sostenible, a través de una mejor coordinación de los distintos planes de urbanismo. Según Comby y Renard (1996) las cuotas municipales de vivienda social, los bancos de tierras y los subsidios cruzados entre operaciones inmobiliarias libres y las de vivienda social constituyeron las principales estrategias.

La ley de solidaridad y de renovación urbana, aprobada en 2000, reemplazó el "esquema director" por el "*schéma de cohérence territoriale*" cuyo principio básico fue el de la armonización de las políticas públicas (desarrollo urbano, vivienda, medioambiente, transporte público), incluso con directrices para la articulación entre proyectos de transporte público y desarrollo urbano.

Los esquemas de coherencia territorial se convirtieron en directrices de políticas urbanas con una vinculación permanente entre el esquema o plan y el establecimiento público encargado de la cooperación intermunicipal, de manera que si este establecimiento deja de existir pierde vigencia el esquema de coherencia territorial.

Volviendo a los establecimientos públicos de ordenamiento o los de gestión del suelo (*établissements publics fonciers*) es importante destacar que han contado con el apoyo crediticio de la sociedad central para el equipamiento territorial que explica buena parte del éxito de esta forma de actuación.

Entre los principales instrumentos de gestión del suelo aplicados en Francia destacan:

- *Plafond légal de densité*, equivalente al suelo creado previsto en el Estatuto de la Ciudad de Brasil, de manera que cuando las normas de los planes urbanos permitían superar los índices básicos de construcción (por lo general equivalente a 1, salvo en la región parisina que era de 1,5) el propietario de suelo debía aportar a la municipalidad el valor del terreno cuya adquisición sería necesaria para poder construir los índices adicionales. Los recursos obtenidos por esta vía eran destinados a financiar los costos de urbanización.
- *Droit de préemption*, establecido a favor de los municipios o de los establecimientos públicos municipales o intermunicipales encargados de las operaciones de urbanización, como soporte a la disponibilidad de suelo para proyectos de vivienda, el derecho de adquisición preferente urbano que debe responder a un interés general.

Este instrumento se puede utilizar para las siguientes finalidades:

- La implantación de equipamientos colectivos.
- La construcción de viviendas sociales.
- La lucha contra la insalubridad.
- La renovación urbana (reconstrucción de barrios).

Por interés general se entienden los proyectos dirigidos a personas que enfrentan dificultades para acceder a la vivienda, por lo general por razones financieras.

El propietario de un inmueble (terrenos, casas individuales o edificios) en una zona definida por una comuna o municipios o un establecimiento público municipal, hoy de cooperación intercomunal, debe proponerles en primer término la venta de su inmueble y estas entidades disponen de un plazo para aceptar o no la oferta. Los propietarios proponen el precio de venta, para lo cual se tiene en cuenta la situación geográfica de los inmuebles y su utilización en el momento de la oferta, la entidad pública tiene un plazo de dos meses para aceptar la venta y negociar el precio a pagar, si no llegan a un acuerdo, el juez de expropiación pasa a definir el precio.

Se aplicó una variante del derecho de adquisición preferente con un enfoque no solo de desarrollo urbano y soporte a la política de vivienda, sino de articulación con la política fiscal. Cuando los propietarios de terrenos solicitan una licencia de construcción deben declarar el precio del terreno. Si este es muy bajo el alcalde puede ejercer el derecho preferente, pero si es muy alto y no llegan a un acuerdo, se liquida por este valor la tasa de servicios fiscales del Departamento, sin perjuicio de que se proceda a la expropiación.

Las adquisiciones son financiadas con la "tasa especial de equipamiento" [*taxe spéciale d'équipement*], de manera que aplicaba un financiamiento cruzado entre los proyectos libres de gestión privada y los proyectos de vivienda social. Las cuotas municipales de vivienda de interés social fueron uno de los instrumentos fundamentales de la ley de solidaridad y renovación urbana.

Las propuestas de constitución de bancos públicos de tierras y los subsidios cruzados entre operaciones inmobiliarias privadas y operaciones de vivienda social, contenida en la ley de orientación de la ciudad de 1991, tuvieron escasa aplicación por el cambio político en el gobierno nacional y por una crisis en los mercados inmobiliarios (Comby y Renard 1996). De esta manera, en el año 2000, la búsqueda del objetivo de solidaridad se tradujo en la exigencia de construcción de vivienda de un 20% de vivienda social del stock total de vivienda, aplicable a cada municipio con más de 3.500 habitantes o de más de 1.500 habitantes en la región parisina, que hicieran parte de una aglomeración de más de 50.000 habitantes que, a su vez, incluyera por lo menos un municipio de 15.000 habitantes, de acuerdo con la definición de "*Communautés d'agglomération*". A partir de esas reglas, la exigencia aplicaba a unos 1.113 municipios en 114 aglomeraciones. La definición de vivienda social, relacionada con el concepto de vivienda digna en la ley de solidaridad, no logró una total concreción.

Los municipios que no cumplieran con la cuota asignada debían pagar una compensación o multa a la entidad intermunicipal encargada de la gestión del suelo para este tipo de vivienda. La experiencia de aplicación ha mostrado que muchos gobiernos municipales optaron por pagar las multas, antes de hacer esfuerzos por promover la mezcla social en sus municipios.

### **i) Los patrimonios públicos de suelo en España**

La principal fuente de los patrimonios públicos de suelo en España son las obligaciones urbanísticas, concretamente las cesiones que la legislación del suelo exige para vivienda protegida y por los demás bienes o recursos que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas.

El producto de la venta de los terrenos que lo conforman ingresa también al patrimonio público para conservarlo y ampliarlo. También pueden ingresar al patrimonio público terrenos adquiridos por expropiación o por derecho de preferencia, que en España se denomina de tanteo y retracto. Estos terrenos se asumen como una reserva de suelo y recursos financieros en manos, fundamentalmente, de los Ayuntamientos (gobiernos municipales), que se utilizan para:

- Incidir en la ejecución de la política de vivienda: construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- Actuaciones de mejoramiento en la ciudad existente, en zonas degradadas o en proceso de deterioro.
- Regular el mercado del suelo.
- Cumplir otras finalidades de interés social, que pueden ser urbanísticas, de protección o mejora de espacios naturales o de los inmuebles del patrimonio cultural.
- Cumplir objetivos socioeconómicos para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.

## **b) Las carteras de vivienda de Uruguay**

De acuerdo con el documento elaborado por Carlos Mendive para la compilación de instrumentos notables de gestión del suelo en América Latina, coordinada por Martim Smolka y Fernanda Furtado (2014), las carteras de vivienda han tenido en este país como objetivo principal la provisión de terrenos a cooperativas de vivienda. El documento presenta tres experiencias que se resumen a continuación:

### ***i) La ley de vivienda de 1968 y el programa bajo la coordinación directa de la Presidencia de la República***

Esta ley permitió poner en marcha una política de vivienda que buscaba fortalecer el rol del Estado en su diseño y ejecución, tanto desde el punto de vista institucional como financiero, a la vez que definió un marco jurídico para el desarrollo de cooperativas de vivienda. Un año después de su expedición ya se disponía de recursos financieros significativos, provenientes de un impuesto sobre los salarios, lo que permitió desarrollar el sistema cooperativo, a través de reglamentación, asesoría y política de tierras, y con la correspondiente respuesta de la sociedad civil organizada.

Una de las principales estrategias fue el aporte de terrenos de propiedad pública a las cooperativas o el apoyo para su adquisición, según el tipo de cooperativa.

La Dirección Nacional de Vivienda - DINAVI, estaba vinculada directamente a la Presidencia de la República, lo que le permitió actuar de manera eficaz para poner a disposición de la política de vivienda un conjunto de terrenos de propiedad de los gobiernos nacional y departamental.

Se organizaron dos tipos de cooperativas de vivienda, las de Ahorro y Préstamo y las de ayuda mutua. Las primeras adquirirían los terrenos con recursos provenientes de su propio ahorro y la DINAVI controlaba, previamente a su adquisición, el precio y sus posibilidades urbanísticas. El porcentaje del valor del terreno no podía exceder 15% del valor total del proyecto cooperativo.

Las Cooperativas de Ayuda Mutua, obtenían los terrenos por transferencia de la mencionada Dirección de Vivienda o que pertenecían a otras dependencias del nivel nacional o departamental. Una vez que el terreno cumplía con las condiciones de precio y características urbanísticas, se concedía a la cooperativa la adjudicación condicionada, actuación que contribuye a consolidar y dar estabilidad a dicho mecanismo. Los terrenos de propiedad pública aptos para vivienda social se fueron agotando, de manera que la DINAVI tuvo que acudir a expropiación y a compras.

El gobierno cívico militar que inició en 1973 amplió las competencias a la DINAVI en materia de adquisición de inmuebles a privados y a otras dependencias del Estado. A pesar de que la facultad de adquisición por parte de la DINAVI fue efectivamente ejercida, y en algunos casos a propuesta de las federaciones de cooperativas, los recursos financieros se empezaron a reducir y el manejo de la política de vivienda pasó a depender del Ministerio de Economía, donde prácticamente desapareció el apoyo financiero a las cooperativas.

## **ii) La cartera de tierras de Montevideo – Década de 1990**

Durante la década de 1990 la Federación de Cooperativas de Usuarios de Ayuda Mutua, (FUCVAM) reivindicó la organización de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV). Operó a través de convenios entre la Intendencia (gobierno municipal) y dos federaciones de cooperativas, a las que les ofrecían terrenos públicos y ellas escogían la cooperativa, de acuerdo con criterios acordados con el gobierno.

Entre 1990-2012 la asignación de terrenos a las cooperativas representó el 81% del total. El 65% de los terrenos estaban localizados en áreas centrales y se asignaban a las cooperativas de ahorro y crédito. El 35% en áreas periféricas con servicios mínimos de saneamiento y pavimentos, a las cooperativas de apoyo mutuo, que tenían menor capacidad financiera para que construyeran vivienda unifamiliar.

Mendive (2014) señala que la distribución espacial de los terrenos asignados se explica porque las cooperativas de ayuda mutua actúan con base en mano de obra “benévola” de baja calificación con mejores resultados en la construcción de viviendas de baja altura, que requiere de terrenos con mayor superficie que se encuentran fundamentalmente en la periferia de la ciudad. Al efecto indica:

Ello no excluye que se localicen experiencias de cooperativas de ayuda mutua en zonas céntricas de la ciudad, que han correspondido generalmente a intervenciones sobre edificios existentes para reciclar o refaccionar. Por el contrario, las cooperativas de ahorro y crédito pueden contratar empresas constructoras o administrar directamente, y maximizar la relación entre cantidad de viviendas y superficie del terreno construyendo en altura. La propia Intendencia, al momento de la elección entre cooperativas para adjudicar el terreno prioriza aquellos proyectos arquitectónicos que obtengan la mayor productividad del predio en términos de más cantidad de viviendas producidas. Adicionalmente, se dan otros determinantes que refuerzan los incentivos a la localización diferenciada entre cooperativas de ayuda mutua y ahorro y préstamo en la ciudad, que están vinculados a proporciones máximas del costo del terreno respecto al costo total del proyecto. Con relación a este aspecto, la CMTV ha previsto, en caso de que no se verifique la condición mencionada, la aplicación de un subsidio urbano que facilite la localización de cooperativas de vivienda en zonas céntricas e intermedias de Montevideo.

## **iii) Segunda etapa de la cartera nacional de tierras 2005-2009**

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, se crea la Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS). Esta ocurre en el marco de una política habitacional nacional y de un plan quinquenal, que buscaba superar las políticas fragmentadas y focalizadas. Entre sus objetivos se encontraba el dar énfasis a promover la heterogeneidad social en el territorio y a superar condiciones de segregación derivadas de los programas públicos.

En este marco, se define en 2008 un nuevo reglamento de cooperativas, en el cual se establece un solo producto vivienda que permite, más allá de los ingresos de los cooperativistas, el acceso a una vivienda digna. Un nuevo esquema de subsidiar la cuota del préstamo a cada cooperativista favorece la desvinculación entre tipo de vivienda e ingresos.

La puesta en marcha de la nueva política hacia las cooperativas a partir de 2008, apoyada en mayores recursos financieros y mejor capacidad institucional para su implementación sumando a la Agencia Nacional de Vivienda, significó un fuerte impulso a la concreción de nuevas cooperativas como no se verificaba desde los años subsiguientes de la Ley de Vivienda de 1968. Identificando el Plan Quinquenal 2005-2009 la importancia de la disposición de suelo urbano para la concreción de sus programas de vivienda, la CIVIS se crea legalmente en el 2008. Más allá de muchas características en común con la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV) de la Intendencia de Montevideo, la CIVIS es creada dentro del Ministerio que gestiona, a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FONAVI), los recursos financieros necesarios para el desarrollo de programas habitacionales. De esta forma, brinda a la CIVIS una mayor capacidad de coordinación con otros programas.

En esta segunda etapa de la cartera de tierras nacionales se trabaja en la identificación de terrenos públicos que puedan ser utilizados en los programas de vivienda cooperativa. Se encuentran en total unas 270 hectáreas, pero solo 16 se definen como aptas para los programas de CIVIS, sobre todo porque carecen de infraestructuras y requieren movilización adicional de recursos para las obras, lo que constituye un obstáculo para el criterio de que los terrenos no pueden representar más del 10% del costo de los proyectos y la determinación de un precio máximo de las viviendas. Para compensar, los programas plantean la introducción de tecnologías alternativas que abaraten costos y se incrementa el aprovechamiento del suelo, con el fin de hacer viables los proyectos.

Las conclusiones de Mendive (2014) resaltan la importancia de la participación del aparato estatal en la gestión del suelo para controlar un componente de los proyectos que puede absorber recursos públicos y de los hogares en detrimento de aquellos que se deben destinar a ejecutar las obras de urbanización. Además del uso de terrenos fiscales, muestra la importancia de construir capacidad institucional en la adquisición de suelo, así como la relevancia de los sistemas de ayuda mutua para lograr el acceso a vivienda formal de sectores que enfrentan dificultades para ahorrar y para acceder a créditos de manera individualizada.

La Ley 18.308 (2008) de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, establece que:

El ordenamiento territorial constituirá el instrumento fundamental en la articulación de las políticas públicas habitacionales y de suelo. Los Gobiernos Departamentales, a través de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, impulsarán las políticas habitacionales y de suelo delimitando áreas de territorio categoría urbana o con el atributo de potencialmente transformable en su caso, destinadas a las carteras públicas de tierras y calificando suelo destinado a vivienda de interés social en coordinación con el Plan Quinquenal de Vivienda. La aprobación de la delimitación del área será considerada como de declaración de utilidad pública a los efectos de su eventual expropiación.

El artículo 53 sobre reserva de suelo para vivienda social dispone que:

En los sectores de suelo urbano con el atributo de potencialmente transformable en que se desarrollen actuaciones de urbanización residencial, los instrumentos de ordenamiento territorial preverán viviendas de interés social de cualquiera de las categorías previstas en la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968 y sus modificativas. El número de éstas se situará entre el 10% (diez por ciento) y el 30% (treinta por ciento) de las viviendas totales que se autoricen en el ámbito de actuación. El porcentaje mínimo será concretado por el instrumento atendiendo a las necesidades de viviendas de interés social y a las características de los diferentes desarrollos residenciales. Se podrá eximir de esta obligación a las actuaciones en las que no se incremente el número de viviendas existentes.

El artículo 67 establece que:

Los Gobiernos Departamentales podrán crear carteras de tierras para fines de ordenamiento territorial en el marco de sus instrumentos, reglamentando su destino y utilización en el marco de sus respectivas competencias. Los inmuebles afectados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) constituirán la Cartera Nacional de Tierras, estando dicho Ministerio habilitado a cederlos, venderlos, permutarlos, y aún donarlos, en cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley y demás legislación aplicable.

### c) Bancos de tierras, reajuste de terrenos y uso de terrenos fiscales en Colombia

En Colombia la primera ley aprobada de planeación territorial e instrumentos de gestión del suelo fue la 9ª de 1989, complementada por la ley 388 de 1997. La primera, conocida como de reforma urbana tiene un enfoque de abanico de instrumentos que pueden ser utilizados por los gobiernos municipales

que tienen la competencia constitucional de reglamentación de los usos del suelo. La segunda, conocida como ley de desarrollo territorial, asume la pretensión de trabajar en torno a un sistema urbanístico, inspirado en la legislación española, sistema que se organiza sobre la base de un plan de ordenamiento territorial, en torno al cual se articulan los instrumentos de gestión del suelo, a partir del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios. De este principio se derivan las obligaciones urbanísticas y el principal instrumento en el plan parcial, que es la base para la gestión asociada de terrenos a través de reajustes de terrenos e integraciones inmobiliarias.

Además de las obligaciones o cargas urbanísticas relacionadas con la transferencia de suelo para los soportes urbanos colectivos o la construcción de obras de urbanismo local o la generación de espacio público, existe una importante que es la exigencia legal. Desde 1912, esté previsto o no en los planes de ordenamiento municipales y sus normas de reglamentación de los usos del suelo, se debe destinar como mínimo un 20% del área útil de los proyectos a la construcción de vivienda de interés prioritario con tope de precio de 70 salarios mínimos legales mensuales, tope que fue aumentado en 2019 a 90 salarios.

El banco de tierras hace parte del abanico de instrumentos de la ley 9ª de 1989, que en la ley 388 pasó a ser llamado banco inmobiliario y que algunas ciudades, como Bogotá, han puesto en práctica desde 1998 como soporte a las políticas de vivienda de interés social.

El artículo 70 de la ley 9ª de 1989 autoriza a las entidades territoriales municipales o distritales (municipios con régimen especial) a crear establecimientos públicos locales, que la ley 388 amplió a empresas industriales y comerciales del estado, encargados de adquirir por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio inmuebles necesarios para cumplir los fines que se indican a continuación.

También se estableció el derecho de adquisición preferente a favor de los bancos de tierra o inmobiliarios. Si no existe un banco de tierras constituido en el municipio, las facultades legales correspondientes las puede ejercer directamente el alcalde. En virtud del derecho de preferencia, los propietarios que tengan la intención de enajenar sus inmuebles deberán, por una sola vez, ofrecerlos en primer lugar a los Bancos de Tierras y su representante legal tendrá un plazo de 3 meses para aceptar la oferta.

La resolución que determina el derecho de preferencia se inscribe en el folio real del registro inmobiliario, que impide que el inmueble sea vendido sin la constancia de cumplimiento de oferta preferente al banco de tierras. La ley establece que los Bancos de Tierras no estarán obligados a enajenar los inmuebles que adquieran, dentro del término previsto para los inmuebles expropiados.

Las finalidades de la adquisición de suelo son las siguientes: ejecución de planes de vivienda de interés social; reservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales; constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades; constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos; provisión de espacios públicos urbanos; legalización de títulos en urbanizaciones “de hecho o ilegales”; reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos; ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras.

El patrimonio de los bancos de tierras está constituido por (Artículo 71 de la ley 9ª de 1989):

- i) Los inmuebles urbanos y suburbanos que adquiera a cualquier título.
- ii) Los bienes vacantes que se encuentren dentro de su jurisdicción.
- iii) Las donaciones que reciba.
- iv) El rendimiento de sus propias inversiones.

- v) Los terrenos ejidales, los cuales perderán su carácter de tales al ingresar a patrimonio de los bancos.
- vi) Los aportes, apropiaciones y traslados que les efectúen otras entidades públicas.

Sin haber sido explícito en la reglamentación original de este instrumento existe un mecanismo que hace parte de las disposiciones sobre indemnización en caso de expropiación, y que es importante para la adquisición de suelo despojado de expectativas de incorporación al desarrollo urbano o de revitalización. Se conoce como "anuncio del proyecto"<sup>21</sup> y consiste en la facultad para las entidades expropiantes (o las que aplican el derecho de adquisición preferente) que descuenten el monto correspondiente a los incrementos en los precios del suelo generados por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición. Para hacer operativo este mecanismo se realizan avalúos de referencia en el momento en que se anuncia el proyecto u obra, como base para aplicar el descuento respectivo en el caso en que sean adquiridos los inmuebles.

La experiencia de aplicación del instrumento banco de tierras es muy dispar en las distintas ciudades, como es usual en la implementación de los distintos instrumentos previstos en las leyes colombianas, donde las ciudades más grandes han hecho esfuerzos por una aplicación integral de los instrumentos mientras otras no han tenido mayor capacidad o prioridad por hacerlo. Esta situación es el reflejo de un sistema donde existe la autonomía municipal, nivel de gobierno que ejerce la competencia de reglamentación de los usos del suelo y de un ministerio que no ha sido especialmente activo en la promoción de la aplicación de los mecanismos de gestión del suelo.

El principal banco de tierras ha sido el de Metrovivienda en Bogotá, que empezó a implementarse en 1998, gracias a recursos del presupuesto del municipal con los cuales fue capitalizado el banco inmobiliario, organizado como empresa industrial y comercial del Estado, gracias a una situación financiera favorable del gobierno municipal por el fortalecimiento de su impuesto predial y por la venta de parte de las acciones de la empresa de energía. El principal objeto asignado a esta empresa fue el de promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de proyectos integrales de vivienda de interés social.

Metrovivienda, empresa encargada del banco inmobiliario adquirió suelo en zonas de expansión urbana dentro de la jurisdicción del distrito capital de Bogotá, a través de enajenación voluntaria y expropiación, urbanizó el suelo y lo vendió en supermanzanas de mínimo 1 hectárea a constructores, para construir vivienda de interés social (tope de precio equivalente a 135 salarios mínimos) y vivienda de interés prioritario (tope de precio de 70 salarios mínimos legales mensuales). Se construyó un urbanismo de calidad a nivel de redes de servicios públicos domiciliarios, pavimentación y espacio público, pero no ocurrió lo mismo con las condiciones de acceso a sistemas de transporte público. Además, la figura de las "ciudadelas" concentró en grandes extensiones vivienda social, con mecanismos uniformes de selección de beneficiarios, sistemas de financiación y otras condiciones, lo que produce condiciones de segregación.

En total se gestionaron 270 hectáreas en 4 ciudadelas, en alrededor de 20 años. Algunos de los proyectos enfrentaron problemas relacionados con restricciones ambientales sobrevinientes (aparición de humedales o de condiciones de riesgo, también hallazgos arqueológicos), que implicó demoras no previstas originalmente para la aprobación de los planes parciales, mientras la empresa asumía costos de administración de los terrenos, vigilancia, impuestos y similares.

La empresa tuvo un proceso de aprendizaje y de definición de condiciones en la interlocución con los constructores: empezó exigiendo el pago de contado del suelo urbanizado, ventas que debían servir para financiar la adquisición y urbanización de nuevas operaciones urbanísticas. Luego otorgó plazos

---

<sup>21</sup> El instrumento de "Anuncio de Proyecto" aparece regulado por primera en el ordenamiento colombiano en la Ley 9 de 1989.

para el pago del suelo urbanizado y solo después de varios años se empezaron a aplicar algunos criterios de calidad en las convocatorias, como el área de los apartamentos o el urbanismo. Las “ciudadelas” fueron aumentando, además, su densidad.

A pesar de problemas relacionados con el reconocimiento de precios que incorporaban expectativas de urbanización, los costos adicionales por los tiempos de gestión y algunas dificultades relacionadas con las indemnizaciones definidas por los jueces, en perspectiva fue un mecanismo que permitió construir un número importante de viviendas controladas en precio y asequibles a hogares de bajos ingresos.

Otros instrumentos como el uso de terrenos fiscales o los porcentajes de vivienda destinados a vivienda de interés social y prioritario son de pequeña escala. Permiten insertarse dentro del tejido urbano, pero no tienen la misma capacidad de respuesta ante las necesidades de vivienda para atender la formación de hogares de bajos ingresos o en condiciones de vulnerabilidad. Por otra parte, el uso de terrenos de propiedad fiscal es un instrumento ad hoc para movilizar suelo para proyectos de vivienda de interés social, que no hace parte del paquete original de instrumentos.

En un principio, la ley 9ª de 1989 ordenó la transferencia a título gratuito de los inmuebles de propiedad de las entidades públicas del orden nacional y, en general, de las entidades públicas, que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social. Se trataba de un instrumento dirigido a facilitar los trámites de legalización o regularización de los asentamientos de origen informal. La transferencia gratuita se efectuaría mediante escritura pública a favor de los ocupantes.

Posteriormente, una ley expedida en 2001, sobre subsidios de vivienda, impartió la orden para las entidades de públicas del orden nacional y territorial, de carácter no financiero, de transferir a título gratuito al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana los bienes fiscales de su propiedad o la porción de ellos con vocación para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. Además, autorizó a entregar los terrenos en calidad de subsidio en especie y ordenó dar prioridad a los proyectos que se adelantaran mediante mecanismos de autogestión.

En 2012 se expidió una ley nacional de vivienda, que reiteró esta obligación de transferir los terrenos fiscales que las entidades públicas nacionales y municipales no hubieran utilizado para los fines para los cuales fueron adquiridos y donde se puedan adelantar proyectos de vivienda de interés social, de acuerdo con lo establecido en los planes de ordenamiento territorial. Esto con el requisito de presentar una propuesta que contenga el objeto y las condiciones del proyecto y su viabilidad técnica, jurídica y financiera. También se ha mantenido la transferencia gratuita de terrenos fiscales para regularización de asentamientos de origen informal.

### **3. El uso de terrenos fiscales en proyectos urbanos**

En la revisión exploratoria realizada se seleccionaron cuatro casos en los que grandes proyectos urbanos fueron desarrollados sobre suelo público, ya sea que pertenecieran al Estado desde hace muchos años, pero se encontraban en abandono o desuso; o bien en terrenos que fueron adquiridos especialmente para incorporarlos a un banco de suelo y utilizarlos en proyectos específicos de interés público.

Para cada caso se menciona muy brevemente el contexto de los grandes proyectos urbanos y se destaca el arreglo institucional mediante el cual se gestionó el uso del suelo fiscal. Las experiencias son variadas, desde la conformación de empresas mixtas público-privadas para un proyecto específico, hasta la conformación de nuevas entidades estatales para administrar la cartera de terrenos. También operaron desarrolladores inmobiliarios exclusivamente públicos y distintos grados de participación social en los proyectos.

**a) Puerto Madero, Buenos Aires, Argentina – terrenos fiscales para proyectos urbanos que gentrifican**

Puerto Madero es un proyecto de revitalización urbana con venta del suelo para usos muy rentables financieramente y con una generación de espacio público emblemático. Se conoce por su éxito como ejercicio de renovación de un área degradada y por sus impactos en la dinámica inmobiliaria de su área de influencia. También hay críticas por el efecto de gentrificación, ya que los usos más rentables expulsaron usos previos y en el diseño no se consideraron medidas de inclusión social.

Es un proyecto de 170 hectáreas en un área portuaria que ya no estaba en actividad, colindante con el centro administrativo y financiero de la ciudad. Contaba con 10 edificios degradados, pero con valor patrimonial (los antiguos *docks* del Puerto). Inició en 1989, para 2009 la superficie construida alcanzaba los 2,3 millones de metros cuadrados; la población estable rondaba las 16 mil personas y se había realizado una inversión total pública y privada, de US\$1.700 millones (Cuenya, 2011).

Para la gestión del gran proyecto urbano se creó una empresa pública entre entidades nacionales y municipales, la Corporación Antiguo Puerto Madero, una empresa urbanizadora estatal como sociedad anónima, regida por las leyes del derecho privado a la que se le aportaron los terrenos. Con el producto de las ventas, se ejecutaron las obras y se asumió que se generarían dividendos para inversión en otras zonas. Según el reglamento original, el municipio decidió destinar los dividendos que le corresponderían a planes de vivienda en otras zonas de la ciudad (50%), obras en educación (23%) y en la reserva ecológica (2%).

Un análisis crítico que Beatriz Cuenya plantea, es que no se cumplió necesariamente, que no hubo esta generación de inversión para nuevos proyectos, sobre todo para proyectos de vivienda en otras zonas de la ciudad. Aunque hay posiciones encontradas respecto a los logros de este gran proyecto, algunos especialistas argumentan que era peor no haber hecho nada y que el área permaneciera degradada, en tanto otros consideran que se desaprovechó la oportunidad en una zona magnífica para incluir una cuota importante de programas de vivienda de interés social.

**b) Ribera Norte, Concepción, Chile, mejoramiento de barrios, reasentamiento en sitio y mezcla social como estrategia financiera y de integración**

El proyecto Ribera Norte es un proyecto que apuesta a combinar integración de programas sociales y proyectos inmobiliarios. Se propuso vender suelo a los desarrolladores privados para obtener recursos para hacer una relocalización en sitio de familias que ocupaban informalmente la zona de propiedad pública.

El área del proyecto alcanzó las 140 hectáreas, similar a la de Puerto Madero, y había sido históricamente subutilizada. Estaba encerrado entre las vías férreas y la ribera inestable del río y constituía un vacío urbano en una localización estratégica próxima al centro de la ciudad. Inician en 1990, la idea era recuperar 80 hectáreas para usos urbanos públicos colectivos y vías, un sistema de parques en 14 hectáreas, un gran teatro y el traslado de edificios públicos. Fue un proyecto urbano mucho más integral que el de Puerto Madero.

Se planteó el objetivo social de evitar el desplazamiento y relocalizar 1.400 familias de bajos ingresos en la misma área del proyecto. Fueron efectivamente construidas 1.640 viviendas sociales en 25 años, en dos grandes conjuntos habitacionales. Un sector no pudo ser relocalizado por resistencia de las familias. La venta de los terrenos fiscales recuperados y urbanizados debía financiar la construcción de infraestructuras públicas y de vivienda social, bajo un esquema de autofinanciamiento. Se destinaron 19 hectáreas a proyectos inmobiliarios. Según artículos de prensa, las ventas fueron un éxito en un sector y muy lentas en otro. Se vendieron 7,5 hectáreas para un centro comercial, que obligó a modificar el plan maestro.

Con la venta a usos rentables se esperaba obtener 80 hectáreas para usos colectivos y cerca de 25 para programas de vivienda de interés social. Este proyecto destaca porque incorpora el uso de política social, planeación urbana, un plan maestro, financiación parcial y mezcla de usos para un programa de relocalización en sitio.

Institucionalmente, el proyecto crea un directorio integrado por los ministros de vivienda y urbanismo, obras públicas y bienes nacionales, el alcalde y el intendente regional, con un coordinador del programa que actuaba como secretario ejecutivo del directorio y como jefe de un equipo profesional. El directorio orientaría todas las acciones del programa y la provisión de fondos. Fue un proyecto que se considera innovador, que puso en práctica nuevas formas de participación ciudadana, porque además de la estructura institucional pública se constituyeron dos comités, un comité social que agrupaba y coordinaba la relación con los vecinos y uno técnico que agrupa a los actores institucionales relevantes. Hubo un fuerte debate público con un proceso informado y abierto.

### **c) Villa 31, Buenos Aires, Argentina – regularización, mejoramiento y mezcla de usos de suelo**

Villa 31 es un gran asentamiento informal en Buenos Aires, localizado en un terreno público muy bien ubicado, a pocas cuadras de Recoleta, zona de alta renta, cercana a Puerto Madero y cerca de importantes infraestructuras. La Villa está detrás de una serie de autopistas elevadas, en un entorno urbano con grandes inequidades en relación con el resto de la ciudad: sin servicios básicos de calidad, sin agua, alcantarillado, electricidad formal, etc. Durante varias décadas resistió varios intentos de desalojo conflictivos y violentos (1980, 1996), pero permaneció y resistió. En el 2016, finalmente se acepta la urbanización de la villa, el mejoramiento integral y que permanezca en sitio. Se crea entonces una Secretaría de Integración Social y Urbana en la ciudad de Buenos Aires, con el mandato exclusivo de transformar la villa en barrio, a través de un plan integral urbano con financiación de la banca multilateral, de más de US\$300 millones. Los terrenos fueron vendidos a quienes ocupaban de manera informal, hubo relocalización en el mismo proyecto con muchas dificultades y resistencias. Se subastaron terrenos para uso rentables con el fin de financiar el proyecto.

El programa de mejoramiento avanzó con resultados relativos. Según notas del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2021), de 2.386 unidades funcionales solo la mitad tenían inicio de obra ese año y 785 de las que se terminaron corresponden al subprograma de mejoramiento de exteriores, que no se traduce en condiciones de habitabilidad adecuadas. De acuerdo con la nota: "sólo 308 unidades funcionales fueron mejoradas con el subprograma de mejoramiento integral y 14 son las que se encuentran con obra en curso". Con el subprograma "manos a la obra" se finalizaron 258 unidades funcionales y se entregaron proyectos de obras a 1.179 vecinos.

Este gran proyecto de regularización y mejoramiento de barrio sigue en curso. Es interesante destacar que los terrenos públicos no se usan para desplazar a las familias del asentamiento. Aunque en algunos gobiernos hubo la intención de vender los terrenos para grandes proyectos inmobiliarios y con los recursos trasladar a la población, al igual que en el proyecto Ribera Norte en Chile, la población permaneció en el sitio y logró que parte de los recursos del programa se usen para mejoramiento de barrios.

### **d) Metrovivienda – Bogotá, Colombia**

La experiencia en Bogotá ha transcurrido desde el desarrollo de ciudadelas en expansión urbana hacia la inserción de proyectos de pequeña escala dentro del tejido urbano con base en terrenos fiscales y porcentajes obligatorios de vivienda de interés social en planes parciales.

Bogotá tiene un Banco de tierras que se creó en 1998. Sigue en cierta medida al modelo francés que crea el Banco de tierras como una entidad, en este caso, Metrovivienda. Es una empresa industrial y comercial del Estado capitalizada con un momento de bonanza de las finanzas públicas de Bogotá por

una fuerte mejora de su impuesto predial y la venta de parte de su empresa de energía. Es así como capitalizan a esta empresa industrial y comercial del Estado y el entonces alcalde Enrique Peñalosa trabaja con el lema “les compramos tierra alrededor de las ciudades”.

Bogotá primero empezó a comprar y expropiar suelo en periferia, típico modelo de banco de tierras en suelo de expansión, lo urbanizaba y lo vendía a constructores en terrenos mínimos de una hectárea y con eso financiaba los costos de urbanización. Asumió los costos de gerencia y trabajó con fiducias por muchos años. Faltó un poco una de las premisas de los bancos de tierra que es comprar suelo a precios despojados de cualquier expectativa de urbanización, o sea, muy baratos para que la diferencia permita hacer viviendas de interés social que en Colombia tienen tope de precio controlado. Mirando a la experiencia en perspectiva, se hizo un buen urbanismo. En principio se decía que se estaba construyendo en otra ciudad, pero era más bien la anticipación al crecimiento de la ciudad.

El esquema de operación de Metrovivienda originalmente era comprar terrenos o asociarse con propietarios en zonas de expansión previamente identificadas, desarrollar las obras de urbanismos en las tierras adquiridas, promocionar las localizaciones urbanizadas en las comunidades, vender las supermanzanas a distintos tipos de ONG y constructores en proceso de selección (por precio y área, calidad no fue un factor importante), y desarrollaban los proyectos con las condiciones definidas por la empresa y según el plan de ordenamiento, quienes luego vendían a los consumidores finales. En 20 años, con precio tope (de 70 y 135 salarios mínimos legales mensuales), se desarrollaron 400 hectáreas en 4 ciudadelas donde se construyeron alrededor de 40,000 viviendas sociales.

Luego, en un gobierno municipal más reciente cambió la premisa y se propuso como objetivo mejorar la localización de la vivienda, lo que es muy positivo, pero hay que considerar que los proyectos dentro de la ciudad consolidada, aunque son necesarios, se vuelven de pequeña escala y tienen tiempos más largos de implementación. Esta política acepta la reducción del tamaño de los proyectos para favorecer la mezcla social, insertar vivienda de interés social en el tejido urbano y diversificar el tipo de constructores que participan, para incluir medianos y pequeñas Organizaciones Populares de Vivienda (nombre que reciben agrupaciones compuestas por familias que se unen, ahorran, aportan y hacen los proyectos. El número máximo de miembros que admite esta figura son 200 familias).

El uso de los terrenos fiscales para proyectos dentro de la ciudad además implicó la aplicación de otros instrumentos de financiación. Al principio Metrovivienda exigía el pago en efectivo total de contado, entonces sólo participaban grandes constructores con capacidad financiera, después empezó a dar plazos y a incorporar criterios de calidad y área, como en los concursos del suelo.

En ese período el Gobierno Nacional lanzó una resolución por encima de los planes de ordenamiento. El Ministerio incluyó en su Plan Nacional de desarrollo en 2008 que cualquier propietario privado, constructor privado o municipio puede ofrecer un macroproyecto, se le hace un análisis y se sacó una resolución especial que modifica el POT. El Ministerio empezó un gran macroproyecto con unos privados en un municipio conurbado con Bogotá (Soacha) con altos índices de pobreza y de ocupaciones informales resultantes del desplazamiento forzado de familias a causa del conflicto armado que tiene lugar en el país. Cambiaron también las reglas de aporte de cargas para el financiamiento del urbanismo (regalaron las plusvalías). Desarrollaron gran cantidad de viviendas, cerca de 60.000. Los constructores de Bogotá apoyaban ese proyecto en Soacha porque reprodujo el esquema de venta de las supermanzanas.

Desde el gobierno local se empezó a usar bienes fiscales nacionales y municipales, y a dispersar pequeños proyectos dentro de la ciudad. Resultaron pocos y de pequeña escala comparada con la intervención masiva en suelo de expansión, pero se desarrollaron proyectos demostrativos que lograron inclusión social de vivienda de interés social.

El caso de Bogotá ilustra la necesaria relación entre planeación municipal, ordenamiento territorial y vivienda social. No va a ser posible hacer vivienda accesible para las familias más pobres o de menores recursos, sin movilizar para ellos las plusvalías que genera la acción pública en el territorio.

Los recursos públicos siempre serán escasos, la localización de los terrenos públicos en zonas centrales es irremplazable. Un terreno público en una zona bien localizada no hay que venderlo, hay que aprovecharlo para alcanzar los objetivos de las políticas públicas urbanas y de vivienda.

De las experiencias revisadas se puede destacar tres aspectos. Primero, la importancia de la vinculación del instrumento de bancos de tierras, reservas territoriales o patrimonios públicos de suelo, en sus distintas modalidades a la planeación u ordenamiento territorial, en los distintos niveles de gobierno. En algunos casos los bancos de tierra fueron derogatorios o utilizados al margen de las decisiones de planeación, alternativa problemática que contrasta con aquellas integradas a la planeación territorial.

Segundo, la necesidad de contar con políticas integrales de vivienda, que permitan articular la gestión del suelo a los dispositivos sociales, económicos y, sobre todo, financieros de esas políticas. La posibilidad de utilizar los terrenos como subsidio en especie, las exigencias de calidad y los propósitos de inclusión social e integración urbana, entre otros como los objetivos ambientales.

Tercero, la importancia de diseñar alternativas que no impliquen la transferencia en propiedad de los terrenos recibidos y destinados para vivienda de interés social, a través de uso del derecho de superficie o de mecanismos de alquiler o concesión, que permite contar en el largo plazo con la propiedad para desarrollo futuro de proyectos de revitalización. Mucho más es procedente evitar utilizar los terrenos públicos bien localizados como fuente de financiación, al venderlos para usos rentables bajo el supuesto de multiplicar los recursos para ejecutar proyectos de vivienda social, ya que la localización y sus posibilidades de mezcla social son algo irremplazable, que debería estar en el centro de las preocupaciones de las políticas de vivienda.

### **C. Anotaciones sobre el marco jurídico e institucional en Costa Rica para la gestión de suelo público con fin prioritario para vivienda**

*Erick Solano Coto*

Esta sistematización del marco jurídico e institucional para la gestión de bienes patrimoniales del Estado en sus diversas escalas de gobierno y tipos de órganos y entidades, tiene como fin analizar si las instituciones con competencias legalmente asignadas para administrar bienes patrimoniales tienen las facultades necesarias para la gestión de una cartera de inmuebles fiscales que puedan apoyar primordialmente el desarrollo de las políticas de vivienda, así como, examinar la factibilidad de usar los inmuebles con las condiciones de disposición necesarias con el objeto de ajustar su uso futuro a vivienda.

Específicamente la revisión tiene los siguientes objetivos:

- Sistematizar el marco jurídico que habilita y asigna competencias para la administración de bienes patrimoniales a un conjunto de instituciones públicas que poseen grandes carteras de suelo fiscal.
- Identificar y caracterizar los instrumentos que disponen los gobiernos (nacional y municipales) para producir suelo urbanizado (suelo fiscal actual o mecanismos de adquisición futura).
- Revisar mecanismos para gestionar carteras de tierras públicas urbanas desocupadas o subutilizadas con potencial de uso para vivienda social.
- Analizar las condiciones jurídicas actuales y las potencialmente necesarias para la creación de un Banco de Suelo Fiscal Urbano, entendido como una estrategia de gestión de inmuebles públicos susceptibles para futuro desarrollo urbano (inventario de suelo actualmente en propiedad pública y mecanismos de incorporación en el futuro).
- Ilustrar, con experiencia internacional atinente a este estudio, las opciones para implementar una estrategia de gestión de suelo fiscal: asiento institucional, adaptaciones normativas.

## 1. Marco normativo para la gestión de suelo fiscal en Costa Rica

El ordenamiento jurídico de Costa Rica tiene como base la Constitución Política de 1949, cuyo artículo 50, que forma parte de las Garantías Sociales resguardadas en su Título V, establece que el Estado costarricense debe procurar el mayor bienestar a todas las personas habitantes del país.

A partir de ese mandato constitucional, el legislador ha buscado consolidar los pilares sobre los que se erige el Estado Social de Derecho que tiene por finalidad garantizar mejor calidad de vida a la población nacional. En materia de acceso a vivienda, se encuentra expresamente consagrado mediante el artículo 65 de la Constitución, que atribuye al Estado el deber de promover la construcción de viviendas populares, como una vía para asegurar mejores condiciones para los habitantes del país.

Como ha señalado la Sala Constitucional en su vasta y reiterada jurisprudencia, cuyos efectos resultan vinculantes *erga omnes*, de conformidad con el artículo 13 de la Ley N° 7135 de Jurisdicción Constitucional, no se traduce, *per se*, en la obligación de entregar soluciones habitacionales a cada habitante, sino a garantizar los medios adecuados para que las personas puedan disfrutar de un techo digno, aunque ello no represente la titularidad del inmueble. Así queda patente en las sentencias en las que se ha referido a ello; por ejemplo, la N° 15885-2019, que, a su vez, se fundamenta en la sentencia N° 2758-2009, de cuya literalidad se desprende lo siguiente:

...El modelo constitucional denominado Estado Social de Derecho tiene como uno de sus fines garantizar un sistema económico que permita a todos sus habitantes el acceso a una vida digna. Pero **la obligación de establecer los medios, mecanismos o instrumentos idóneos para la obtención de las condiciones que garantizan una vida digna no puede homologarse con la obligación de suministrarlos directamente**. Concretamente sobre la vivienda, el artículo 65 de la Constitución Política establece este derecho, que está contenido dentro una norma programática que establece una directriz al Estado para la construcción de viviendas populares y en armonía con el artículo 50 referido a que el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país. Se puede concluir que lo que se está consagrando es el derecho a la vivienda para todos los habitantes de la República, pero no entendido en el sentido en que el Estado debe proveer de ésta a todos los habitantes sino en el sentido por un lado de que **existiendo las instituciones estatales para tal fin todas las personas que reúnan los requisitos tienen el derecho de acceder a estas instituciones, sin que signifique que se le dará una solución a todo el que acceso, sino que ello dependerá, entre otros aspectos, del presupuesto institucional, de la habilitación legal y de que el solicitante satisfaga a cabalidad todos los requisitos exigidos y segundo en la obligación de establecer los mecanismos e instrumentos necesarios para que los habitantes de la República, con su propia acción y participación en los sistema de producción y generación de capital, se garanticen el acceso a una vivienda digna**. En conclusión, aunque la Constitución Política establece la obligación del Estado de promover la construcción de viviendas populares y la justa distribución de la riqueza, esto dista sustancialmente de la obligación de comprar terrenos y adjudicarlos a las personas que carecen de una casa de habitación y de solucionar directamente el problema de vivienda... (Todos los resaltados son suplidos).

Con base en ese criterio del Tribunal Constitucional, que aclara cómo han de intervenir las Administraciones Públicas con competencias y facultades para garantizar el acceso a la vivienda, a continuación se analizan las normas legales que crean algunas instituciones u órganos administrativos relativos a los sectores Vivienda, Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial, otorgándoles las respectivas competencias para su ejecución.

**Recuadro 1**  
**Marco normativo para la gestión de suelo fiscal en Costa Rica**

**Marco jurídico institucional**

i) Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo–INVU

El Instituto ha sido creado en 1954 a través de la Ley No 1788. Por medio del artículo 5, en su inciso h), se establece la plena disponibilidad que tiene sobre los bienes de su propiedad, mientras que el inciso n) habilita el INVU para adquirir, por cualquier vía legalmente permitida bienes muebles e inmuebles. El INVU es la institución pública que tiene las mejores condiciones para ser el encargado de gestionar un banco de suelo fiscal. Es el llamado a jugar el rol de receptor de inmuebles inicialmente propiedad de otras instituciones y sumarlos a la reserva de terrenos fiscales actualmente en su posesión.

ii) Instituto Mixto de Ayuda Social–IMAS

A través de la Ley No 4760 se constituyó el IMAS como un ente autónomo que tiene por objetivo la atención de los problemas que derivan de la pobreza extrema del país. El apartado c) del artículo 7 de la ley bajo comentario estatuye que la adjudicación de viviendas es una de las formas en que se materializa la actividad que despliega el IMAS, y para obtener ese beneficio, toda persona beneficiaria de sus proyectos debe participar, cuando menos, en un programa de estímulo, según viene complementado en su artículo 8. Además, el numeral 27 estatuye una habilitación de disposición amplia y genérica, convirtiéndose así en la concesión de una amplia capacidad de decisión del IMAS sobre sus bienes y patrimonio.

iii) Instituto de desarrollo Rural–INDER

El INDER fue creado en 1961 a través de la Ley No 2825; luego, en 1982, esta fue reformada por la Ley 6735, la cual fue derogada a su vez en 2012 con la Ley No 9036, que nombró la institución el “Instituto de Desarrollo Rural” (INDER) y creó la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural. El artículo 16 de esta última ley otorga al INDER amplias facultades para adquirir inmuebles; a su vez, puede poner a disposición de terceros sus bienes, con plena capacidad de administración de su patrimonio, teniendo como objetivo primordial y fundamental la ejecución de la política estatal para el desarrollo rural, como se colige del inciso b) del artículo 15. En el 2021, se logra la ampliación de las regulaciones que fija la ley, confirmando y detallando las prerrogativas que tiene el INDER en cuanto a la disposición sus bienes patrimoniales, con énfasis en los inmuebles.

iv) Sistema Nacional de Áreas de Conservación–SINAC

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) se incorpora al Ministerio de Ambiente y Energía, como órgano administrativo que tiene por finalidad “dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica”, según el artículo 22 de la Ley No 7788; incluyendo, dentro del SINAC, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales. Los inmuebles bajo la tutela del SINAC, que incluyen el Patrimonio Natural del Estado, no pueden ser utilizados de manera discrecional por las diversas Administraciones Públicas.

v) Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos–MIVAH

Entre 1979-1981, mediante los Decretos No 10299-P, No 10458-P-DP y la Ley No 6542, se crea el MIVAH. Dentro del marco de legalidad, ante la ausencia de una ley que consolide su creación, potestades y competencias, las funciones del MIVAH dentro del sector vivienda se han definido con decretos ejecutivos, directrices o lineamientos.

**Municipalidades**

El Título XII de la Constitución Política regula el régimen municipal, confiriéndole a los gobiernos locales autonomía de naturaleza constitucional para atender los intereses y servicios cantonales, recayendo sobre las administraciones municipales la adecuada gestión de las necesidades y demandas de los municipios que habitan la respectiva circunscripción territorial. Los ayuntamientos pueden conformar federaciones para trabajar de manera conjunta (artículos 9 y 10 del Código Municipal, Ley No 7794). Así, a través de la Ley No 5119, se creó la Unión Nacional de Gobierno Locales o la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias.

**Marco jurídico vinculado al suelo fiscal**

Las Administraciones Públicas pueden contar con dos tipos de bienes para alcanzar sus fines y objetivos: aquellos destinados a un fin público y los que son de dominio privado de un ente u órgano administrativo. Estos últimos son los que, de conformidad con lo que estatuyen los artículos 50 y 65 de la Constitución Política, pueden llegar a ser utilizados por las diversas entidades administrativas, en uso de sus facultades y prerrogativas definidas por el bloque de legalidad, para garantizar el acceso a una vivienda digna.

Salvo que una norma estatuya de manera expresa el traspaso de bienes patrimoniales o fiscales a una Administración específica, las Administraciones Públicas adquieren inmuebles de distintas maneras:

Generación de suelo fiscal mediante expropiación o contratación pública

El párrafo primero del artículo 45 de la Constitución Política, junto a la Ley No 7495, consagra la expropiación como una de las opciones para que pueda llevarse a cabo la apropiación de un inmueble, propiedad de un sujeto privado, atendiendo un interés público: se trata del ejercicio de una potestad imperio de las Administraciones Públicas, habilitándolas a privar el derecho de propiedad cuando existe un interés público legalmente comprobado que se le antepone, previa indemnización.

vi) Desafectación y mutación de inmuebles para crear suelo fiscal

El proceso de desafectación de bienes inmuebles transforma su naturaleza demanial, dando paso a que se convierta en un bien patrimonial o fiscal; esta práctica requiere autorización legislativa, como ha concluido la Procuraduría General de la República en su opinión jurídica OJ-138-2016.

**Modificación de la naturaleza mediante técnicas urbanísticas**

Existe la posibilidad para las municipalidades de habilitar inmuebles, cuyo destino inicial no es vivienda, por medio de una modificación que se realiza a partir de técnicas urbanísticas, como el cambio de zonificación del plan regulador. Así, con la emisión de un nuevo o reformado plan regulador de conformidad con los artículos 15 y siguientes de la Ley No 4240, se puede reclasificar una zona, destinándola a un uso residencial.

vii) Aplicación de la Ley de Vivienda Municipal

La Ley No 10199, de Vivienda Municipal, confiere a las municipalidades la potestad de participar activamente “en el desarrollo y la gestión de proyectos de vivienda municipal”. A tal efecto, el inciso 8) del artículo 2 reconoce la potestad de los ayuntamientos de disponer de suelo fiscal —patrimonial— para destinarlo a proyectos habitacionales. Estos inmuebles casi nunca salen del dominio municipal y, por eso, la Ley No 10199 permite a las municipalidades de poner a disposición viviendas bajo un contrato de usufructo.

viii) Retos y propuestas a la luz del marco institucional y jurídico

Cada uno de los procesos tiene factores o elementos que pueden dificultar la ejecución de los proyectos cuando se pretendan materializar, pero la dotación de suelo fiscal es factible y a hoy, no se requiere innovar en el ordenamiento jurídico para incorporar alguna metodología que permita disponer de suelo fiscal, pues ya existe; e incluso, se ha visto ampliada con la promulgación de la Ley de Vivienda Municipal, incluyendo a los gobiernos municipales dentro del grupo de Administraciones Públicas que pueden —y deben— colaborar con la facilitación de inmuebles para destinarlos a proyectos de soluciones habitacionales.

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos ha de buscar la creación de una cartera o base de datos centralizada de inmuebles patrimoniales, con las condiciones técnico-jurídicas idóneas y la contribución de todas las Administraciones Públicas, que permitan someterlos a procesos de análisis e identificación de los que pueden ser destinados a proyectos de vivienda.

En idéntico sentido, es menester valorar una reforma a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para facilitar la donación de inmuebles que se encuentran ociosos y que no pueden ser aprovechados ante la falta de presupuesto para la ejecución de los proyectos que el ente tiene en su cartera; o bien, que se habilite la posibilidad, modificando al artículo 73 bis de la Ley No 7052, de que el Instituto actúe como entidad autorizada en el desarrollo de proyectos habitacionales en inmuebles de su propiedad.

Por último, se propone la posibilidad de que las Administraciones, cuando tienen deudas tributarias con otras Administraciones, puedan analizar y valorar la oportunidad de acordar una dación en pago, entregando bienes patrimoniales para dar por cumplida la obligación; principalmente en aquellos casos en los que la administración tributaria es una municipalidad, de tal manera que los gobiernos locales pueden ver ampliada su cartera inmobiliaria, a efecto de destinar los inmuebles —previa identificación de su idoneidad— a proyectos habitacionales.

Fuente: Elaboración propia con base al estudio normativo de Erick Solano.

## Bibliografía

- Agencia de Ecología Urbana Barcelona (2008). "Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla". Ayuntamiento de Sevilla. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/Uo681581.pdf>.
- Aguado, Emma y Francisco Hernández (1997). "Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades", *Estudios Agrarios*, 8.
- Azuela, Antonio (2001). "El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos. A diez años de la reforma", documento preparado como contribución al estudio, Banco Mundial, Mexico Low Income Housing: Issues and Options, Nueva York, Banco Mundial.
- Baer, L. & Carballo, F. (2021). "La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el Derecho a la Ciudad". *Café de las Ciudades*, 200. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-movilizacion-de-suelo-ocioso-como-accion-prioritaria-para-el-derecho-a-la-ciudad/>.
- Bassols Coma, M. (2002). "Francia: Estudio de las líneas básicas de su legislación urbanística", *Urbanismos comparados en Europa, CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXXIV (131) 2002. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75149>.
- Bassols, Mario, y Javier Delgadillo (1987). *La ciudad de Aguascalientes: desarrollo regional y políticas urbanas (1970–1985)*. En *México: problemas urbano-regionales*, coord. Guillermo Boils. México: Instituto de Investigaciones Sociales–UNAM, García Valdés Editores.
- BID (2019). "Plan de Regeneración Urbana y Reconversión Productiva para los 4D centrales de San José, Plan Maestro San José 4D-2050". Documento Síntesis. BID-Municipalidad de San José. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://drive.google.com/file/d/16rSt4uxPG-M5cDwF3BX9Rj7L8eWelj73/view>.
- Carlos Mendive (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina [editado por] Martim O. Smolka y Fernanda Furtado.
- CELS-Centro de Estudios Legales y Sociales (2021). Nota informativa.
- Chaves, C. (2022). "Avance en el inventario de suelo fiscal". Presentación elaborada como insumo al estudio de alternativas para la Gestión estratégica de suelo público: explorando opciones para apoyar políticas de vivienda en Costa Rica. MIVAH: Dirección de Gestión Integrada del Territorio, Departamento de Información en Ordenamiento Territorial, 9 de setiembre de 2022.

- Colombia–Congreso de la República (1989). Ley 9ª de 1989. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>.
- Colombia–Congreso de la República (1997). Ley 388 de 1997. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>.
- Comby, Joseph y Renard, Vincent (1996). *Les politiques foncières*. PUF, Collection "Que sais-je", París.
- Connolly, Priscilla (2004). The Mexican National Popular Housing Fund. In: Empowering citizen: Local Government, Civil Society & Urban Poverty Reduction, eds. David Statterwaite & Diana Miltin. Londres: Earthscan Publications Limited.
- Costa Rica-Asamblea Legislativa (2021). Ley General de Contratación Pública (Nº 9986). Recuperado 17 de abril de 2024, de [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=94469](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=94469).
- \_\_\_\_\_ (2010). Ley Nº 8905 reforma del artículo 2 de la Ley Nº5695, Creación del Registro Nacional, y sus reformas; y modificación de la Ley Nº59, Creación y Organización del Instituto Geográfico Nacional, de 4 de julio de 1944, y sus reformas. Recuperado Abril 17, 2024, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=69510&nValor3=83516&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=69510&nValor3=83516&strTipM=TC).
- \_\_\_\_\_ (2009). Sentencia Nº 2758 de 2009. Recuperado 17 de abril de 2024, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=prd&param6=1&ndictamen=20578&strtipm=t](http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=prd&param6=1&ndictamen=20578&strtipm=t).
- \_\_\_\_\_ (2004). Programa de Renovación Urbana Repoblamiento del Cantón Central de San José (Decreto Nº 31730-MIDEPLAN-MIVAH). Recuperado 17 de abril de 2024, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52628&nValor3=57163&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52628&nValor3=57163&strTipM=TC).
- \_\_\_\_\_ (2002). Ley de Vivienda Municipal (No 10199). Recuperado 17 de abril de 2024, de [https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=97290&nValor3=0&strTipM=TC](https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=97290&nValor3=0&strTipM=TC).
- \_\_\_\_\_ (2002). Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central (Nº 30720-H). Recuperado 17 de abril de 2024, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49336&nValor3=92588&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49336&nValor3=92588&strTipM=TC).
- \_\_\_\_\_ (1998). Ley de Biodiversidad (Nº 7788). Recuperado 17 de abril de 2024, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39796&nValor3=129485&param2=1&strTipM=TC&Resultado=6&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39796&nValor3=129485&param2=1&strTipM=TC&Resultado=6&strSim=simp).
- \_\_\_\_\_ (1995). Ley de Contratación Administrativa (Nº 7494). Recuperado 17 de abril de 2024, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=24284](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=24284).
- \_\_\_\_\_ (1971). Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (Nº 4760). Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Ley%20N%C2%Bo4760%20Ley%20de%20Creaci%C3%B3n%20del%20Instituto%20Mixto%20de%20Ayuda%20Social.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (1961). Ley de Tierras y Colonización (No 2825). Recuperado 17 de abril de 2024, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=32840](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=32840).
- \_\_\_\_\_ (1949). Constitución Política de 1949. Recuperado 17 de abril de 2024, de [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871).
- Costa Rica-Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022). "Estimación de población y vivienda 2022: resultados generales" [recurso electrónico] / Instituto Nacional de Estadística y Censos. – San José, C.R.: INEC. Recuperado 17 de abril de 2024, de [https://admin.inec.cr/sites/default/files/2023-07/rePoblacResultadosGenerales\\_Estimacion\\_poblacion\\_vivienda\\_2022.pdf](https://admin.inec.cr/sites/default/files/2023-07/rePoblacResultadosGenerales_Estimacion_poblacion_vivienda_2022.pdf).
- Costa Rica-Procuraduría General de la República (2004). Dictamen C-162-2004. Recuperado 17 de abril de 2024, de <http://www.pgrweb.go.cr/DOCS/DICTAMENES/1/P/D/2000-2009/2000-2004/2004/74EC4.HTML>.
- \_\_\_\_\_ (2016). Opinión jurídica OJ-138-2016. Recuperado 17 de abril de 2024, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&ndictamen=19665&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&ndictamen=19665&strTipM=T).

- Cuenya, B.; Corral, M. (2011). "Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires", EURE (Santiago) vol.37 no.111 Santiago. Recuperado 17 de abril de 2024, de <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200002>.
- Cymet, David (1991). El proceso de urbanización de los ejidos suburbanos a la luz de la reforma al artículo 123: posibles limitaciones. Ponencia presentada en la conferencia: La reforma al artículo 27 y su impacto en la urbanización del ejido en México, Austin: Universidad de Texas (fotocopia).
- De Santiago, E., & González, I. (2019). "El deber legal de conservación, la ITE y el IEE: nuevos instrumentos normativos para el impulso de la conservación y la rehabilitación edificatoria". *Informes De La Construcción*, 71(554), e287. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://doi.org/10.3989/ic.63735>.
- Edith Jiménez (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina [editado por] Martim O. Smolka y Fernanda Furtado.
- Gobierno de España (2011). Real Decreto-ley 8/2011. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-11641>.
- INVU (2021). "Evaluación y selección de terrenos en el cantón de Garabito, Puntarenas, para el desarrollo de un proyecto de vivienda de interés social". Análisis Técnico. Comisión de Investigación, Análisis y Recomendación de Terrenos. INVU: San José, 25 de mayo de 2021.
- Jiménez Céspedes, R. A. (2020). Proyecto NODOS: Definición y caracterización de las zonas de influencia del Proyecto de Reorganización del Transporte Público Modalidad autobús del AMSJ, primera parte.
- Laurenzi, A (2014). "State Trust Lands", aparece en *Land Lines*, Julio 2004. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://www.lincolnst.edu/publications/articles/state-trust-lands#:~:text=State%2otrust%2olands%2oare%2oa,system%2C%2oa%2ofundamental%2ostate%2oresponsibility>.
- Mature Market Institute, Lehning, A.; & Harmon, A. (2013). "Livable community indicators for sustainable aging in place". MetLife, Mature Market Institute. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://longevity.stanford.edu/financial-fraud-research-center/wp-content/uploads/2017/01/mmi-livable-communities-study.pdf>.
- MIVAH (2023). Memoria Institucional 2022-2023. Recuperado 17 de abril de 2024, de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2022-2023\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2022-2023_MIVAH.pdf).
- Moya González, L. (Ed.) (2008). *La vivienda social en Europa: Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*. Mairea. p.216.
- Municipalidad de San José (2020). "Plan de Desarrollo Municipal 2020-2024". Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://www.msj.go.cr/docu/DPEI/Plan%2ode%2oDesarrollo%2oMunicipal/Plan%2ode%2oDesarrollo%2oMunicipal%2o2020-2024.pdf>.
- Muñoz Gielen, D. (2005). "Países Bajos. Líneas básicas del urbanismo neerlandés". *Estudio de Urbanismos Comparados en Europa*, 459-515. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85763/62564>.
- Needham, R.L. (1993). "Quality-focused management". *New Directions for Community Colleges*, 1993: 61-70. <https://doi.org/10.1002/cc.36819938407>.
- Olivera, G. (2001). "Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992" EURE (Santiago) v.27 n.81 Santiago. Recuperado 17 de abril de 2024, de [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612001008100004](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008100004).
- Reino de los Países Bajos - Constitución Política de 2018. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://www.government.nl/topics/constitution/documents/reports/2019/02/28/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>.
- Romero-Vargas, M.; Bermúdez-Roja, T. & Duque-Gutiérrez, M. (2019). "Evaluación cualitativa de indicadores de sostenibilidad socioambiental para su selección y aplicación en ciudades costarricenses". *Revista Geográfica De América Central*, 1(64), 17 - 41. Recuperado 17 de abril de 2024, de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/13169>.

- Rupprecht Consult (editor), (2019). "Guidelines for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan". Second Edition, 2019. Recuperado 17 de abril de 2024, de [https://www.researchgate.net/publication/374913351\\_Guidelines\\_for\\_developing\\_and\\_implementing\\_a\\_Sustainable\\_Urban\\_Mobility\\_Plan\\_2nd\\_edition](https://www.researchgate.net/publication/374913351_Guidelines_for_developing_and_implementing_a_Sustainable_Urban_Mobility_Plan_2nd_edition).
- Smolka, M. y Furtado, F. (2014). "Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina". Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado 17 de abril de 2024, de [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full\\_o.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_o.pdf).
- UCR (2022). Balance y Tendencias del Sector Vivienda 2021: Análisis del impacto de la crisis en el hábitat y la vivienda" Posgrado de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica. Recuperado 17 de abril de 2024, de [https://arquis.ucr.ac.cr/medios/documentos/2022/balance\\_y\\_tendencias\\_del\\_sector\\_vivienda\\_2021\\_analisis\\_del\\_impacto.pdf](https://arquis.ucr.ac.cr/medios/documentos/2022/balance_y_tendencias_del_sector_vivienda_2021_analisis_del_impacto.pdf).
- Uruguay-Asamblea Legislativa (2008). Ley N° 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Medio Ambiente y Desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

179. Gestión estratégica del suelo público: banco de suelo urbano y políticas de vivienda en Costa Rica, Marcela Román Forastelli (LC/TS.2025/54), 2025.
178. Análisis de los impactos acumulativos en el licenciamiento ambiental, Equipo de trabajo de la Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (REDLASEIA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (LC/TS.2025/13), 2025.
177. Lineamientos para la incorporación del sector del transporte en las estrategias de economía circular, Estefani Rondón Toro (LC/TS.2024/56), 2024.
176. Criterios para la integración del cambio climático en la evaluación ambiental de proyectos de inversión, Equipo de trabajo de la Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (REDLASEIA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (LC/TS.2023/147), 2023.
175. Estándares y certificaciones internacionales voluntarias en materia de minería sostenible en los países andinos, Annie Dufey y Pinhas Zamorano (LC/TS.2023/67), 2023.
174. Remediación y activación de pasivos ambientales mineros en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ana María Aranibar, Daniel Lafuente y Erick Pabón (LC/TS.2023/66), 2023.
173. Gestión integral de las baterías fuera de uso de vehículos eléctricos en el marco de una estrategia de economía circular, Juan Pablo Zagorodny (LC/TS.2023/36), 2023.
172. Avances institucionales y normativos para la gestión integral de pasivos ambientales mineros en Colombia, Mauricio Cabrera Leal y Milena Ordóñez Potes (LC/TS.2022/12), 2022.
171. Economía circular y valorización de metales: residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, Jacques Clerc, Ana María Pereira, Constanza Alfaro y Constanza Yunis (LC/TS.2021/151), 2021.
170. Metodologías para el uso de factores de emisión: material particulado en depósitos de relaves abandonados, Matías Silva y Gonzalo Suazo (LC/TS.2020/92), 2020.

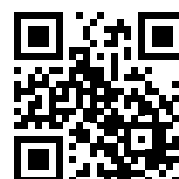
## MEDIOAMBIENTE Y DESARROLLO

### Números publicados:

- 179 **Gestión estratégica del suelo público**  
Banco de suelo urbano y políticas de vivienda en Costa Rica  
*Marcela Román Forastelli*  
*Coordinadora*
- 178 **Análisis de los impactos acumulativos en el licenciamiento ambiental**  
*Equipo de trabajo de la Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (REDLASEIA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*
- 177 **Lineamientos para la incorporación del sector del transporte en las estrategias de economía circular**  
*Estefani Rondón Toro*



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)



<https://bit.ly/CEPAL2025-54S>