



COLOMBIA DOCUMENTO 10 MARÍA MERCEDES MALDONADO COPELLO



## ¿Es posible anticiparse a la urbanización informal?

Reflexiones a partir de la Operación Urbanística Nuevo Usme, Bogotá, y del Macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira (Colombia)

Por décadas, las políticas y programas de mejoramiento barrial y de regularización de los llamados barrios *ilegales e informales* han ocupado un lugar privilegiado en el imaginario y en las prácticas de los actores de las políticas sociales urbanas en los países de América Latina. A pesar de sus escasos resultados, de sus ambigüedades e incluso de los problemas derivados de la concepción de este tipo de programas, se verifican inercias similares a las de los programas de producción de vivienda nueva, sobre todo a aquellos basados en el otorgamiento de subsidios directos a la demanda.

El énfasis en el otorgamiento de títulos de propiedad, sobre todo en los últimos años, la destinación de un porcentaje importante de los recursos a la adquisición de tierras que posibiliten la regularización urbanística o las debilidades de muchas legislaciones en la resolución de los problemas relacionados con la generación de los elementos colectivos de soporte de la urbanización (infraestructuras, servicios públicos, equipamientos sociales y espacios verdes y recreativos) expresan la importancia que se le concede a la solución del problema desde la óptica del acceso a la vivienda y de la protección en primer término de derechos individuales, como el de la propiedad, tanto de los propietarios originales como de los ocupantes, sobre el conjunto de derechos y procesos colectivos que definirían de mejor manera el derecho a la ciudad.

En la gran mayoría de las ciudades colombianas, las administraciones públicas y la sociedad en general aceptan de manera extrañamente pasiva la urbanización ilegal como un problema prácticamente sin solución. Así, un significativo componente de la acción estatal se va convirtiendo en una gestión de la irregularidad, a pesar de los enormes costos y de los escasos resultados de los programas remediales de regularización para resolver el conflicto y evitar que un porcentaje creciente de los habitantes urbanos enfrenten problemas de riesgo, precariedad, exclusión o falta de integración socioespacial.

Entre tanto, las políticas de producción de vivienda social se reducen en la mayoría de los casos a políticas de financiación diseñadas en torno a la vivienda como producto final, tanto en la priorización de los elementos (los espacios privados sobre los colectivos), como en la determinación a priori de los precios de la vivienda y de las condiciones de acceso a ella, lo que redundará en elevación de precios del suelo y en transferencia de importantes recursos a los propietarios de tierra. Esta concepción puede considerarse como el correlato de lo que ha sido la idea dominante sobre el papel del urbanismo, que tal como lo plantea la abogada brasileña Sonia Rabello, no ha sido otro que el de valorizar de manera gratuita suelo de propiedad privada, bajo el supuesto –equivocado– de que esto constituye un signo de dinamismo económico y de desarrollo. No es extraño encontrar planes directores o de ordenamiento territorial que reservan grandes zonas a la expansión o renovación para usos rentables como comercios, oficinas o vivienda de altos ingresos, mientras son escasas las áreas para vivienda social, justamente donde se concentra el mayor crecimiento poblacional. En consecuencia, el acceso al suelo y a la vivienda se desplaza al ámbito de los procesos informales.

Una y otra faceta de los programas de vivienda social, así como los procesos mismos de la ciudad popular deberían servir de espacios de aprendizaje para romper el círculo vicioso del estímulo directo o indirecto a la urbanización informal tanto por la ausencia de suelo urbanizado accesible para los más pobres, como por la promesa en muchos casos cada vez más cierta de la regularización.

Ciertamente, la tarea no es sencilla, pero tampoco imposible, de manera que en un momento en que en general en América Latina se discute sobre la necesidad de adopción de políticas de suelo, es importante explorar los mecanismos de su incorporación prioritaria en las acciones y programas relacionados con el hábitat popular.

En este contexto, este artículo contiene los principales planteamientos de lo que se denominará el esquema de gestión del suelo, diseñado dentro del proceso de estructuración de la Operación Urbanística Nuevo Usme y del Macroproyecto de Vivienda Gonzalo Vallejo Restrepo, que se desarrollan en Bogotá y Pereira, respectivamente.

La Operación Nuevo Usme fue promovida inicialmente por el Comité de Política Habitacional, durante la administración del alcalde Antanas Mockus, a partir de su inclusión como una operación estratégica dentro del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, gestión en la que se inició su diseño y ejecución. Posteriormente se convirtió en un proyecto demostrativo, apoyado por el Instituto Lincoln, lo que permitió que, además, la Operación se transformara en un espacio de reflexión, discusión pública y producción de información sobre temas relacionados con políticas de suelo, tales como los diversos mecanismos de recuperación de plusvalías para la colectividad, el papel de los avalúos o valoraciones de tierra, la articulación entre políticas de vivienda o hábitat con políticas de suelo, o las posibilidades y los retos para las prácticas jurídicas (estatales o no) en torno a la relación entre el estatuto jurídico de la propiedad y la planeación u ordenamiento territorial. Dentro de este proyecto y a raíz del énfasis otorgado por la Alcaldía de Pereira a la búsqueda de alternativas para las políticas de vivienda y a la aplicación de mecanismos de participación en plusvalías, se inició un proceso con la administración de esta ciudad, dirigido a compartir y desarrollar los aprendizajes de la Operación Usme.

Se puede afirmar que, hoy día, Operación Usme es una especie de laboratorio alimentado por distintos aportes de la red de investigadores del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln, universidades y ONG colombianas. Propone una alternativa concreta en términos de mecanismos de movilización de los recursos generados por los procesos de desarrollo urbano –comúnmente denominados plusvalías– para producir suelo urbanizado dirigido a familias de pocos recursos o excluidas de los circuitos formales, públicos o privados, de producción de vivienda. Este esquema, con las variaciones y especificidades propias de cada ciudad y las decisiones políticas de las respectivas administraciones, viene siendo aplicado en Bogotá y en Pereira, y discutido y explorado por otras administraciones municipales del país.

Los aspectos que serán analizados son: (1) puntos de discusión que plantea el esquema Operación Usme y (2) mecanismos de redistribución social de plusvalías.

### Puntos de discusión que plantea el esquema de Operación Usme

A través de algunas preguntas se contestan los interrogantes más usuales frente al esquema que aquí se analiza.

#### ¿Qué hace la diferencia en este esquema?

Se trata de una alternativa a las políticas tradicionales de vivienda social en América Latina, que, como ya se ha expresado, han girado en torno a tres ejes: a) la construcción estatal de vivienda; b) el otorgamiento de subsidios directos a la demanda en programas generalmente desarrollados por el sector privado o por una combinación de actuaciones

público-privadas en las que se subsidia el acceso a la vivienda como producto terminado; y c) los programas paliativos de regularización de asentamientos de origen informal y de mejoramiento barrial.

Los análisis de muchas experiencias de políticas sociales de vivienda evidencian que esos programas implican transferencias importantes de recursos sociales a los propietarios de tierra y que no logran solucionar el problema social del acceso al suelo urbanizado y a la vivienda, ni la integración urbana.

La premisa de partida de Operación Usme es que la inversión de recursos públicos debe priorizar la generación de suelo urbanizado de calidad (sistemas de áreas protegidas, infraestructuras viales y de servicios públicos, áreas verdes y recreativas, equipamientos), en tanto elemento colectivo que produce impactos más universales, y que esos elementos pueden ser financiados en buena medida con los incrementos en los precios del suelo movilizados en los procesos de urbanización.

### **¿Cuál es el papel del Estado en Operación Usme?**

El Municipio debe asegurar el cumplimiento de la función pública del urbanismo, que es uno de los principios de la ley de reforma urbana colombiana, concebido no sólo como una prerrogativa del poder público sino como su responsabilidad. Las atribuciones que otorga la Ley 388 de 1997 permiten –más aún, obligan– prever suelo para vivienda de interés social en los planes de ordenamiento territorial, el control de los precios del suelo, la visibilización de los recursos que se movilizan en los procesos de urbanización y diversas formas de redistribución social de los mismos.

El Municipio se anticipa a la urbanización ilegal urbanizando el suelo en una proporción lo suficientemente amplia como para regular los precios a la escala de toda la zona de expansión urbana.

Para ello, a través de mecanismos de gestión del suelo, sustituye a los propietarios que no demuestran interés o capacidad financiera para realizar las obras de urbanización, acomete directamente la urbanización y paga con suelo urbanizado dentro del mismo proyecto los aportes de suelo (que pueden ser voluntarios o coercitivos). Por efecto de esta actuación, el Municipio obtiene a su vez suelo para los elementos colectivos y suelo urbanizado para desarrollo de programas de vivienda social.

El suelo urbanizado que queda en manos del Municipio le permite continuar regulando la oferta de suelo accesible a las familias más pobres.

En otras palabras, se plantea superar las actuaciones estatales convencionales, como son la compra de suelo para programas de vivienda social o la adjudicación de subsidios para adquirir vivienda terminada. El Municipio realiza la urbanización, con estándares ur-

banísticos aceptables y de calidad, de manera que los dineros públicos se concentran en lo colectivo y, a su vez, se convierten en el mecanismo para adquirir el suelo necesario para usos públicos y sociales.

### ¿De nuevo, “lotes con servicios”?

Sí y no. El esquema de Operación Usme plantea que es importante reconocer que la urbanización latinoamericana ha demostrado la capacidad de los pobladores populares de construir sus viviendas como un proyecto de vida a largo plazo, en el que intervienen no solo las prácticas estatales que se acercan al Estado de bienestar o las burocráticas o clientelistas, sino también mecanismos de reciprocidad y solidaridad y prácticas extraeconómicas propias de la ciudad popular.

Las viviendas producidas por los circuitos formales no responden a sus necesidades en cuanto a tamaño, diseño, estructura de financiación ni estética, razón por la cual las demandas continúan dirigidas a los lotes ofrecidos por los urbanizadores piratas, que tienden a facilitar, aparentemente, una solución de vivienda. El esquema de Operación Usme ofrece la posibilidad de acceder a lotes con infraestructuras, servicios públicos y equipamientos sociales, accesibilidad, seguridad física y jurídica.

De otra parte, las familias ubicadas en el rango más bajo de ingresos solucionan el problema de la vivienda alquilando uno de los pisos de las viviendas construidas en los lotes ofrecidos en los procesos informales de ocupación y transformación del suelo. De acuerdo con la encuesta sobre mercados de suelo y residenciales de origen informal en Bogotá, aplicada en el segundo semestre de 2004 en diez barrios, en el marco de la investigación adelantada por Pedro Abramo y Adriana Parias, un poco más del 55% de las familias viven en alquiler (Parias, 2005). Es innegable que, en varias ciudades, el crecimiento en los barrios populares se produce por la construcción de pisos adicionales o subdivisiones de los lotes ilegales, y no necesariamente por la expansión en zonas rurales.

La oferta formal de vivienda, que cada vez produce unidades más pequeñas y sin posibilidad de crecer para albergar a más de una familia o establecer pequeños negocios, va en contravía de muchas de las prácticas populares en torno a la vivienda como generadora de ingresos, prácticas que son apenas obvias en un contexto de creciente desempleo y pobreza.

La oferta de suelo urbanizado en lugar de vivienda terminada responde además a una estrategia de gestión del suelo. Si el producto prioritario dentro del diseño financiero de la Operación son lotes con urbanismo, y no viviendas, el precio del suelo se reduce y, en consecuencia, los recursos sociales destinados a la tierra.

Esto quiere decir que el “derecho de construir” y su incidencia sobre los precios del suelo es trasladado a las familias más pobres y no a los propietarios, los constructores formales o las entidades financieras.

Esta estrategia, obviamente, tendrá que ser complementada con programas de apoyo a la autogestión de la vivienda progresiva, reconociendo además las diversas formas de construcción de ciudad y la capacidad de organización y de movilización de recursos “extraeconómicos” de la ciudad popular.

### **¿Hay implícito un cuestionamiento a los subsidios?**

No a los subsidios en general, sino a la manera como han sido concebidos en las políticas de vivienda de las últimas décadas, que responden a una lógica estrictamente financiera y sectorial, y que benefician en mayor medida a los sectores inmobiliario y financiero antes que a las familias pobres.

Los subsidios constituyen un importante mecanismo de protección y redistribución social, pero hay que hacer la pregunta sobre la modalidad y el momento en que se otorgan y, sobre todo, sobre a quién realmente benefician.

El esquema de Operación Usme propone una inversión de la secuencia: los subsidios pueden ser en lotes con urbanismo o apoyo a la autogestión para la construcción de la vivienda y, sobre todo, la inversión estatal empieza por la construcción de ciudad, la integración urbana y la construcción de nuevas relaciones jurídicas en la ciudad popular.

### **¿No es un esquema demasiado complejo para la capacidad institucional de nuestras administraciones?**

No más complejo que los programas de subsidios o, sobre todo, los de regularización.

En efecto, demanda actuaciones interinstitucionales y financieras de complejidad y requiere la orientación y el control directo del alcalde y los concejos municipales. Pero no implica nada diferente a la ejecución de obras públicas que por años se han realizado en las zonas de altos ingresos a altos costos, con demanda de suelo a altos precios y con cargo a los presupuestos públicos.

La gestión de la tierra se maneja a través de un fideicomiso de administración (en entidades privadas controladas públicamente), que transforma aportes en tierra e inversiones en obras en derechos de construir y cuya efectividad depende del buen diseño de un contrato.

Implica un control decidido, incluso policial y penal, a la ocupación de terrenos no urbanizados, que en Colombia está en manos de los urbanizadores piratas.

Este factor constituye en la práctica uno de los principales obstáculos para el desarrollo de este tipo de operaciones, pero, sobre todo, por la resistencia de los equipos de las administraciones públicas a modificar sus prácticas, como por ejemplo, los enfoques normativos de la planeación, o el deslinde entre índices de construcción y ocupación y estándares de calidad de vida o la aparente facilidad administrativa del otorgamiento de subsidios en dinero.

## Mecanismos de redistribución social de plusvalías

Uno de los lugares comunes cuando se discuten políticas de vivienda social es que los precios del suelo urbano o periurbano son muy altos, y que sólo en las periferias más alejadas es posible encontrar precios relativamente bajos, lo que explicaría las dificultades para ofrecer vivienda accesible para las familias de más bajos ingresos y la consecuente extensión de la urbanización informal. Se acostumbra añadir que igualmente hay dificultades para el acceso al crédito.

Los dos argumentos eluden que, como lo plantea Martim Smolka, el principal problema ligado a la urbanización ilegal es el de la escasa oferta de suelo urbanizado (con infraestructuras, servicios y equipamientos) y el de las dificultades de allegar recursos – públicos o privados– para incrementar esa oferta, así como las fuertes diferencias espaciales en las posibilidades de urbanización. Esta escasez, añade Smolka, trae como consecuencia inmediata la sobrevaloración de la tierra urbanizada, de manera que el precio de la tierra termina siendo muy superior al costo de la provisión de servicios e infraestructuras, lo que redundará en cada vez mayor exclusión social (Smolka, 2002, 2003).

La primera de las afirmaciones involucra además una confusión jurídica, relacionada con el reconocimiento de las expectativas de urbanización a favor de los propietarios, aun en el caso de terrenos sin ningún tipo de urbanización.

El diseño del esquema de Operación Usme parte de asumir el problema desde una lógica de movilización de recursos sociales, que no siempre es comprendida ni visibilizada, sobre todo en lo que respecta al porcentaje de esos recursos que es captado por los propietarios del suelo, incluso en mayor medida en los procesos de urbanización ilegal.

Las estrategias del esquema Operación Usme son:

1. control de los precios del suelo para toda el área de expansión urbana;
2. los recursos públicos se deben dirigir prioritariamente a la generación de los elementos colectivos que soportan la urbanización y no a la producción de la vivienda, como espacio privado;
3. reducción de los precios del suelo urbanizado en función de dos elementos: la visibilización e imputación de las cargas u obligaciones urbanísticas y la asignación de las mismas al propietario, y la consideración de la capacidad de pago real de las familias más pobres (en lugar de incrementarlas artificialmente en función de los subsidios directos a la demanda que se dirigen a mejorar esa capacidad de pago para tratar de mantener unos precios mínimos de la vivienda);
4. los procesos y mecanismos de construcción de la ciudad popular hacen parte de la gestión del suelo y pueden ser recogidos y expresados en las normas urbanísticas. A continuación se explican brevemente cada una de ellas.



### Control de los precios para todo el suelo de expansión urbana

Las afirmaciones que se hicieron atrás pueden ser confrontadas con algunos datos encontrados en la zona de Usme, localidad ubicada al suroriente de Bogotá:

Un urbanizador pirata compra tierra a las familias campesinas a precios que oscilan entre \$2.000 y \$2.500 (US\$0,80 a US\$1,00) por m<sup>2</sup>, algunas veces incluso menos; amojona lotes de 72 m<sup>2</sup>, utilizando el 70% y más de la tierra bruta, y vende a las familias lotes a \$70.000 (US\$28,00) por m<sup>2</sup>, es decir que las familias pagan una suma cercana a \$5.000.000 (US\$2.000) por un lote. Si, por ejemplo, toda la zona de expansión de Usme, que tiene una superficie de casi 800 hectáreas, se ocupara bajo la forma de actuación de los urbanizadores piratas, como ya ocurrió con 1.000 hectáreas en la misma localidad, las familias pobres de la ciudad transferirán a los urbanizadores piratas una suma cercana a 160 millones de dólares.

El monto de las inversiones requeridas para dotar la zona de alcantarillado<sup>1</sup>, de un sistema vial principal e intermedio que asegure condiciones adecuadas de movilidad y accesibilidad, hasta llegar a conformar manzanas de cuatro hectáreas, y, por último, la dotación básica de parques, asciende a 211 millones de dólares, de manera que los loteadores piratas logran movilizar a su favor el 75% de esa inversión. Además, los recursos de inversión requeridos para la realización de estas inversiones en programas de mejoramiento barrial se elevan hasta tres veces, en buena medida por el impacto de la compra de tierras valorizadas por el esfuerzo propio de las familias de más bajos ingresos.

Otra alternativa es la del desarrollo de programas estatales de oferta de vivienda o de suelo urbanizado para la construcción de vivienda por parte de constructores privados. Por ejemplo, en la zona de Usme, la entidad municipal encargada de la producción de suelo urbanizado para vivienda social (Metrovivienda) se asoció con un propietario que aportó un terreno sin urbanizar de 60 hectáreas, que fue avaluado en \$17.500/m<sup>2</sup> (US\$7,00/m<sup>2</sup>), en una zona sin continuidad con la ciudad ya construida y sin ningún tipo de urbanización.

El avalúo que sirvió de base para esta negociación se realizó teniendo en cuenta simplemente los índices potenciales de edificabilidad que en el futuro se podrían desarrollar en el terreno y el precio de las viviendas definido en función de los eventuales subsidios que serían otorgados por el Estado. En la estimación del precio no se incluyó el costo de urbanización de la zona, que se suponía estaría a cargo del Municipio. Esta concepción, que incorpora simples expectativas de los beneficios de urbanización en los precios del

---

<sup>1</sup> Ya cuenta con una planta de tratamiento de agua potable construida dentro de programas de mejoramiento de barrios y, además, con todo el sistema de tanques y conducciones.

suelo y que considera la vivienda como un producto terminado, sin contemplar los costos de urbanización, es muy generalizada en materia de avalúos.

De otra parte, el desarrollo de este tipo de proyectos públicos aislados incrementa el precio de la tierra no sólo por efecto de los altos avalúos aceptados por el Estado sino, y sobre todo, por la inversión que tendrá que desarrollar el municipio para poder cumplir con su objetivo de ofrecer suelo urbanizado a los constructores privados. Si, siguiendo con nuestro ejemplo, todo el suelo de Usme se hubiera tenido que pagar al valor reconocido en esta primera operación municipal en la zona, se hubieran trasladado a los propietarios del suelo 56 millones de dólares, eso sin contar con los posibles y probables incrementos adicionales en el precio del suelo, derivados de la urbanización.

Por esta razón, la primera estrategia de la Operación Usme y del Macroproyecto de Vivienda de Pereira ha sido el control de los precios del suelo para toda el área de cada una de las operaciones, es decir, para todo el suelo de expansión urbana.

Para lograr este control se recurrió a las disposiciones que rigen el procedimiento de expropiación, contenidas en la Ley 388 de 1997<sup>2</sup>. Esta disposición (párrafo del artículo 61) indica que:

...al valor comercial del suelo definido como base para la determinación del precio indemnizatorio en los casos de expropiación se le descontará el mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización<sup>3</sup>.

Se trata de impedir un enriquecimiento del propietario sin justa causa, en detrimento del patrimonio público, como bien lo expresó la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que en 1990 declaró la constitucionalidad de esta norma, es decir, de invocar un principio

---

<sup>2</sup> Esta ley, conocida como de desarrollo territorial, es un ajuste a la ley de reforma urbana, expedida en 1989. Incluye los principios que orientan el derecho urbanístico colombiano y su concreción, en dos tipos de procesos: la planeación u ordenamiento territorial a través de la reglamentación detallada de contenidos, estructura y procedimientos para la formulación de planes de ordenamiento municipal y un conjunto de reglas e instrumentos de intervención en el mercado del suelo, que depende y se articula a los mecanismos de planeación.

<sup>3</sup> La contribución de valorización equivale a la contribución de mejoras y consiste en un tributo que permite recaudar el costo de obras de inversión, distribuyéndolo entre los inmuebles beneficiados con incrementos de su precio por efecto de la ejecución de la respectiva obra. La participación en plusvalía, como se verá más adelante, es un tributo de carácter municipal que permite recuperar entre un 30% y un 50% de los incrementos de precios del suelo producidos por decisiones de ordenamiento como la definición de zonas de expansión urbana, el cambio en los usos del suelo y la autorización de mayor edificabilidad y también por la ejecución de obras públicas.

civilista que propende por la primacía del interés de la colectividad. Esta figura es heredera de una temprana actuación del llamado urbanismo de obra pública, que a través de distintos mecanismos buscó evitar que la ejecución de obras públicas sirviera simplemente para elevar los precios de los terrenos vecinos. En palabras de Sonia Rabello, habitualmente se presenta una doble liberalidad de la administración pública: primero valoriza un lote privado gratuitamente, con un índice urbanístico a través de una norma de carácter público e interés general, y cuando necesita adquirirlo para fines de interés colectivo y social debe pagar un valor, llamado real o de mercado, que incorpora la valorización causada de manera gratuita por el mismo Estado.

Para superar esta práctica, dentro de los proyectos de Usme y Pereira se recurrió entonces a un anuncio formal del proyecto que ordenó la práctica de avalúos que servirían de referencia para una eventual aplicación de la mencionada norma de la Ley 388 de 1997.

Este mecanismo fue el inicio de una interesante y fructífera discusión sobre los criterios para evaluar el suelo de expansión urbana en las distintas ciudades colombianas. Hasta ese momento, los evaluadores incorporaban las simples expectativas de urbanización, a partir de la norma general prevista en los planes de ordenamiento; hoy, dos años después de su aplicación en Bogotá por primera vez, se ha generalizado la práctica de avalúos con criterios y técnicas propias del suelo rural.

El resultado de los avalúos realizados en el segundo semestre de 2003 se resume en el mapa 1.

Los resultados concretos de este mecanismo son los siguientes:

1. Establece las reglas de juego para la vinculación de los propietarios al sistema de reajuste de tierras que constituye el segundo mecanismo de redistribución de plusvalías, en tanto define el punto de partida para el cálculo de la remuneración a los propietarios por el suelo aportado.

Si los propietarios no se vinculan voluntariamente, podrán ser expropiados al valor rural de los terrenos, en tanto no están realizando ninguna inversión y, además, no se están vinculando a la “reparcelación” o “reajuste” que puede producir, de manera equitativa, el suelo urbanizado. Además se les pagará su aporte con los derechos de construir o con suelo urbanizado de la misma zona, es decir que no se requerirán recursos monetarios del presupuesto público. Si el propietario se vincula voluntariamente, se beneficiará con el precio resultante del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, en la forma en que se indica más adelante.

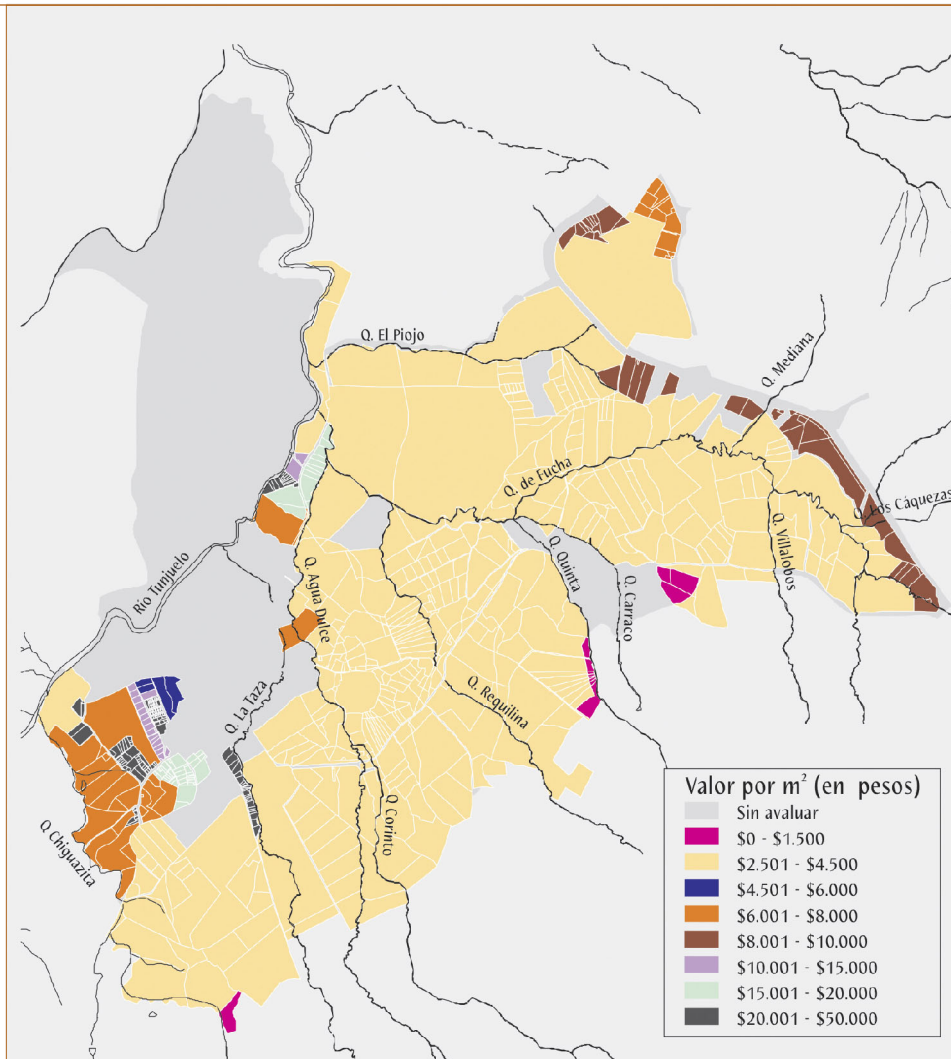
2. Controla la adquisición pública de tierras de las diferentes entidades estatales, municipales, departamentales o nacionales. Habitualmente, las empresas encargadas de la ejecución de obras de infraestructura como las viales, que solo requieren fajas de tierra, las adquieren en procesos concertados de enajenación, a precios altos, bajo el supuesto (discutible) de que es mucho más eficiente una compra rápida que evita

# MAPA

Resultados de los avalúos de referencia (valores en pesos colombianos, US\$1= \$2.600)

1

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de avalúos comerciales realizados por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, Bogotá, 2003.



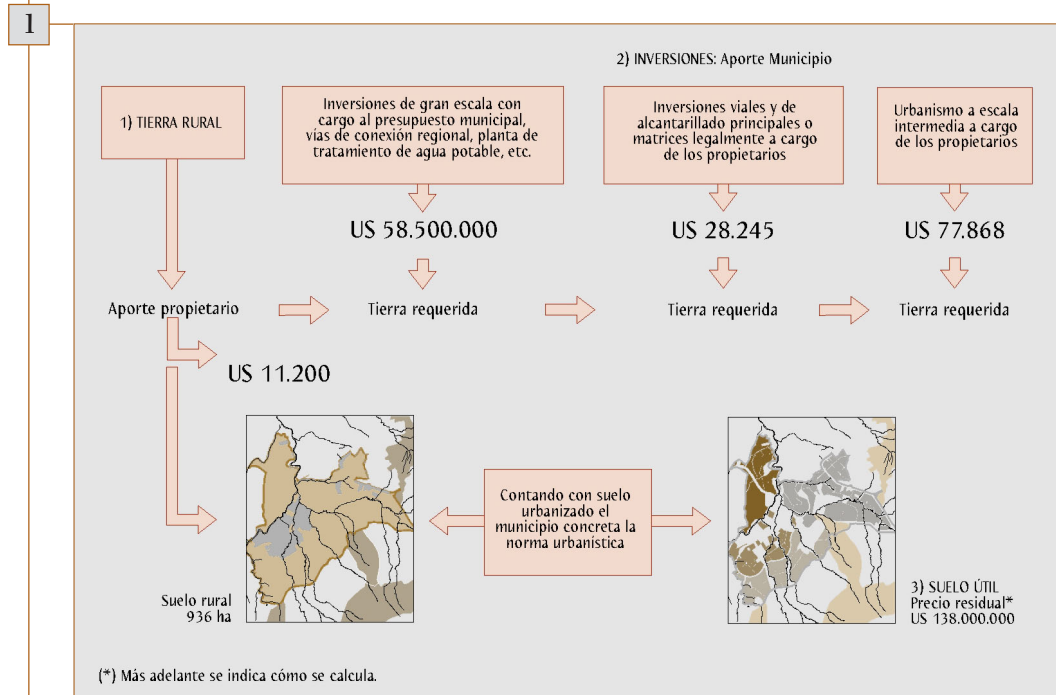
conflictos y procesos judiciales. Cuando las entidades encargadas de los programas de vivienda social o de equipamientos deben comprar grandes áreas, se enfrentan a incrementos en los precios del suelo producidos por la misma acción estatal.

## Formulación de un plan parcial de escala zonal, aplicando el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios

En este plan, además de definir los objetivos de ordenamiento, ambientales y socioeconómicos para toda la zona de expansión y su articulación con la ciudad ya existente y con las

# ESQUEMA

Elementos base para el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios



336

María Mercedes MALDONADO COPELLO

áreas rurales, se establecen las etapas de desarrollo temporal de las distintas zonas, en armonía con la programación de inversiones públicas.

Este plan definirá las formas de participación de todos los propietarios del suelo de expansión en dichas cargas generales, de escala zonal y local, en las mismas condiciones para todos, y también definirá la participación del Municipio en los aprovechamientos urbanísticos, en función de las inversiones que realice.

Esta modalidad de “reparcelación” o “reajuste” general, que incluye la distribución tanto de las cargas como de los aprovechamientos urbanísticos, permite a la administración pública obtener parte de los terrenos urbanizados en contraprestación por la ejecución de las obras de urbanización. En otras palabras, en lugar de comprar o expropiar tierra, ésta es adquirida a cambio de la asignación de aprovechamientos urbanísticos<sup>4</sup> y de la ejecución de

<sup>4</sup> El cálculo del precio del suelo urbanizado (en otras palabras, de los derechos o aprovechamientos urbanísticos) se realiza utilizando la técnica residual a partir de la determinación del conjunto de usos y edificabilidades previstas, y se distribuye de manera equitativa entre todos los propietarios (cualquiera que sea la destinación final de los terrenos iniciales), una vez deducido el valor de las cargas. Las cargas asumidas por el Distrito le permiten participar en los aprovechamientos urbanísticos.

las inversiones que legalmente corresponden a los propietarios de tierra, pero que no se acostumbra realizar en las zonas populares. Como ya se indicó, quienes no acepten ingresar en el plan parcial podrán ser expropiados a un precio rural, por efecto del anuncio del proyecto, perdiendo la oportunidad de participar en cualquier aprovechamiento urbanístico.

A esto se añade la posibilidad legal que tiene la administración pública de pagar el precio indemnizatorio de eventuales expropiaciones (si forzosamente tiene que recurrir a ellas) con certificados que representen los derechos de construcción del proyecto<sup>5</sup>, de manera que en uno u otro caso podrá pagar la tierra a un valor despojado en buena medida de especulación, en tanto está incorporando el conjunto de cargas urbanísticas. Además, podrá pagar a los grandes propietarios y, sobre todo, a los urbanizadores piratas, sin erogación del presupuesto público sino con tierra urbanizada, rompiendo así con el que constituye el factor inercial de extensión de la ilegalidad.

Dicho en otras palabras, la administración municipal se declara *urbanizador*, al establecer el proyecto como una actuación pública prioritaria, en función de la política de hábitat, y entra a sustituir a aquellos propietarios que no tengan la capacidad financiera y técnica o el interés de adelantar la urbanización. Esta estrategia le permite además desarrollar acciones de protección a la población campesina afectada por el cambio de usos del suelo.

Esquemáticamente, la movilización de recursos sería cómo lo muestra la gráfica.

En resumen, el balance de la Operación es:

## TABLA

	En pesos colombianos	En dólares estadounidenses
1 Valor del suelo antes de la Operación		11.860.769
Inversiones necesarias para llegar a manzanas de 4 hectáreas con acueducto, alcantarillado, vías y dotación mínima de parques	\$550.000.000,00	211,5 millones
Inversiones que corren legalmente a cargo de los propietarios que realiza el municipio sustituyendo a los propietarios	\$275.894.276.626	106 millones
Precio del suelo, una vez urbanizado	\$358.883.610.630	138 millones
Mayor valor disponible para aporte propietarios	\$82.989.334.003	32 millones
Valor por m <sup>2</sup> sobre el suelo útil	\$10.500	4,20

<sup>5</sup> De acuerdo con una reciente sentencia de la Corte Constitucional, es posible pagar con títulos o certificados de construcción, salvo que el propietario derive su sustento de la tierra o no tenga otro modo de sobrevivir o habite en el terreno objeto de la expropiación. Es decir, que se puede utilizar este medio de pago con los grandes propietarios y, sobre todo, con los urbanizadores piratas.

Es decir que con una inversión de 106 millones de dólares en urbanismo, de impacto sobre el área del proyecto, el Municipio obtiene:

## TABLA

2

**1. 900 hectáreas urbanizadas** en manzanas de aproximadamente 4 ha, con acueducto, alcantarillado, vías y dotación básica de parques (faltan las inversiones en vías locales y conexiones domiciliarias, cuyo costo se estima aproximadamente en US\$10/m<sup>2</sup> de área útil).

**2. 511 hectáreas de suelo de uso público:**

143 ha Áreas protegidas

185 ha Vías principales y sistema vial intermedio

103 ha Áreas verdes y recreativas

80 ha Para equipamientos sociales

**3. Y la participación en el 75% de los derechos de construir** previstos para las 379 hectáreas de suelo útil (alrededor del 50% en lotes con urbanismo).

**4. Con el 25% restante se paga a los propietarios la tierra aportada**, también en suelo urbanizado.

Ejercicio inicial de cálculo del valor del suelo urbanizado<sup>6</sup>

## TABLA

3

Suelo	Área Neta Urbanizable (m <sup>2</sup> )	Área Útil (m <sup>2</sup> )	Valor por m <sup>2</sup> US\$ <sup>7</sup>	Total
Residencial. Vivienda de interés prioritario con actividad económica	496.573	312.841	20	630.344
Residencial VIP. Vivienda de Interés Prioritario (lotes con urbanismo)	2.311.509	1.456.251	15	22.883.943
Comercio local VIP	770.503	485.417	48	23.470.711
Residencial VIS. Vivienda de Interés Social	1.180.261	743.565	67	50.048.391
Comercial	434.778	273.910	58	15.802.506
Equipamientos	367.334	231.420	29	6.675.577
Industria	239.621	150.961	38	5.806.209
Otros	217.989	137.333	58	7.715.387
<b>TOTAL VALOR SUELO URBANIZADO</b>				<b>138.032.158</b>

El precio del suelo urbanizado está calculado como el valor residual de acuerdo con los usos señalados previstos inicialmente, pero que se concretarán en cada plan parcial. La principal dificultad ha sido la construcción de una metodología para definir el valor de los lotes con urbanismo, en tanto no aplican las reglas convencionales de la técnica residual. Otros criterios que podrían ser tenidos en cuenta son problemáticos: el valor que las familias pagan en el llamado mercado informal

es de entrada inadmisibles, que equivaldría a reconocer la extracción de recursos que los urbanizadores piratas realizan aprovechando las necesidades de los habitantes más pobres de la ciudad, en tanto el pirata determina un precio en función del acceso *fuera de la ley*, que ofrece a familias excluidas de los circuitos formales y anticipa, además, las futuras acciones en materia de reconocimiento urbanístico y mejoramiento de barrios. Es un precio totalmente distorsionado que no da cuenta de reales condiciones de mercado.

Otro criterio podría ser el costo de producir el lote urbanizado, pero es bien sabido que no hay necesariamente relación entre el precio de la tierra y los costos de urbanizarla, de

<sup>6</sup> Estas no son necesariamente las cifras definitivas, se incluyen simplemente para dar cuenta de la manera como se calcula el precio del suelo urbanizado en área útil, que es uno de los elementos esenciales del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios.

<sup>7</sup> La tasa de cambio utilizada es US\$1= \$2.600,00, aunque recientemente ha caído a \$2.300,00.

manera que podría ser un criterio para la definición de las políticas sociales de hábitat, pero no para la definición del precio en un sistema de reparto.

Como ninguno de esos criterios responde satisfactoriamente a un precio de mercado, es decir, aquel derivado de la capacidad de pago o esfuerzo que las familias están dispuestas a realizar para acceder a la vivienda y, en este caso, al suelo, la alternativa que está siendo explorada es acercarse a la medición de la capacidad de pago de un lote urbanizado por parte de las familias más pobres (en función de sus ingresos y de los mecanismos populares de financiación), sin producir condiciones de exclusión social. Esta metodología permite reflejar la realidad social de la necesidad de vivienda en nuestra ciudad y atiende a la manera en que se define el precio de la vivienda/suelo en condiciones de mercado: capacidad de pago/esfuerzo de las familias por acceder a estos bienes. Al acercar el precio de los lotes con urbanismo a esta realidad del mercado desde una perspectiva social, el precio del suelo resultante del reparto obviamente se reduce, como se ha planteado reiteradamente.

Otro es el problema de la relación entre capacidad de pago y costos de producción de los lotes urbanizados, en el que entra a jugar la pertinencia o necesidad del otorgamiento de subsidios por parte del Estado, que en muchos casos serán necesarios, pero se trata de subsidios que tienen detrás el control del precio del suelo y no de subsidios que establecen una relación directa con la vivienda como producto, sin tener en cuenta todos los demás elementos que aquí se han señalado.

Se resaltan tres finalidades: 1) el mecanismo de obtención de la tierra para fines colectivos (áreas de protección ambiental, vías, servicios públicos, equipamientos, áreas verdes y terrenos para programas de vivienda de interés prioritario); 2) el control a precios especulativos del suelo; y 3) la “remuneración” equitativa del suelo a todos los propietarios, cualquiera que sea la destinación final de éste, áreas protegidas, equipamientos sociales o usos rentables. Es decir, se reconoce un precio justo para todos, sean campesinos, urbanizadores piratas, grandes propietarios y otras entidades. Este objetivo tiene mucho sentido si se tiene en cuenta que los urbanizadores piratas, como ya se ha indicado, compran a los campesinos el suelo a alrededor de US\$0,80 por m<sup>2</sup>, mientras venden a las familias lotes de 72 m<sup>2</sup> a un precio que oscila entre US\$19 y US\$27 por m<sup>2</sup>, sin mayor inversión y utilizando hasta el 70% de la tierra bruta.

### Gestión de los nuevos terrenos urbanos con un porcentaje importante de lotes con urbanismo

Este proceso se realiza emulando de alguna manera la acción del urbanizador pirata, pero asegurando la dotación de los elementos colectivos como son las redes de servicios públicos y vías, los espacios verdes, recreativos y de equipamientos, que aquél normalmente no



proporciona. La edificación de la vivienda sería asumida por los usuarios finales, mediante programas de autogestión y construcción progresiva. En este caso, el aprovechamiento urbanístico real de los terrenos es asignado al beneficiario del programa de vivienda, y si se analiza el procedimiento desde la perspectiva de la distribución de derechos por medio del plan, de alguna manera se trata de asignar el derecho de construir a los habitantes de menores recursos que edifican la vivienda con su propio esfuerzo a lo largo de los años.

Se espera que, además, la reglamentación sea lo suficientemente abierta como para que permita reconocer las diferentes alternativas de uso de la tierra y la vivienda de la ciudad popular, sin generar condiciones futuras de irregularidad: actividades productivas dentro de la vivienda, combinación de usos, vivienda progresiva, varias viviendas por lote. Pero, al tiempo, se prevén pagos diferenciados por la tierra, sabiendo que, por ejemplo, el comercio que se ubica en las vías principales va a producir incrementos importantes en los precios del suelo. Se podrán asociar incluso una a dos familias para construir sobre un mismo lote y distribuirse el pago de la tierra y los futuros derechos de construir o estimular la producción de vivienda popular en alquiler.

### Participación en plusvalías como mecanismo tributario

La Ley 388 de 1997 establece, adicionalmente a los mecanismos que acaban de ser explicados, un tributo llamado *participación en plusvalías*, que permite al Municipio recuperar entre un 30% y un 50% del incremento en los precios de la tierra derivados de los cambios normativos (autorización de usos más rentables o de mayor edificabilidad)<sup>8</sup>. En Bogotá fue aprobada esta participación mediante Acuerdo del Concejo Municipal No. 118 expedido en diciembre de 2003, aprobación que mejora el poder de negociación de la administración distrital en la formulación del plan parcial y en su ejecución, ya que de cualquier manera el 50% de los incrementos en los precios del suelo que produzca la Operación corresponden en principio al Municipio. Es decir, que si el precio inicial de un determinado suelo era US\$1/m<sup>2</sup> y el precio resultante del reparto equitativo de cargas y beneficios es de US\$4,40/m<sup>2</sup>, la diferencia, o sea US\$3,46/m<sup>2</sup>, se considera efecto de plusvalía o incremento en los precios producidos por la acción urbanística del Estado y es objeto de participación en plusvalías (entre un 40% y un 50%).

También podrá servir para obtener recursos en los procesos de desarrollo urbano en las zonas rentables de la ciudad y destinarlos a la producción de suelo urbanizado en zonas como Usme.

---

<sup>8</sup> Podrá ser pagado en dinero, en tierra, en construcción de infraestructura o en derechos de construcción generados por el mismo proyecto.

## Comentarios finales

Esquemas como el de Operación Nuevo Usme o el del Macroproyecto de Vivienda de Pereira evidencian los estrechos nexos entre políticas de suelo, políticas habitacionales y lucha contra la urbanización ilegal: expropiación-sanción (a precios rurales), control de precios para compras públicas de tierra, sistemas de reparto de las cargas de urbanización que reducen los precios del suelo, redistribución social del derecho de construir, intercambio de tierra bruta por suelo urbanizado, retorno a la colectividad de parte de los incrementos de precio derivados de los cambios en las normas urbanísticas o de las inversiones públicas. Todas estas estrategias constituyen un abanico amplio y diverso que se convierte en una alternativa eficaz para construir relaciones más democráticas y más solidarias en el territorio, basadas en el ejercicio de la persistente reivindicación de la reforma urbana y *el derecho a la ciudad*.

Este enfoque anuncia un cambio fundamental en la aproximación al problema de la oferta de vivienda social. Concentrar el esfuerzo gubernamental en la urbanización de suelo –desde una perspectiva de gran escala y no del simple proyecto urbanístico– y en el diseño e implementación de instrumentos para el control de su precio mediante la aplicación de mecanismos de distribución equitativa de las cargas y beneficios de la urbanización y de participación en la plusvalía generada por la acción del Estado, puede ser el principio de una nueva fase del desarrollo de la ciudad, donde sea posible financiar los costos de la urbanización a través de un reparto más equitativo de sus beneficios entre la ciudad, los propietarios, los promotores y los usuarios finales. Obviamente, quedan muchos retos por afrontar, como el de la adopción de diseños urbanísticos realmente incluyentes y que contemplen las representaciones y prácticas populares o el de la adecuada interacción entre una decidida actuación estatal y los procesos de organización para la autogestión y un balance a todos los niveles, entre los derechos colectivos a la ciudad y el derecho individual a la vivienda.

Para finalizar, entre las diversas dificultades que enfrentan este tipo de procesos se destacarán dos:

- a. la resistencia a comprender que una de las principales y más redistributivas posibilidades de actuación del Estado es la reducción de los precios del suelo, como requisito básico para mayores condiciones de justicia en el acceso a este elemento esencial de la calidad de vida en la ciudad. Son múltiples y reiterados los argumentos de funcionarios y asesores de la administración pública, e incluso de organismos internacionales con actuación en el campo del hábitat, que encuentran inequitativo que se impute a los incrementos en los precios del suelo producidos por los procesos de transformación del mismo los costos de esa urbanización. Sigue primando la idea –a mi modo de ver equivocada– de que pueden ser más equitativos mecanismos como la financiación

de la expansión urbana con cargo a tarifas de servicios públicos o al presupuesto ordinario de la ciudad, que a las plusvalías, que no son otra cosa que un valor producido por la misma colectividad.

Lo mismo ocurre con el establecimiento obligatorio de áreas destinadas a vivienda de interés social en los planes de ordenamiento territorial, que no se asume a cabalidad como un mecanismo regulador del precio del suelo, y se reduce a un manejo tímido y temeroso, a pesar del potencial que ofrece para producir una mejor integración urbana.

- b. La resistencia a reconocer la evidencia de que hay un importante y creciente porcentaje de la población que, debido a sus condiciones de trabajo y de ingreso, definitivamente no será atendido por los constructores formales, ni por el crédito bancario. El país ha invertido por años esfuerzos infructuosos en el mecanismo de subsidios directos a la demanda y en la búsqueda de alternativas para que las familias más pobres accedan al crédito bancario, con reducidos resultados.

Sin embargo, las políticas públicas siguen dominadas por la idea de que su objetivo principal debe ser el de dinamizar el sector de la construcción, a pesar de que en la práctica éste ha demostrado a largo plazo su capacidad para ubicarse en los segmentos rentables del mercado, incluso saturándolo de tanto y tanto, o que la producción de vivienda social la realizan a un alto costo social en términos de reducción de estándares urbanísticos y de la vivienda o de absorción de los recursos públicos destinados a la política social.

En el mismo sentido, tiende a plantearse que ofertas como la de lotes con urbanismo o formas colectivas de propiedad del suelo crearían una ciudadanía de segundo o tercer nivel, en tanto controvierten el ideal de la vivienda con título privado de propiedad, olvidando que la verdadera precariedad se expresa en las dificultades de acceso a suelo sin urbanizar o en los largos procesos de negociación con el Estado que deben enfrentar muchas comunidades para contar con servicios públicos, vías o equipamientos, mientras residen en zonas alejadas y poco habitables, cuando no de alto riesgo, en circunstancias que agudizan su situación de pobreza y fracturan las condiciones mínimas de cohesión social.

Un cambio tan significativo en las reglas del juego obviamente requiere un largo proceso para ser aceptado e incorporado en las prácticas de los distintos actores, incluidas las organizaciones populares de vivienda. Pero cambios como el verificado en materia de avalúos de la tierra de expansión urbana, o en la aceptación cada vez más generalizada de que las normas urbanísticas de carácter general no crean derechos adquiridos, o el inicio de la aplicación de la participación en plusvalías como mecanismo tributario sugieren que tampoco es imposible. Lo importante es que el camino ya empezó a ser recorrido.

## Referencias Bibliográficas

- PARIAS, A. (2005). *Mercados informales de vivienda y movilidad urbana en 10 barrios de Bogotá*. Informe final dentro de investigación adelantada bajo la coordinación de Pedro Abramo. Bogotá: Centro de Investigaciones en Dinámicas Sociales - CIDS de la Universidad Externado de Colombia / IPPUR, Univesidade Federal do Rio de Janeiro / Lincoln Institute of Land Policy.
- SMOLKA, M. O. (2002). La regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. Versión en español del artículo publicado en portugués en E. Fernandes y B. Alfonsin. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. La versión en español fue tomada de: Lincoln Institute of Land Policy. *Curso profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano*. Cambridge, MASS, CD-ROM.
- (2003). Informality, Urban Poverty and Land Market Prices. *Land Lines*, 15(1).