



Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina

Martim O. Smolka y Fernanda Furtado
Editores

© 2014 Lincoln Institute of Land Policy

Derechos reservados

Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina [editado por] Martim O. Smolka y Fernanda Furtado

ISBN: 978-9942-07-583-3

IMPRESO EN ECUADOR

Editores: Martim O. Smolka y Fernanda Furtado

Revisión: Catalina Molinatti

Traducción al español: Claudia Marcela Acosta

Diseño, diagramación y producción: Daniel San Andrés y Leticia Donoso, Corpei

Diseño de Portada: Daniel San Andrés

Ilustraciones

Vía financiada con el cobro de contribución especial de mejoras en Cuenca (© Municipalidad de Cuenca 2012). Puente vehicular en intersección de las avenidas Calle 100 y Carrera 15, Bogotá, Colombia (© Oscar Borrero Ochoa 2011). Vista aérea de la ciudad de Trenque Lauquen (© Municipalidad de Trenque Lauquen). Av. Carlos Gomes (3ª Perimetral), Porto Alegre, Brasil (© João Fiorin / Prefeitura Municipal de Porto Alegre 2006). Panorama de la ciudad de São Paulo, incluyendo áreas con distintas posibilidades de densificación (© Camila Maleronka 2013). Puente Estaiada Otávio Frias de Oliveira, Operación Urbana Agua Espraida (© Martim O. Smolka 2011). Proyecto de Integración Social San Alberto de Casas Viejas en Puente Alto, Santiago de Chile (© Francisco Sabatini 2012). Viviendas de interés social en construcción en área de ZEIS de la antigua fábrica Sanko, en Diadema (© Paula Freire Santoro 2001). Asentamiento Santa María formado a mediados de la década de 1990 (© Julio Calderón 2007). Casos de González Chávez y San Miguel del Monte, Buenos Aires (© Juan Luciano Scatolini 2013). Suelo servido sobre reservas territoriales en Aguascalientes (© Edith R. Jiménez Huerta 1997). Cooperativa de vivienda de ayuda mutua en Uruguay (© Agencia Nacional de Vivienda 2012). Mosaico: terrenos incluidos en la Declaratoria de Desarrollo prioritario en Bogotá (© Secretaría Distrital del Hábitat Subdirección de Gestión del Suelo, Base de seguimiento 2012). Mosaico: diferentes momentos del trabajo realizado por el equipo de Regularizador Social Terra Nova en Brasil (© Terra Nova Regularizaciones de Tierras). Vista aérea residencial Altavista (© Marielos Arlen Marín 2009). Lotificación "La Ponderosa" (© Carlos E. Ferrufino 2010). Boulevard Benito Juárez, Mexicali, BC, México (fotografía de Omar Bárcena 2007, licencia CC BY 2.0 [Flickr.com]). Identificación de áreas informales en ciudad de Rosario, Argentina (Proyecto Lincoln Institute of Land Policy, Clichevsky & Erba 2008). Valores del suelo en la ciudad de Várzea Grande, Mato Grosso, Brasil (© Aeroimagem S/A [www.aeroimagem.com] gráfica 3D elaborada por Everton da Silva y João Norberto Destro 2012). Ciudad de Villa Leyva, Colombia y ciudad de Guanajuato, México (© Diego Erba 2011). Terremoto de ciudad de México. Hospital General colapsado, 19 de setiembre de 1985 (U.S. Geological Survey, fotografía por Mehment Celebi 1985 [libraryphoto.cr.usgs.gov]). Vista de los predios de la Operación Nuevo Usme (© Metrovivienda 2012). Plan Parcial Gran Manzana de Simesa (© Valores Simesa). Desarrollo orientado al BRT en Curitiba (© Daniel A. Rodríguez 2011).

Contenido

	Pags.
Prefacio , Gregory K. Ingram	4
Prólogo , Verónica Gallardo Aguirre	6
Introducción	8
Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina: Respuestas locales a problemas regionales , Martim O. Smolka y Fernanda Furtado	
Capítulos	
 1 Incentivos por el cobro de contribución especial de mejoras para el financiamiento de la infraestructura pública , por Diego Aulestia y Vanessa Rodríguez.	17
 2 La contribución de valorización o mejoras en la experiencia Colombiana: Revisitando prejuicios , por Oscar Borrero Ochoa.	23
 3 Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina , por Juan Duarte y Luis Baer.	31
 4 Transferencia del derecho de construir: La experiencia de Porto Alegre, Brasil , por Néia Uzon.	37
 5 Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus siglas en portugués): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades , por Camila Maleronka y Fernanda Furtado.	45
 6 Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs) como Instrumento para el financiamiento del Desarrollo Urbano , por Paulo Sandroni	53
 7 Conciliando integración social y negocio inmobiliario: Seguimiento de proyectos integrados (PIS) desarrollados por inmobiliarias e implicancias de política , por Francisco Sabatini, Pía Mora, Ignacia Polanco e Isabel Brain.	61

		Pags.
	8 Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo, por Raquel Rolnik y Paula Freire Santoro.	69
	9 Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011, por Julio Calderón Cockburn.	75
	10 Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo en la provincia de Buenos Aires, por Luciano Scatolini.	81
	11 Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes, por Edith R. Jiménez Huerta.	89
	12 Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay, por Carlos Mendive.	95
	13 La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012, por María Mercedes Maldonado Copello y Adriana Hurtado Tarazona.	103
	14 El Regularizador Social, por André Luis Cavalcanti de Albuquerque.	109
	15 La provisión privada de suelo y vivienda accesible en El Salvador, por Carlos E. Ferrufino.	117
	16 La base suelo del impuesto predial en Mexicali, B. C. 1990-2010, por Ismael López y Salvador Gómez.	125
	17 Catastro territorial multifinilarario, por Diego Alfonso Erba y Mario Andrés Piumetto.	133
	18 Un instrumento en condiciones de emergencia. Expropiación y reconstrucción habitacional en la ciudad de México después del sismo de 1985, por Antonio Azuela.	139
	19 Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá, Colombia, por Juan Felipe Pinilla P.	145
	20 Reajuste de tierras en planes parciales en Colombia, por Beatriz Elena Rave Herrera y María Cristina Rojas Eberhard.	153



21	Desarrollo urbano orientado a buses rápidos: El caso de Curitiba , por Daniel A. Rodríguez. 161
-----------	--	-----------

Sobre los autores	167
--------------------------	-------	-----

Agenda del foro latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana	178
---	-------	-----

Prefacio

*“La única fuente de conocimiento es la experiencia”
Albert Einstein*

Cada año muchas políticas específicas son implementadas en ciudades alrededor del mundo aspirando dar forma al desarrollo urbano, aumentar la productividad urbana, mejorar las condiciones de vivienda, reducir la congestión del tráfico, incrementar los ingresos, o alcanzar innumerables objetivos urbanos entrelazados. Estas aplicaciones de la política son esencialmente experimentos de gobierno cuyos resultados pueden ayudar a informarnos sobre lo que funciona y lo que no funciona en diversos entornos urbanos. Una tragedia del análisis urbano se refiere a que la información sobre el diseño real -y lo más importante, los resultados- de estas aplicaciones de la política rara vez es documentada, registrada, o compartida con otros. Como resultado, mientras que pocas personas en cada ciudad aprenden algo de sus propias aplicaciones locales, los resultados no se difunden ampliamente, y el conocimiento sobre lo que funciona y lo que no de las políticas urbanas, no se acumula. Estamos tratando de aumentar el saldo en nuestro banco de conocimiento sobre el funcionamiento de las ciudades, pero se están realizando pocos depósitos.

Esto se debe en parte a que la literatura sobre política urbana se ha centrado en exceso en las “mejores prácticas”. En este término se encuentra implícita la idea que una política específica de mejor práctica será la mejor en todas partes, funcionará en cualquier lugar, y puede ser fácilmente transferible a través de las ciudades. Es desalentador razonar que una política implementada exitosamente en una ciudad puede ser inmediatamente consagrada como la mejor práctica para todas las ciudades. Tenemos que girar nuestra atención desde las políticas de mejores prácticas hacia las de ‘buenas prácticas’ que logran tener éxito razonable en un entorno.

Lo que funciona en un área urbana puede necesitar ajustes para actuar en entornos institucionales diferentes. La adaptación o mejora de las políticas urbanas resulta viable y escalable cuando las políticas y su aplicación están bien documentadas y efectivamente difundidas. Sólo entonces los gestores de las políticas urbanas podrán respaldarse en quienes estuvieron antes de ellos, y únicamente entonces podremos construir una base de conocimiento sobre aquello que marcha bien. Adicionalmente, en algunos casos también vale la pena documentar las políticas que fueron menos exitosas para que otros puedan evitar repetir los errores cometidos anteriormente. Esto se puede hacer sólo si es posible aprender sobre las fallas del pasado.

La lógica descrita en los párrafos anteriores soporta la lógica del trabajo contenido en este volumen. Martim Smolka y sus colegas han examinado un gran número de experimentos de política

en las ciudades de América Latina y, han seleccionado aquellos que se cree son innovadores y bien merecen la atención de los demás. Después se han encargado de documentar los estudios de caso de implementación de estas políticas. Los resúmenes de estos informes conforman el contenido de este trabajo, que es un producto conjunto del Instituto Lincoln de Política de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador. El objetivo es permitirnos a todos aprender unos de otros, con la meta de mejorar la eficacia de nuestras políticas urbanas.

Gregory K. Ingram
Presidente & Director Ejecutivo
Lincoln Institute of Land Policy
Febrero de 2014

Prólogo

Con los 34 años de experiencia que tiene el Banco del Estado en el financiamiento de proyectos de desarrollo de los gobiernos locales, para nosotros resulta evidente la importancia que ha adquirido la ciudad, como eje central del desarrollo territorial, y los contextos institucionales y normativos que demanda la predominancia de lo urbano.

Ejemplos a lo largo y ancho del planeta demuestran que la forma en que ocurren los procesos de urbanización son determinantes respecto de si la urbanidad derivará en crecimiento económico y bienestar para la población, o por el contrario, una buena porción de habitantes de un territorio terminará excluida del acceso a los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece. En ese contexto, son la planificación y la gestión urbana las que tienen un rol protagónico y dirimente para propiciar desarrollo.

Con esa premisa el Banco del Estado en su rol de banca pública de desarrollo, junto con el Lincoln Institute of Land Policy, organismo líder en temas relacionados con el uso, regulación y tributación del suelo, articularon esfuerzos para difundir y compartir experiencias relevantes de gestión urbana a través de un espacio de encuentro e intercambio de conocimiento entre los actores urbanos de toda la región, al que se denominó: “Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana” y que se realizó en Quito en mayo de 2013.

La presencia de 350 personas, provenientes de aproximadamente 120 ciudades, de 23 países, así como la exitosa presentación de más de 20 instrumentos notables de intervención urbana, dan cuenta de que el evento cumplió su objetivo de crear una plataforma en la cual, por un lado, se constata la existencia de valiosos instrumentos de planificación que pueden verdaderamente incidir sobre problemas críticos de la agenda pública urbana; y en la que asimismo se evalúen los retos de implementación y las posibilidades de replicabilidad de estos esquemas.

Además de la relevancia intrínseca de un espacio de esta naturaleza, para el Banco del Estado tuvo una connotación aún más trascendental, considerando el contexto ecuatoriano de implementación de un esquema nacional descentralizado de planificación participativa, en que se espera que los gobiernos locales trasciendan de un rol netamente político administrativo, y asuman a la planificación urbana como el medio para convertirse en actores centrales del desarrollo territorial.

El Banco del Estado, al actuar como punto de engranaje y articulación de la política pública, al mantener recursos a disposición del desarrollo urbano y al otorgar a los gobiernos locales

financiamiento en línea con las prioridades sectoriales, territoriales y nacionales, juega un rol fundamental en esa transformación. Justamente con ese propósito, hoy, un año después de tan emblemático evento, procura dar continuidad a su afán de generación y apoyo a espacios de discusión e intercambio de conocimiento sobre gestión pública del desarrollo urbano, a través de una publicación que recoge los instrumentos notables de intervención urbana que fuesen expuestos en el foro realizado en Quito.

La publicación que orgullosamente presentamos junto al Lincoln Institute of Land Policy, invita a los planificadores urbanos y otros actores urbanos, a que conozcan o refuercen su conocimiento respecto de una variada gama de instrumentos de gestión urbana.

Con esa perspectiva, se ha hecho un esfuerzo consciente por recoger instrumentos que pese a ser ampliamente discutidos en la esfera teórica, no dejan de ser novedosos a la hora de analizar casos de implementación, como es la captura de plusvalías; y, a la vez, proponer nuevas e interesantes alternativas a problemas urbanos que han sido objeto de la política pública desde hace décadas, como son los mecanismos de cooperación para lograr suelo para vivienda social, y la contribución especial de mejoras para financiar obras públicas.

La obra editorial recopila el trabajo realizado por diversos autores, quienes analizan la teoría y la puesta en marcha de cada instrumento considerando los aspectos jurídicos, fiscales y administrativos, que inciden sobre la regularización y titulación del suelo, los derechos de desarrollo, la zonificación de interés social, la administración de valores inmobiliarios, la utilización de sistemas de información geográfica, el mejoramiento de barrios, la acción de privados en el desarrollo urbano, la adquisición pública del suelo, la tributación a la propiedad, y la sustentabilidad de cambios de usos de suelo, entre otras actividades urbanas.

Sin embargo, la valía del documento que hoy ponemos a su disposición, radica no solo en la riqueza de sus contenidos y en la experiencia de los autores, sino también en la rigurosidad metodológica con que fueron seleccionados los casos por el Lincoln Institute of Land Policy, y la invaluable contribución que hicieron los comentaristas de cada ensayo. Así, la experiencia de los autores, se combinó con la experticia de cada comentarista para lograr la mayor pertinencia de presentación de cada uno de los instrumentos notables que se exponen.

Ante lo señalado, el Banco del Estado de Ecuador expresa su gratitud por el resultado de esta colaboración con Lincoln Institute of Land Policy y se complace de haber tenido la oportunidad de contribuir a este esfuerzo de algunos años. Asimismo con esta presentación y difusión de las experiencias más destacadas en el uso de instrumentos de intervención urbana en América Latina, contribuimos a una interesante y productiva transferencia de conocimiento entre los países latinoamericanos y el mundo.

Verónica Gallardo Aguirre
Gerente General
Banco del Estado de Ecuador

Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina: Respuestas locales a problemas regionales ¹

Una anécdota motivante

El siguiente caso de São Paulo, y otros instrumentos en gran medida inadvertidos asociados con desafíos críticos en planeación urbana y políticas de suelo, motivaron un proyecto en curso llevado a cabo en América Latina por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Este libro presenta descripciones resumidas de una colección de estudios encargados y desarrollados durante los últimos tres años y, presentados por primera vez en mayo de 2013 durante el Foro² realizado en Quito, Ecuador, a través de una promoción conjunta del Instituto Lincoln con el Banco del Estado de Ecuador (BdE) y el Ministerio de las Ciudades de Brasil.

El Municipio de São Paulo ha venido utilizando un instrumento llamado CEPACs (capítulo 6) (Certificados de Potencial Adicional de Construcción) durante más de una década (2004-2013). Este instrumento es notable en muchos aspectos: ha capturado para el beneficio de la comunidad más de 3 mil millones de dólares americanos de incremento del valor del suelo ('plusvalías') que de otra manera habría sido apropiado por los propietarios localizados dentro de dos operaciones urbanas. Por otra parte, esta herramienta es implementada a través de subastas públicas (electrónicas) en las que los desarrolladores adquieren metros adicionales de construcción a través de un proceso transparente, genera valores precisos del mercado cuando avalúa las plusvalías, y lo más importante tiene un mínimo (si llega a existir) de apelaciones legales. La herramienta CEPACs derrumba muchos prejuicios convencionales que bloquean iniciativas de captura de plusvalía, sin embargo, es en gran parte desconocida por los planeadores urbanos y expertos en finanzas públicas de la propia Municipalidad de São Paulo, y ni que decir de otros municipios en Brasil y en otros países latinoamericanos.

El uso limitado de este instrumento puede explicarse, en parte, por ciertas condiciones previas a su implementación, como por ejemplo un sofisticado mercado financiero que da soporte a las operaciones de promoción inmobiliaria, la capacidad para realizar subastas electrónicas de bonos emitidos públicamente, y otros requisitos técnicos. Además, los CEPACs son el producto de una larga historia de ensayo y error de instrumentos anteriores vinculados a los cargos por derechos de construcción. Estas precondiciones no son necesariamente exclusivas de São Paulo, ya que, otras municipalidades en Brasil están implementando versiones modificadas de CEPACs.

¹ Los editores, Martim O. Smolka y Fernanda Furtado, agradecen a Ann Le Royer por la revisión editorial de la versión original en inglés de este artículo.

Tocando en una cuestión que tal vez encuentra mejor resonancia en las condiciones que se observan en la mayoría de los países de América Latina, la ciudad de Bogotá ha estado utilizando un instrumento llamado Declaratoria de Desarrollo Prioritario (capítulo 13) desde 2008 para tratar el omnipresente problema de la presencia de terrenos vacíos al tiempo que faltan tierras para el desarrollo de vivienda social. Con esta herramienta, se notifica a los propietarios de terrenos vacantes en zonas aptas para la ocupación que deberán utilizarlo de acuerdo con el plan maestro o el mismo será sujeto a venta en pública subasta. La herramienta es notable, ya que un porcentaje de la tierra subastada es destinada a vivienda social, respondiendo así a dos grandes retos de la administración pública: (1) crear una sanción efectiva a la especulación generalizada que de forma oportunista retiene la tierra del suministro corriente y con ello genera alzas en los precios del suelo, y (2) resuelve cuestiones controversiales de expropiaciones realizadas para adquirir suelo para vivienda social, incluyendo la fijación del precio justo de la tierra. El instrumento además evita o acelera cuestiones contractuales asociadas al proceso de contratación de constructores para programas de vivienda social. Este instrumento aborda claramente muchos aspectos críticos y emblemáticos de la planificación urbana en las ciudades de América Latina, pero es también ampliamente desconocido en otros lugares de Colombia y en otros países de la región.

Esta falta de conocimiento de ninguna manera se circunscribe a estos dos instrumentos. Una serie de iniciativas similares, no menos importantes, se pueden encontrar en toda la región abordando la captura de plusvalías, la vivienda social, y muchos otros desafíos de la política urbana. Otros casos se encuentran en Aguascalientes (capítulo 11), México, donde durante un período de tiempo el uso diligente de reservas territoriales constituidas públicamente logró anticiparse a las ocupaciones informales, ofreciendo así una alternativa competitiva (y sustentable) a la tierra no servida proporcionada por los llamados loteadores piratas; en la aplicación efectiva, especialmente durante la última década, de las contribuciones de mejoras en Colombia (capítulo 2) para financiar obras públicas que suman más de mil millones de dólares; en el arbitramento de los conflictos entre propietarios privados y ocupantes informales de las tierras por parte de un organismo no gubernamental en Brasil (capítulo 14); en la provisión a gran escala de viviendas sociales asequibles por promotores privados prácticamente sin subsidios públicos en El Salvador (capítulo 15); en los mecanismos de cooperación para obtener suelo para vivienda social en Uruguay (capítulo 12); y en muchos otros casos.

El proyecto que lleva a este libro

A pesar de la relevancia de estas iniciativas impulsadas a nivel local, muchos tomadores de decisiones de políticas urbanas (de suelo) todavía no están familiarizados con estos casos. Así, la motivación original y los propósitos de este proyecto fueron identificar, documentar y evaluar herramientas notables de intervención pública urbana, para la disseminación de esta información en toda la región. El supuesto básico es que los servidores públicos locales de otros lugares pueden ser inspirados por estos casos para encontrar nuevos caminos de abordar retos similares de planificación urbana, así como para diseñar nuevos instrumentos o aplicaciones alternativas de las herramientas que ya existen.

A menudo se considera difícil transferir instrumentos a través de las fronteras -no por su calidad o características como tal-, sino más bien por el contexto de prevalencia de circunstancias culturales

e institucionales. Más allá de las particularidades de ciertas herramientas comúnmente compartidas (por ejemplo, la contribución de mejoras, la zonificación, las competencias expropiatorias y otras herramientas que se encuentran en la legislación de casi todos los países), el interés aquí no se refiere tanto a la descripción formal del instrumento en sí mismo, sino en cómo y por qué es implementado. Incluso en los casos excepcionales de herramientas que son originales y únicas de una localidad, no existen ilusiones en cuanto a su estricta replica en otros lugares. Como mucho, la adquisición de información a partir de casos concretos interesantes y relevantes en una localidad puede estimular la formulación de formas alternativas en las que problemas familiares en otras realidades pueden ser abordados. Al final del día, esta exposición a casos reales puede conducir a un nuevo o notable instrumento basado en el giro local dado a la aplicación de un instrumento inspirador originado en otro lugar.

Aunque factores contextuales, culturales, institucionales y otros varían entre países y localidades, los retos y dilemas presentes en las agendas de políticas de suelo no parecen variar mucho entre las ciudades de América Latina. Todo parece estar plagado de los siguientes desafíos comunes:

- Una escasez estructural de ingresos fiscales para mantener los servicios de la ciudad y/o para financiar inversiones altamente necesarias en infraestructura urbana y servicios;
- La informalidad rampante y omnipresente y su alto precio para el tejido urbano social y físico;
- Una profundización de las inequidades espaciales exacerbadas por la cultura generalizada de privatización de los beneficios y socialización de los costos derivados de intervenciones públicas;
- El favorecimiento por los gobiernos locales de la dependencia fiscal en esferas de gobierno de mayor nivel en vez de desarrollar sus propias fuentes de ingresos;
- El radical tratamiento binario de intereses privados versus intereses públicos con una desconfianza endémica de una posible reconciliación (una relación considerada como implacable e inherentemente conflictiva o alternativamente como una descarada sumisión del servicio público a los intereses privados);
- La subversión o insostenibilidad de cambios en usos de suelo originalmente bien intencionados, por mercados de suelo urbano cuya velocidad es percibida como frenética; y
- Un rígido e idiosincrático marco jurídico que intimida las respuestas a las razonables y legítimas demandas sociales.

El proyecto que ha llevado a este libro resalta un conjunto de iniciativas efectivamente implementadas que desafía algunos de los retos mencionados anteriormente. Llegar a ese punto, sin embargo, implicó decisiones difíciles que tienen que ver con la definición del universo de casos/instrumentos a ser considerados, los criterios para considerar diversos instrumentos, el procedimiento de 'búsqueda y extracción', y por supuesto las lecciones que deben sacarse y su difusión.

Definiendo el universo de ‘instrumentos notables’

Como ya se ha indicado, el término ‘instrumentos notables’ puede aplicarse a aquellos instrumentos que son nuevos, innovadores u originales, pero, más a menudo, a la aplicación no convencional de instrumentos existentes. Su carácter notable puede deberse a la naturaleza desafiante del problema social que abordan o, a aspectos tales como sus procedimientos de gestión, la (re) interpretación de su alcance jurídico original, su extensión hacia usos inesperados, o su capacidad para superar la frecuentemente frustrada demanda de llevar la aplicación de una herramienta a una escala mayor.

Instrumentos que son notables por su enfoque innovador para abordar los desafíos de política aparentemente indeterminables y duraderos incluyen el subsidio otorgado para ciertos desarrollos nuevos en Chile (capítulo 7). Esta herramienta se dirige a los ocupantes de la clase media en desarrollos que también alojan unidades para las clases bajas, una innovación para promover la integración social residencial en gran medida inadvertida en el resto de la región. Otro interesante contra-caso es el giro dado a los procedimientos de adquisición de tierras convencionales a través del cual la tierra se adquiere públicamente a precios valuados antes del ‘anuncio del proyecto’ (capítulo 19), como está siendo actualmente implementado en Colombia, desincentivando así cualquier componente especulativo que implique un doble cargo para el gobierno. En la misma línea, centrándose en otro tipo de instrumentos más obvios, los cuales no obstante, son tomados como inaplicables por razones técnicas y culturales, esto es “impedimentos convencionales”, se encuentra la contribución de mejoras. Este omnipresente instrumento se observa en la legislación de casi todos los países, sin embargo, escasamente se implementa en la región. Un ejemplo notable de cómo los mencionados impedimentos se han superado es el caso de Colombia, ya citado anteriormente, donde la contribución de mejoras se ha preferido por sobre el impuesto a la propiedad, e incluso y las cuestiones técnicas sobre cómo se distribuyen los cargos a los beneficiarios de la inversión son aceptadas, incluyendo el reconocimiento de sus imperfecciones.

Un ejemplo de un instrumento notable por su innovación en el nivel gerencial es proporcionado por la aplicación del reajuste de tierras, en los Planes Parciales implementados en Colombia (capítulo 20), el cual depende de la capacidad de negociación para comprometer a los propietarios de tierras en un acuerdo de ganar-ganar con sus respectivas parcelas de suelo. Al renunciar a una parte de sus tierras ya reajustadas para uso público, ellos obtienen beneficios a menudo superiores a aquellos que resultarían de un desarrollo puramente fragmentado de la zona en un mercado competitivo de tierras. Esta herramienta cambia la forma como cada uno gestiona el suelo cuando se da cierta libertad a los desarrolladores dentro de algunos parámetros definidos públicamente con respecto a los usos sociales, la capacidad de infraestructura, etc.

La reinterpretación del alcance jurídico de un instrumento a su vez está bien ilustrada por cómo se redefinieron las prerrogativas de expropiación pública bajo condiciones de emergencia a raíz del terremoto de la ciudad de México en 1985 (capítulo 18). Aquí el aspecto notable del instrumento es visto al analizar como la ley pudo (y puede ser) más plenamente interpretada para dar cabida a las necesidades sociales que son, de hecho, la principal justificación para el propio instrumento de expropiación. Del mismo modo, herramientas como las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) (capítulo 8) en Brasil que formalizan de forma substitutiva las normas de uso de suelo y las regulaciones que pueden ser acatadas por las familias de bajos ingresos en áreas delimitadas. Una lectura alternativa de la ley también fue clave en la concepción de los actos administrativos (por oposición a los judiciales) de prescripción adquisitiva de dominio, que con lo

cual entes públicos obtienen tierras destinadas a usos públicos (o sea de interés social), como en Argentina (capítulo 10).

Una inesperada extensión potencial de una herramienta existente es ilustrada por la aplicación creativa de los catastros multi-propósito (capítulo 17) más allá de su finalidad convencional de apoyar la recaudación de impuestos, o su uso para la enumeración de la propiedad como una herramienta para mitigar los riesgos de los impactos del cambio climático. Otro ejemplo es el uso de la transferencia de derechos de construcción para facilitar el proceso de expropiación de propiedades necesarias para abrir una nueva vía en Porto Alegre (la 3ra Avenida Perimetral) (capítulo 4). La utilización de autobuses de tránsito rápido (por sus siglas en inglés BRT) se basa en la idea central de que los corredores de tráfico exclusivos con pasajeros que realizan el pago antes de entrar al vehículo en estaciones de embarque definidas es en realidad una forma de inducir el desarrollo urbano, como lo ilustra el paradigmático ejemplo de Curitiba (capítulo 21). Este último representa otro caso en el que un instrumento ampliamente difundido en la región puede ser reformulado para alcanzar de mejor manera su múltiple potencial como herramienta de política urbana.

El carácter notable dado por la capacidad de llevar un instrumento normalmente convencional a una escala superior es bien ilustrado por los procedimientos innovadores, ágiles y de bajo costo concebidos en Perú para otorgar títulos a ocupantes informales en una escala masiva (capítulo 9).

En muchos casos, un mismo instrumento puede ilustrar más de una de las fuentes mencionadas de 'carácter notable'. Por ejemplo, el 'anuncio del proyecto' se dirige al aparentemente inabordable problema de la especulación pero también comprende una reinterpretación tanto de los procedimientos legales de adquisición de tierras como la forma en que el suelo urbano es gestionado. Con todo, las herramientas consideradas en este volumen no significan, de manera alguna, inventar de nuevo la rueda. Más bien, su carácter notable es citado algunas veces por su diseño innovador, pero con mayor frecuencia por los procedimientos originales ideados con el fin de adaptar instrumentos existentes a los retos específicos presentes.

Criterios

Aunque la mayoría de los ejemplos descritos aquí sugieren la singularidad de cada instrumento específico, para calificar como notable para el propósito que nos ocupa la herramienta tiene que ser relevante, es decir, dirigida a un desafío crítico conocido por los planificadores urbanos. Otros criterios *sine qua non* para los instrumentos seleccionados fueron su uso regular durante un largo período, la existencia de algún tipo de documentación de evaluación de sus impactos y, su potencial para ser replicado (al menos en parte, como inspiración para herramientas análogas) en otras localidades en la región. En suma, los casos seleccionados para este proyecto se centran en instrumentos bien establecidos e implementados de forma concreta.

La condición de implementación concreta hace referencia a un instrumento que es utilizado continua y regularmente, lo que implica que se le ha aceptado, si es que no se le considera como 'exitoso'. En otras palabras, hay una indicación de que la herramienta establece un nuevo parámetro sobre la realización de un determinado tipo de negocio como parte de las reglas del juego de las políticas urbanas.

Este proyecto no pretende haber identificado la totalidad o incluso los instrumentos más notables que pueden ser encontrados en la región. Teniendo en cuenta el universo de más de 15.000 municipios en América Latina y la variedad de programas e intervenciones públicas, no hay duda de que muchos otros casos calificados como ‘instrumentos notables’ pueden encontrarse, si no como “nuevas” herramientas, al menos bajo formas creativas en las que las herramientas existentes han sido implementadas efectivamente. Todos ellos pueden ser portadores de lecciones potencialmente relevantes que merecen una mayor difusión, pero la búsqueda de estas iniciativas no es fácil. En la identificación y selección de los casos notables incluidos en esta etapa del proyecto, la elección fue deliberadamente restringida a aquellos que se encuentran en ciudades donde el Instituto Lincoln ha desarrollado programas de interés directo en las últimas décadas.

Lecciones aprendidas hasta ahora

Herramientas nuevas o innovadoras son difíciles de encontrar porque la mayoría no surge en el vacío. Por lo general son el resultado de un proceso de muchos años de ensayo y error. Así, muchos instrumentos aplicados efectivamente resultan del perfeccionamiento de cierta idea básica o propósito. Lo anterior es bien ilustrado por el proceso en Brasil, que llevó al instrumento ahora conocido como Concesión Onerosa del Derecho de Construir (por sus siglas en portugués OODC) (capítulo 5). Éste se basa en la separación de los derechos de construir de los derechos de propiedad (sobre el suelo) y en una carga por permitir mayores densidades a un nivel predefinido como inherente a dichos derechos de propiedad territorial. Tiene su origen en los debates de la década de 1970 y otros esfuerzos para establecer una ley nacional de desarrollo urbano en 1983, después fue incorporado en la Constitución de 1988, y finalmente en el Estatuto de la Ciudad de 2001. La OODC evolucionó a partir de la aplicación de determinadas cargas (que pasaron de ser en especie a monetarias) para flexibilizar las normas de desarrollo y después evolucionó en los CEPACs como una forma rediseñada del instrumento para apoyar recalificaciones urbanas o megaproyectos a través de operaciones urbanas.

Ciertas condiciones parecen más favorables que otras para que sucedan innovaciones. Es más probable que herramientas innovadoras se encuentren en localidades con más recursos humanos y financieros. Además, una vez que una nueva herramienta o procedimiento creativo de aplicación se desarrolla para un instrumento, la probabilidad de que otros estén siendo desarrollados parece mayor. Esto puede explicar en parte por qué la colección de instrumentos reunidos en este proyecto se centra en los países de Brasil y Colombia, y más específicamente en las ciudades de São Paulo y Curitiba y Bogotá y Medellín, respectivamente. Estos también son los dos países con la legislación nacional más integral de desarrollo urbano².

Sin embargo, la falta de tal legislación no parece impedir el desarrollo de usos innovadores de diversas herramientas, como elocuentemente es demostrado por varias experiencias incluidas en este volumen. En Trenque Lauquen (capítulo 3), en la provincia de Buenos Aires, el uso alternativo de las contribuciones de mejoras genera tanto suelo para vivienda social como recursos para inversiones públicas previstas para apoyar la expansión urbana. En Mexicali, México, el impuesto

2 Al mismo tiempo, para mantener esta primera fase del proyecto manejable, un número de instrumentos calificados en ambos países fueron dejados de lado para dar espacio a herramientas que se encuentran en otros países. Así, el conjunto actual de 21 instrumentos no incluye por ejemplo la Participación en Plusvalías o el pago del 110% del impuesto a la propiedad en Colombia ni las aplicaciones innovadoras de la contribución de mejoras en Brasil.

sobre el valor de la tierra se utiliza para superar las dificultades de evaluar la propiedad y otras formas de resistencia de los terceros involucrados en las cuestiones de aplicación del impuesto (capítulo 16). Como se sugirió anteriormente, estos casos están documentados en proyectos de investigación patrocinados por el Instituto Lincoln y representan iniciativas similares que se pueden encontrar en muchas localidades de América Latina.

Más allá de la calidad de una herramienta, el éxito o el fracaso de su transferencia también depende del proceso de transferencia en sí, ya sea obligatorio o voluntario, formal o informal, deliberado o circunstancial. Transferencias compulsorias u obligatorias suelen producirse cuando terceros, como los bancos internacionales u organismos nacionales, imponen condiciones a su apoyo. Por ejemplo, el Banco del Estado de Ecuador (BdE), con su galardonado “Programa de co-responsabilidad para el bien vivir” (capítulo 1), exige al municipio receptor de subsidios para obras públicas la aplicación de la contribución de mejoras para la recuperación de costos como una condición previa para la concesión de fondos adicionales y a la vez como un incentivo para el mismo fin.

Con todo, la inspiración para introducir nuevos instrumentos se encuentra cuando los profesionales son expuestos a una experiencia previa en eventos internacionales, tales como los Foros promovidos por el Instituto Lincoln con el Banco del Estado de Ecuador en mayo de 2013 en Quito, con la Universidad Torcuato di Tella en octubre de 2013 en Buenos Aires, y con el Ministerio de las Ciudades brasileño en noviembre de 2013 en Brasilia. Un significativo número de ideas discutidas en los programas de formación e investigación promovidos por organismos internacionales, incluyendo el Instituto Lincoln, son extraídas de conocimientos adquiridos en países distintos de aquellos donde el programa se está llevando a cabo. Esta tendencia refleja la noción de que la exposición a diferentes ideas siempre tiene mérito. En general, la implementación exitosa de políticas es asociada a herramientas específicamente adaptadas para hacer frente a los problemas diagnosticados por las autoridades locales. En el mejor caso, el instrumento que está siendo “importado” se sujeta a un giro o una adaptación local, tal como se muestra en la mayoría de los casos mencionados.

Este libro representa un primer esfuerzo para compilar estudios de casos efectivos de instrumentos notables de política de suelo urbano. El Instituto Lincoln da la bienvenida a los lectores para sugerir instrumentos adicionales dignos de ser evaluados y difundidos, para el beneficio continuo y mejorado de la calidad y la amplitud del debate sobre políticas de suelo en América Latina.

Los editores agradecen el decisivo apoyo recibido desde el inicio de este proyecto por parte de la presidencia del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y de la gerencia general del Banco del Estado de Ecuador. Asimismo, a nuestra colega Catalina Molinatti por su comprometida presteza en la coordinación de la edición final de esta publicación, a los colegas del equipo del BdE y en especial a Lorena Saavedra y Andrea Gómez por la positiva disposición para abordar los diferentes retos que impuso el proyecto, a Verónica Schmidt-Chang por su profesionalismo en la facilitación de las condiciones materiales de su ejecución, a Laura Mullahy y a Anna Sant’Anna por sus generosas ayudas en distintas fases del proceso conducente a esta publicación. A esta última y a Carlos Morales Schechinger reconocen la cuidadosa lectura de esta introducción. Mientras que los editores agradecen especialmente a los autores de los capítulos aquí incluidos - responsables últimos por sus contenidos - se adelantan en asumir la entera responsabilidad por las omisiones e incorrecciones remanentes en la edición de esta publicación.

Nota

² La versión original completa de los artículos presentados en el mencionado Foro de Quito está disponible en: www.lincolninst.edu

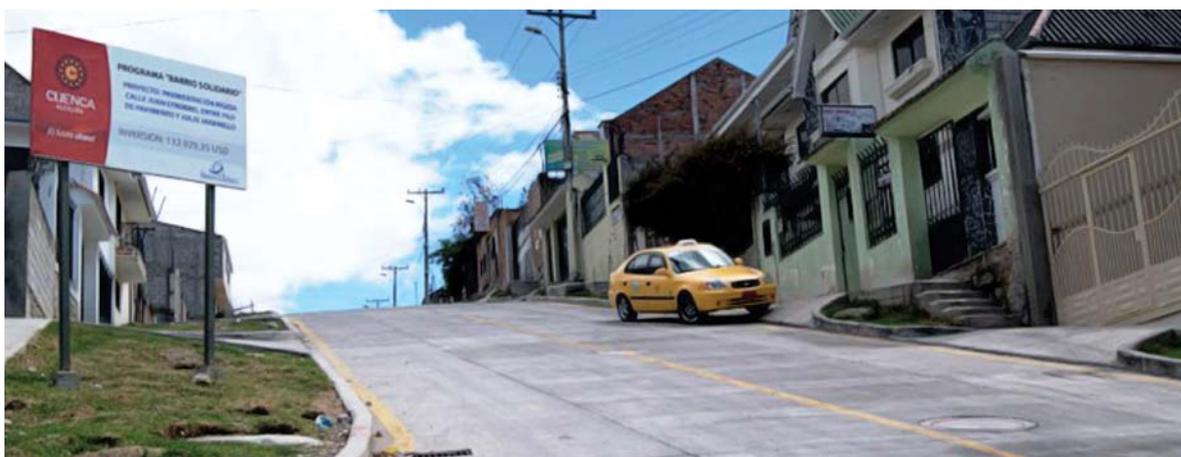


CAPITULO

1

Incentivos por el cobro de contribución especial de mejoras para el financiamiento de la infraestructura pública*

Diego Aulestia y Vanessa Rodríguez



Vía financiada con el cobro de Contribución Especial de Mejoras en Cuenca | Fotografía, Municipalidad de Cuenca 2012

Introducción

Ecuador es un país con 256.370 Km² y una población de 14,5 millones de personas y cuya Constitución, aprobada en 2008, define la existencia de regiones (aún no constituidas), 221 cantones, 24 provincias y 816 parroquias rurales. Este elevado fraccionamiento ha respondido a coyunturales intereses locales, aunque no se puede perder de vista que también ha influido la necesidad del gobierno central en el Siglo XIX de reafirmar su primacía a través de la atomización de territorios controlados por líderes regionales. El panorama resultante es uno de municipios jóvenes, con precaria institucionalidad y pequeña escala. Los mayores cantones son Guayaquil con 2,4 millones de habitantes, Quito con 2,2 millones y Cuenca con 506 mil personas. En el otro extremo, se encuentran Paulo VI en la provincia de Morona, y Chilla, en la provincia de El Oro, que en el año 2010 registraron poblaciones de 1823 y 2484 personas respectivamente.

Estos gobiernos municipales tienen, entre otras, las siguientes competencias: planificar el desarrollo y ordenamiento territorial; controlar el uso y ocupación del suelo; construir vialidad urbana;

proveer agua potable, alcantarillado, recolección y disposición final de residuos sólidos; crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras; administrar tránsito y transporte público; formar y mantener catastros; preservar el patrimonio, etc.

La situación financiera de los gobiernos subnacionales se caracteriza por su elevada dependencia del gobierno central, que superaba 71% para el período 2000-2008. Ese promedio engloba realidades tan dispares como la de Guayaquil, Quito y Cuenca, con importante recaudación de ingresos propios y la de municipios pequeños cuya dependencia es superior a 98%.

En cuanto al esfuerzo realizado por los municipios para incrementar sus ingresos propios, es importante analizar que para el período 1993-2008, el Impuesto a los Predios Urbanos representó, en promedio, el 14% del total de Ingresos Propios de los municipios, mientras que el Impuesto a la Utilidad en la venta de Inmuebles urbanos participó apenas con 2% del total y la Contribución Especial de Mejoras (CEM) aportó 7% del total de ingresos. Ello evidencia la poca importancia brindada a la Contribución como mecanismo de recuperación de la inversión pública (Banco del Estado 2009). Las tres grandes ciudades del país participan con el 74% del total de recaudación de la CEM, monto desproporcionado frente al resto del país, considerando que la población de Quito, Guayaquil y Cuenca representa el 35% del total de habitantes de la República. Por supuesto, para municipios muy pequeños la implementación de sistemas de recuperación puede constituir una tarea sumamente laboriosa pero ciertamente ello no debería ser el caso, por ejemplo, de los 42 cantones con población superior a 50 mil personas.

El marco legal que desde 2010 regula las competencias municipales, define a la Contribución Especial de Mejoras como “el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública”. La Ley dice además que los gobiernos municipales pueden, en búsqueda de justicia redistributiva, “crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por (...) servicios públicos que son de su responsabilidad, (...) en razón de las obras que ejecuten (...) así como [regular] la captación de plusvalías” (COOTAD 2010).

El caso Cuenca

Con una superficie de 71 Km², la ciudad de Cuenca tiene una densidad de 4.700 habitantes por Km², valor cuanto menos cuatro veces superior a Guayaquil y ligeramente inferior a Quito. El centro histórico mantiene la traza en damero y fue declarado patrimonio cultural de la humanidad en 1999, entre otras razones por “constituir un ejemplo sobresaliente de ciudad colonial española planificada”.

La pobreza en Cuenca afecta a 9,7% de los hogares urbanos (Marzo 2012), cifra notablemente inferior a la media nacional de 17,4%. La cobertura de servicios básicos es muy elevada; el agua potable, por ejemplo, llega al 97% de los hogares urbanos.

Para afrontar la necesidad de llevar adelante la ejecución de obras públicas y a raíz de las secuelas dejadas por la severa crisis económica que azotó el país en el año 2000, la administración municipal decidió comprometer el pago de un crédito con las recuperaciones de la CEM. Lo interesante del caso es que, desde esa época, los dos alcaldes siguientes no solo mantuvieron el esquema sino que lo profundizaron evidenciando el apoyo ciudadano hacia

una iniciativa pública. En gran medida, ello ha permitido la vigencia del programa de mejoramiento de barrios implementado por la Municipalidad desde hace varios años y que ha sido objeto de elogiosos comentarios por su desempeño. Algunos de los resultados logrados son:

- Se han pavimentado 270 kilómetros de vías.
- La inversión total ha sido de US\$106 millones en 1800 contratos de obra.
- La municipalidad estima que los precios del suelo se han triplicado con relación al valor previo a la ejecución de las obras.
- El 90% de la ciudadanía paga su contribución antes del cuarto año.
- El 95% de las obras han contado con la aceptación cuanto menos del 60% de beneficiarios en lo que hace relación al pago de CEM.
- Apenas 3% de los contribuyentes presenta retrasos en sus pagos por Contribución Especial de Mejoras.

En términos per cápita, la recaudación en Cuenca supera ampliamente la registrada en ciudades más grandes como Guayaquil y Quito. De hecho, en términos absolutos, es muy cercana a la registrada en Guayaquil.

La experiencia de Cuenca permite resaltar varios elementos claves para el éxito en la recuperación de un programa de inversión pública:

- La corresponsabilidad entre ciudadanía y municipalidad para financiar el desarrollo urbano: reglas claras, anticipadas y conocidas por la población.
- Estabilidad política y continuidad de programas implementados por administraciones anteriores.
- Credibilidad institucional ante ciudadanos, constructores y financiadores.
- Ciudadanía activa que participa, es veedora y cumple sus obligaciones.

Corresponsabilidad para el Buen Vivir

El Banco del Estado (BdE) fue creado en 1978 y actualmente es el principal financista de las obras de infraestructura construidas por los gobiernos subnacionales. Para el 2011, el endeudamiento de los municipios a nivel nacional con el BdE representó el 66% de su deuda total. En otras palabras, con excepción del endeudamiento con organismos multilaterales de crédito, opción disponible únicamente para los municipios de mayor tamaño, el Banco del Estado cons-

tituye virtualmente la única entidad que apoya financieramente la ejecución de la obra pública en todo el país.

Paralelamente a su gestión crediticia, el Banco del Estado brinda asistencia técnica para el fortalecimiento de las municipalidades ecuatorianas. En ese marco, en agosto de 2010 presentó su programa “Corresponsabilidad para el buen vivir”, esquema que contempla incentivos para que los gobiernos autónomos descentralizados mejoren sus ingresos propios.

“Corresponsabilidad para el buen vivir” se originó como respuesta a varios problemas multidimensionales: i) el mandato constitucional – y la precedente decisión política – de profundizar la descentralización en el Ecuador; ii) el propósito de mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos delegados a los gobiernos locales; y iii) la necesidad de fortalecer la autonomía financiera de los municipios, pues éstos son altamente dependientes de las transferencias del Gobierno Central. Más aún, en virtud de la elevada dependencia municipal es legítimo cuestionarse sobre el carácter verdaderamente autónomo de los niveles estatales de administración diferentes al Gobierno Central. Al respecto, es necesario mencionar que atenuar la dependencia financiera constituye un medio para profundizar la descentralización; no se trata de un fin en sí mismo.

La estrategia adoptada por el Banco y que contó con un significativo apoyo político del Gobierno Central, consiste en aplicar un esquema de incentivos para que los gobiernos municipales realicen esfuerzos significativos en mejorar sus ingresos propios. Para ello, se conceden subvenciones a la oferta de provisión de servicios públicos en forma de créditos parcialmente reembolsables a los gobiernos municipales que se comprometan a mejorar sus ingresos propios. Esto se mide a través del cumplimiento de una meta de recaudación de Contribución Especial de Mejoras. La entrega del subsidio se lo realiza en la medida que la entidad que recibe el crédito no reembolsa la totalidad del dinero al Banco, sino que es el Ministerio de Finanzas el responsable del repago futuro del segmento subsidiado.

Inicialmente el Programa estuvo dirigido a los 112 municipios de población superior a 20.000 habitantes, cuya recaudación por concepto de CEM representa alrededor de 25% del total de los ingresos por dicho concepto a nivel nacional. El Programa excluyó a los tres municipios más grandes del país que, como se mencionó, recaudan el 74% del total nacional de ingresos por CEM; el Banco consideró que estos municipios disponen de capacidades técnicas y niveles de gobernanza que relativizan el impacto de la intervención. Se excluyeron además a los 106 municipios menores a 20.000 habitantes, que recaudan apenas el 1% de la CEM del país y cuya atención fue contemplada para una segunda etapa del Programa iniciada en 2012.

La participación en el Programa es voluntaria, es decir que aquellos municipios que no están dispuestos a tomar las medidas requeridas para mejorar sus recaudaciones, pueden también acceder a financiamiento de largo plazo pero sin subvención.

Algunos de los resultados cualitativos y cuantitativos del Programa se muestran a continuación:

- Entre los 112 municipios a los que estuvo orientada la primera fase del Programa, 82 de ellos aceptaron participar voluntariamente. Esto demuestra el compromiso político de los alcaldes por mejorar sus recaudaciones, aún cuando se considera impopular cobrar tributos.

- Las recaudaciones de los municipios participantes en el primer año se incrementaron en un 67%, pasando de 4,9 millones de dólares por CEM en 2010 a un estimado de 9,7 millones en 2012. Si bien los montos en términos absolutos pueden parecer pequeños, solo esta diferencia implica un flujo de recursos que, de ser destinado al pago de un crédito, permitiría acceder a un monto superior a US\$30 millones.
- Más de 3500 funcionarios municipales fueron capacitados entre 2010 y 2012 en temas como elaboración de ordenanzas, políticas de suelo, políticas públicas, catastros, cobranza persuasiva e instrumentos de recuperación de plusvalías. Entre los capacitados se incluyó por primera ocasión a concejales, responsables de la elaboración de las normativas cantonales.
- El 79% de los municipios participantes actualizó sus ordenanzas sobre CEM con la ayuda del Banco. En uno de los casos, la ordenanza “vigente” aún se hallaba expresada en Sucres, moneda cuyo uso fue discontinuado en el año 2000 cuando Ecuador adoptó el dólar norteamericano como moneda de curso legal.

Aprendizajes para Ecuador y otros países de América Latina

Las experiencias descritas en el presente artículo generan aprendizajes, uno de los cuales es la importancia de contar con una facilidad financiera que permita combinar subsidios a la oferta de servicios públicos con créditos de largo plazo a los gobiernos locales. No se trata necesariamente de un banco de desarrollo de primer piso (como es el BdE), pues dicha modalidad ha cedido mucho espacio a la existencia de fondos públicos canalizados por instituciones privadas o semi-públicas en esquemas de segundo piso. Los recursos tienen que canalizarse a través de mecanismos cuya continuidad esté razonablemente asegurada en el tiempo (una estructura de fideicomisos, por ejemplo). Ello permitiría crear la confianza que es un esquema de largo plazo y en el cual sea “rentable” políticamente involucrarse.

La implementación de los programas debe complementarse con asistencia técnica a las entidades participantes; modelos de ordenanzas municipales, capacitación a los técnicos y autoridades involucrados, etc. Sin la creación de capacidades y la transferencia de conocimientos, es poco probable que los programas sean sostenibles.

Otro factor a resaltar es el apoyo político al más alto nivel; si este compromiso no existe, los programas tendrán resultados sumamente limitados. Evidentemente, ello implica que las autoridades deben creer en la descentralización y en la importancia de los gobiernos locales como generadores de desarrollo local.

Finalmente es importante destacar que los municipios necesitan incentivos para romper la inercia del comportamiento pasado. La existencia sola de castigos no es suficiente para cambiar una tendencia arraigada en las costumbres y prácticas locales.

Nota

* Este capítulo está basado en el trabajo: Aulestia, Diego & Vanessa Rodríguez. 2013. Incentivos para el cobro de Contribución Especial de Mejoras y el financiamiento de la infraestructura pública en Ecuador. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

Referencias

Banco del Estado. 2009. *Las finanzas subnacionales en Ecuador: 1993-2008*. Quito, Ecuador.

COOTAD. 2010. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de la República del Ecuador.

CAPITULO

2

La contribución de valorización o mejoras en la experiencia Colombiana: Revisitando prejuicios*

Oscar Borrero Ochoa



Puente vehicular en intersección de las avenidas Calle 100 y Carrera 15, Bogotá, Colombia | Fotografía por Oscar Borrero Ochoa 2011.

Descripción del instrumento. Contexto y antecedentes

Uno de los instrumentos para financiar la inversión municipal en desarrollo urbano más antiguos en Colombia es la **Contribución de Valorización (CV)**, que en Estados Unidos se conoce como *Betterment Levy* o *Special Assessment* y en otros países, especialmente de América Latina, se denomina **Contribución de Mejoras (CM)**.

La Contribución de Valorización (CV) en Colombia es muy antigua, pues su legislación data desde 1921 y tiene una trayectoria de aplicación en todo el país –prácticamente ininterrumpida– por más de 70 años. Aunque se permite para todo tipo de obra pública, casi todas las ciudades colombianas han utilizado este mecanismo para financiar principalmente sus obras e infraestructuras viales y solo en algunos casos se ha utilizado para la financiación de infraestructura matriz del servicio de acueducto y alcantarillado. En la actualidad las principales ciudades y departamentos están haciendo grandes obras viales con esta fuente de financiación.

Parámetros:

En Colombia, la contribución de valorización, fija los siguientes parámetros:

- (i) El costo de la obra de construcción.
- (ii) La valorización generada en los inmuebles.
- (iii) La capacidad de pago del contribuyente.

Por tanto, para fijar el monto distribuible, se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, siendo este el límite, así la valorización o el costo de la obra sean mayores.

Importancia de la Contribución de Valorización (Mejoras) en Colombia.

La CV en Colombia ha jugado un papel importante en la financiación de obras públicas y una considerable participación en los ingresos de las ciudades, así por ejemplo, a finales de los años 1960, la CV alcanzó a representar 16% del total de los ingresos de Bogotá y 45% de los ingresos del municipio de Medellín. A principios de la década de 1980 permitió recaudar 30% de los ingresos de Cali y en 1993 alcanzó a 24% de los ingresos de Bogotá. Para el año 2013 Bogotá y otras 8 ciudades estaban cobrando US\$2.400 millones para realizar obras viales utilizando el instrumento.

Modelos de Contribución de Valorización en Colombia:

- “*Modelo Medellín*” que siguen ciudades como Manizales, Pereira y Bucaramanga, generalmente, por BENEFICIO LOCAL.
- “*Modelo Bogotá*” generalmente por BENEFICIO LOCAL que también siguieron en su momento algunas ciudades como Barranquilla.
- En la actualidad, repunta el que podría constituirse en un tercer modelo, esta vez mixto, a denominarse “*Modelo Cali*”, a través de BENEFICIO GENERAL.

El “*modelo Bogotá*” y “*Modelo Cali*” se parecen más a un impuesto generalizado para cubrir el costo de un conjunto de obras distribuido (en Cali y Barranquilla) según la cercanía a la obra y a la capacidad de pago de acuerdo al uso del inmueble. El “*modelo Medellín*” por el contrario, se acerca más a la Participación en la Plusvalía por obras públicas (determinada por la Ley 388 de 1997, artículo 87). Ambos son legales dentro de la institucionalidad colombiana, pero son diferentes en el método y enfoque del reparto de la CV.

Es importante aclarar, que en Colombia la CV cuenta con mayor aceptación por parte de los

contribuyentes frente a otros impuestos como el predial (con cartera morosa mayor) debido a que es más clara la relación beneficio-costos. Mientras que con el impuesto predial se financian parte de los gastos de funcionamiento de la ciudad, con la CV se destina todo el cobro a la realización de infraestructura vial, transporte masivo y obras públicas en general.

De allí la legitimidad ciudadana que se percibe para esta contribución en la mayor parte de las ciudades colombianas. Hay ciudades (Barranquilla) que solicitaron a su nuevo alcalde el cobro de obras por mejoras o valorización para facilitar la movilidad en la ciudad. Hay barrios de Bogotá que han pedido que se pavimenten las calles a cambio de un cobro de mejoras que reparte la Alcaldía entre las propiedades del barrio. Las ciudades de Bucaramanga y Manizales cobran esta contribución en cada nueva alcaldía. Otras ciudades como Bogotá plantean un cobro para periodos más largos. Durante el año 2013 el alcalde de Bogotá, político de izquierda, planteó reemplazar un cobro de mejoras de US\$1.000 millones por endeudamiento externo, la encuesta que se hizo a la ciudadanía arrojó que el 60% prefería un cobro de mejoras que un endeudamiento que sería pagado por impuestos indiscriminados en el futuro.

Aplicación. Métodos y modelos de cobro

Por la antigüedad que tiene este instrumento en Colombia se han venido presentando variantes técnicas a lo largo de los últimos 90 años.

1- BOGOTÁ.

Los beneficios de la ejecución de la obra.

Bogotá midió el efecto valorización o plusvalía hasta 1995 para definir el cobro de las nuevas obras. Sin embargo, a partir del Estatuto de Valorización, expedido en 1987, se definió que el impacto en los inmuebles y en los ciudadanos no solamente se debe medir a través del efecto valorización sino en todos los beneficios: movilidad, ordenamiento urbano, calidad de vida, usos del suelo. Esta polémica legal aun no ha sido resuelta.

Esta es la mayor diferencia entre el método de cobro de Bogotá y el que se aplica en Medellín y otras ciudades. En Bogotá no se mide el efecto valorización de las obras sino todos los beneficios para los ciudadanos propietarios, en particular la movilidad. Los funcionarios de Bogotá consideran que si mejora la movilidad hay también un efecto valorización. Esta afirmación es contraria a lo que aplica Medellín y otras ciudades que representan un modelo ortodoxo muy ajustado a la ley colombiana.

Métodos de distribución de la contribución de valorización en Bogotá.

Hay diferentes métodos posibles para distribuir la CV generada por obra, proyecto plan o conjunto de obras que causen beneficio local o general, contemplados en la legislación local de Bogotá como son el método de los frentes, método de las áreas, método de los frentes y áreas, método de doble avalúo, método de las zonas, Método de los factores de beneficio y método de comparación. Bogotá, para la liquidación de la CV, tradicionalmente ha usado el **Método de Factores de Beneficio**.

Plusvalía según distancia.

En el siguiente cuadro se describe el impacto del efecto plusvalía según distancia a las obras viales de acuerdo con la experiencia de cobro en Bogotá. Definida el área de influencia se determina la distancia a la obra vial y se determina el efecto plusvalía para de allí determinar cuánto se le cobra a cada inmueble.

Grado de beneficio	Distancia en metros	Valorización %
Grado 1: Máximo	1000	15 a 25
Grado 2: Medio	2000	10 a 15
Grado 3: Menor	3000	5 a 10
Grado 4: Mínimo	5000	Menor a 5

Fuente: Elaboración del autor.

2- MEDELLIN.

Medellín tiene una larga tradición, similar a Bogotá, en el cobro de la CV para hacer sus obras públicas. La mayor parte de las vías de la ciudad se financiaron desde 1938 por este instrumento. Tan amplia es la trayectoria de Medellín que incluso ha orientado a la implementación del modelo en otros municipios como fue el caso de Bucaramanga y Manizales.

Metodología para el cálculo de beneficio.

Beneficio Local: Método de doble avalúo por muestreo

- Determinación de Valores del suelo **sin** proyecto: La metodología para realizar los avalúos es la de mercado, apelando a las bases de datos de los evaluadores.
- Determinación Valores del suelo **con** proyecto: Se define el valor con proyecto como el valor que tendría el suelo en el evento en que las obras que conforman el proyecto estuvieran construidas y en funcionamiento.

Cálculo de Capacidad de Pago.

La capacidad de pago en valorización se define como la estimación económica en cuanto a la capacidad real de los propietarios para contribuir a una obra sin lesionar el presupuesto familiar. A partir del cálculo del ingreso neto de los predios de la zona de influencia, se determina el ingreso disponible con el fin de demostrar la capacidad de pago de los predios y así establecer el margen requerido para absorber el gravamen de valorización. Cuando la capacidad de pago resulta inferior al costo de la obra, solo se puede cobrar hasta este valor.

Evaluación en Colombia. Pro y contra del instrumento

- a) *La Contribución de Valorización VS Plusvalía:* La Contribución de Valorización es diferente al cobro de otro tributo denominado Participación en Plusvalía por obras públicas. A pesar de que este instrumento data desde 1997, hasta ahora ha sido poco utilizado en las ciudades. Sólo se puede cobrar hasta el 50% del mayor valor generado en el suelo al inmueble; se hace efectivo el cobro cuando se realiza la compraventa o se expide la licencia de construcción o urbanismo y no tiene en cuenta la capacidad de pago del propietario. Esto hace que la plusvalía por obras públicas tenga un cobro incierto y futuro, razón por la cual los municipios han preferido la CV porque la pueden cobrar antes, durante o después de la construcción de las obras a todos los predios beneficiados.
- b) *Costo de la Obra:* La Contribución de valorización puede cobrar el total de los costos directos de la obra y sus imprevistos (futuros incrementos). Se permite cargar hasta el 30% para gastos de recaudo y administración.
- c) *Análisis de los modelos de cobro.* Bogotá causa polémica con el concepto de beneficio local, ya que considera que éste se refiere no solamente a la valorización de los bienes raíces, sino también se expresa en el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. El modelo aplicado en Medellín, Manizales y Bucaramanga considera que el Beneficio Local es únicamente la valorización de los inmuebles a consecuencia de la construcción de las obras y se cuantifica previamente como factor determinante de la distribución, entre otros.
- d) *Factores de distribución del beneficio:* Las diferencias y discusiones se tienen alrededor de los criterios para la construcción de los factores que se seleccionan para hacer la distribución, como el de la densidad de cada predio para definir el área virtual (número de pisos, índices de construcción) y gravar el área construida, ya que el punto de partida es el área del suelo. Para el reparto o liquidación de la CV (cuantificación del tributo que se impone a cada bien inmueble) todas las ciudades colombianas aplican el método de factores de beneficio. La utilización del método de frentes, áreas, zonas, etc. previstos en la ley, se limita al caso de obras puntuales con zonas de influencia pequeñas.
- e) *Capacidad de pago:* Para la determinación de la capacidad de pago de la Contribución de valorización, varias ciudades hacen encuestas de hogares y estudios sociales, de calidad de vida y de ingresos y gastos de la población.
- f) Es de vital importancia la *Participación ciudadana* en los proyectos de Contribución de valorización.
- g) *Contribución nacional:* La ley permite que la Nación cobre por sus obras públicas, tales como las grandes vías nacionales, carreteras, autopistas.
- h) *Plazo del cobro:* El plazo máximo para cobrar es dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecución de las obras; las experiencias más exitosas en recaudo demuestran que no debe ser superior a dos (2) años.

- i) *Legitimidad ciudadana*: La contribución de valorización cuenta con buena acogida de los ciudadanos y propietarios como lo demuestra el alto nivel de satisfacción medido con las encuestas. Esto se debe a la íntima relación entre el pago y las obras. La infraestructura vial beneficia a toda la ciudad, no solamente a los propietarios de vehículos sino al transporte público, razón por la cual toda la ciudadanía está dispuesta a pagar una contribución para mejorar su ciudad y no solo el entorno inmediato de su propiedad. No ocurre lo mismo con otros tributos como el impuesto predial, la Participación en la Plusvalía o el impuesto de industria y comercio, los cuales no tienen una relación directa con la inversión del ciudadano que aporta.

Aplicación en América Latina

De la experiencia colombiana podemos derivar las siguientes conclusiones que servirían para replicar este instrumento en otros países latinoamericanos:

- Relación Beneficio – Costo: es el único instrumento que conocemos en el cual es muy clara la relación entre el beneficio percibido por el propietario y por el inmueble y el costo de la obra. Ninguno de los otros impuestos tiene relación tan estrecha entre la valorización generada y la inversión en la obra pública. Otros instrumentos como la Plusvalía por normas relacionan el beneficio de la norma con el terreno, pero no con las obras invertidas por la ciudad.
- Por lo tanto hay una legitimidad ciudadana para aceptar este cobro. El contribuyente ve una relación directa entre lo que paga y la obra y el beneficio que percibirá en sus inmuebles por la obra. La experiencia de las ciudades colombianas nos muestra alta aceptación de este cobro. Lo prefieren al aumento del impuesto predial. Por otra parte el ciudadano puede hacerle seguimiento a las inversiones que pagó exigiendo la iniciación de los proyectos y el informe final de lo que se gastó.
- Es indispensable que la ciudadanía tenga una veeduría sobre la aplicación del instrumento, tanto para definir el monto de la obra, su método de cobro y la iniciación de los proyectos. En las ciudades adonde el sistema ha fracasado es porque el dinero fue invertido en burocracia o en otros gastos de funcionamiento de la ciudad. Para no perder la legitimidad se requiere que lo recaudado se aplique a las obras prometidas.
- Se ha encontrado gran aceptación en los barrios populares al solicitar por este medio la pavimentación de sus calles. Los ciudadanos son conscientes de lo que valoriza a su barrio la pavimentación de vías y solicitan a los Alcaldes realizar estas obras por Contribución de Valorización. Hay políticos que reúnen a los habitantes de un barrio para pedir estas obras comunes. La ciudad aporta una parte y los propietarios que suelen ser de clase baja pagan la contribución estimada.

- Dado que en Colombia se exige medir el efecto plusvalía por la obra pública, la aplicación del método del DOBLE AVALUO utiliza estudios EXPOST sobre obras anteriores realizadas en la ciudad. Estos estudios se utilizan para proyectar EXANTE la valorización que generaría una obra que se va a cobrar con este instrumento. La experiencia y técnica aplicada en esta medición puede ser muy útil para otras ciudades latinoamericanas.
- De los estudios EXPOST realizados en las principales ciudades se observa que el efecto plusvalía por la obra de infraestructura tiene una duración entre 8 y 10 años. Sin embargo en los primeros dos años en que se anuncia el proyecto y se hacen los estudios se genera un proceso especulativo que eleva los precios del suelo adonde se realizará la obra. Los trabajos demuestran que entre el 40 y 50% del mayor valor del suelo generado por la obra se da en los primeros dos años, aun sin que la vía esté construida. Esto llevó a la legislación colombiana a exigir una congelación de precios del suelo cuando se anuncia una obra de tal manera que el Estado no pague la valorización que generan sus propias obras.
- La experiencia colombiana nos enseña que el método de FACTORES DE BENEFICIO es el más justo y equitativo para distribuir el cobro de una obra.
- La experiencia de los estudios expost de Bogotá y otras ciudades nos demuestra que el área de influencia de una obra vial puede llegar hasta un máximo de 5.000 metros, más allá del cual es muy difícil demostrar el efecto valorización generado por la obra. En ciudades menores a un millón de habitantes esta área de influencia puede reducirse a 2.000 metros.

Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Borrero Ochoa, Oscar. 2013. Contribución de Valorización o Mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

El método del Doble Avalúo aplicado en Medellín y otras ciudades, no implica esperar a que la obra esté construida para determinar el avalúo con proyecto. El avalúo se hace bajo la hipótesis de que se construye el proyecto, pero se hace antes de construirlo. Para ello se aplican estudios expost, es decir, de otros proyectos ya realizados y en los cuales se hizo un análisis del impacto en el valor del suelo



CAPITULO

3

Recuperación de plusvalías a través de la *contribución por mejoras* en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina*

Juan Duarte y Luis Baer



Vista aérea de la ciudad de Trenque Lauquen | Fotografía, Municipalidad de Trenque Lauquen

Contexto en el que se aplicó el instrumento

En el año 2009, el gobierno municipal de Trenque Lauquen (provincia de Buenos Aires, Argentina) comenzó a implementar un instrumento de recuperación pública de la valorización inmobiliaria. Se trata de un uso no convencional de la *contribución por mejoras* (CM), una herramienta de gestión de suelo utilizada habitualmente para recuperar el costo de la inversión pública en obras de infraestructura y equipamiento. Sin embargo, en este caso se decidió ampliar el hecho imponible de la CM a las decisiones administrativas que, al modificar los parámetros de

ocupación y aprovechamiento del suelo, generan incrementos en los precios de los terrenos. Esta forma novedosa de aplicación de la CM puede resultar de interés para municipios pequeños o medianos, y para aquellos que cuentan con escasos recursos técnicos para aplicar instrumentos de recuperación de plusvalías atribuibles a cambios de usos del suelo.

El debate y la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas han tenido escasa tradición en Argentina. El país aún carece de una legislación territorial nacional que plantee los fundamentos de la participación del Estado en la valorización del suelo que se produce a partir de su accionar, sea través de la inversión en obra pública como de los cambios en la normativa que regula los usos del suelo. Sin embargo, algunas iniciativas municipales han avanzado en la implementación de la recuperación de plusvalías, como es el caso que aquí se presenta, por lo que ameritan su estudio y difusión.

En primer lugar, porque constituyen experiencias y casos de referencia con cada vez mayor visibilidad para el resto de los municipios del país. En segundo lugar, porque ponen de manifiesto la necesidad de contar con Planes de Ordenamiento Territorial y legislación específica (a escala provincial y nacional) que incorporen la recuperación de plusvalías urbanas como una política pública necesaria para el desarrollo de las ciudades desde un criterio de equidad y eficiencia. En tercer lugar, porque constituye un caso concreto y verificable de mejoramiento de la capacidad municipal para obtener fondos genuinos, especialmente de tierra para el desarrollo urbano y la regulación de la oferta y los precios del suelo. Por último, porque contribuye a la reflexión sobre las posibilidades de replicabilidad en otros municipios pequeños y medianos, aún en contextos donde la normativa de nivel superior resulte poco favorable a la implementación de este tipo de instrumentos. En este marco, el caso de Trenque Lauquen constituye una experiencia que ofrece la posibilidad de pensar logros, dificultades y desafíos que conlleva la aplicación de la CM, como instrumento de recupero de una parte de la valorización inmobiliaria atribuible al accionar del Estado.

Fueron varios los elementos de coyuntura que propiciaron la implementación de este instrumento. A la carencia de tierra urbanizada (tanto de propiedad pública como privada) y las dificultades de acceso a la vivienda (debido a la situación de escasez y los altos precios del suelo) el relativo dinamismo económico y demográfico característico del Municipio mantenía en aumento la demanda de suelo y vivienda. Al mismo tiempo, existían dificultades para financiar la construcción de infraestructura y servicios públicos en un escenario de escasa autonomía municipal (especialmente en materia tributaria) que impedía incrementar la recaudación mediante el impuesto inmobiliario.¹

Sumado a ello, el marco regulatorio provincial de la CM sólo habilitaba la recuperación del costo de la obra. Por último, cabe aclarar que la mayor parte de los planes y la normativa de ordenamiento territorial vigente en el país, no incorpora fundamentos e instrumentos de recuperación de plusvalías. Estas últimas restricciones acaban de modificarse con la sanción de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, en noviembre de 2012, que abre la posibilidad a los municipios de la provincia de Buenos Aires a recuperar plusvalías atribuibles a la inversión en obra pública como a los cambios en la normativa urbanística.

Descripción del instrumento y su operativa

La iniciativa llevada a cabo por el Municipio de Trenque Lauquen para el recupero de la valorización generada por cambios de usos del suelo y la construcción de obra pública consistió en la sanción de la Ordenanza 3184/08, que incorporó siete artículos a la ordenanza fiscal vigente hasta entonces. Esos artículos legislan la CM y definen los hechos y las bases imposables que habilitan el cobro del tributo, el momento de exigibilidad, la forma de pago, los contribuyentes que deben abonarlo y los que son pasibles de su exención.

Si bien el listado de hechos imposables es amplio y diverso², en Trenque Lauquen ha predominado la aplicación de la CM para la aprobación de nuevos loteos, en fracciones de tierra donde se modificó la zonificación permitiendo subdivisiones de tierra en zonas donde antes no se permitían, o bien se permitían con menores intensidades de uso. El predominio de este uso de la CM se debe a que, en el año 2011, el municipio amplió el perímetro urbano, mientras que durante los años previos a esta decisión se fomentó la consolidación del área urbana existente manteniendo los límites de dicho perímetro. En un principio la CM se aplicó a cambios de zonificación dentro del área urbana vigente hasta 2010, pero a partir de la aprobación de la ampliación urbana a fines de 2010 la aplicación estuvo centrada en la reasignación de usos del suelo que implicó el pasaje de Área Rural ó Complementaria (zona de borde entre uso rural y urbano) a Área Urbana.

Cuatro aspectos definen la base imponible y el momento de exigibilidad del tributo. En el caso de obras públicas, se aplica a partir de la realización del 90% de la obra y el valor total de la misma se prorratea entre todas las propiedades beneficiadas de acuerdo a la superficie de cada inmueble. Cuando aumentan los indicadores de aprovechamiento del suelo, el tributo rige desde que la obra que utiliza esa mayor edificabilidad tenga un 80% de avance.³ En los casos de cambio de uso del suelo, el tributo se aplica a partir del cambio efectivo de uso y la base imponible es el 20% del valor fiscal del inmueble afectado. En cuanto a las subdivisiones en áreas que cambiaron de zonificación (de particular interés en el caso que nos ocupa), el tributo se aplica a partir del comienzo de la subdivisión del terreno, es decir con la presentación de los planos para autorizar la subdivisión. El tributo consiste en 12% de los lotes, de manera independiente de las cesiones que se realizan para vialidades, espacios verdes y libres públicos, y para equipamiento comunitario, ya que dichas cesiones son obligatorias por ley provincial y siguen vigentes.

Aplicación del instrumento en el área incluida en el Plan de Ampliación Urbana

Por la magnitud del impacto del instrumento, tanto en la generalización de su utilización como en el stock de tierras adquiridas por el gobierno local, nos centramos en los resultados de su aplicación en el marco del Plan de Ampliación Urbana (PAU). La primera etapa del PAU prevé 300 hectáreas, de las cuales 98 fueron adquiridas por el Municipio, antes del cambio normativo, mediante la permuta de tierras y la compra directa de grandes superficies a precio rural. Sobre estas 300 hectáreas se realizaron los cálculos y el reparto de cargas y beneficios para 187 hectáreas, de las cuales 98 ya eran de propiedad pública y 89 de propiedad privada. Las tres formas de adquisición de tierras comprendieron:

- 1) La compra directa de suelo a precio rural (88 hectáreas): 50 hectáreas a 13.312 US\$/ha (2008), 20 hectáreas a 10.732 US\$/ha (2009) y 18 hectáreas a 11.929 US\$/ha (2010).
- 2) La permuta de tierra por viviendas (10 hectáreas) a cambio de construcción de tres viviendas (2012).
- 3) La aplicación de la CM y cobro de infraestructura con terrenos: 56 terrenos de 300 m² por cambio de zonificación y construcción de infraestructura a 14 hectáreas (2012) y 413 terrenos de 300 m² por cambio de zonificación y construcción de infraestructura a 75 hectáreas (2012) quedaron en manos del Municipio por la aplicación del tributo.

Luego de la aplicación de la CM y el cobro de las obras de infraestructura con tierra, los propietarios privados se quedaron con 794 terrenos de 300 m² cada uno, lo que generó un incremento importante de la oferta de terrenos privados urbanizados.

Evaluación del uso del instrumento

Uno de los aspectos positivos de la experiencia es que, a pesar de las limitaciones normativas existentes, un municipio pequeño/medio (43.000 habitantes) logró recuperar plusvalías de manera eficaz y sencilla. Contra el imaginario instituido en la gestión pública que suele desalentar este tipo de iniciativas, la recepción de la CM entre los actores locales, incluyendo a los propietarios y agentes inmobiliarios, fue asimismo muy favorable. Si bien la gama de hechos imponible es amplia, la CM se aplicó principalmente para la aprobación de loteos en la periferia de la ciudad donde antes no estaban permitidos. Es decir, se aplicó mayormente en los casos con mayores incrementos de precios del suelo, esto es, en la rezonificación de usos del suelo de rural a urbano. La CM facilitó así la recuperación de importantes recursos para el desarrollo y el financiamiento urbano. Como consecuencia de la aplicación del instrumento, se generó un importante stock de tierra urbanizada y urbanizable de propiedad municipal (dominio público y privado), al mismo tiempo que se produjo una cantidad importante de terrenos de propiedad privada que permitieron incrementar la oferta de suelo urbanizado. También merece destacarse la combinación entre instrumentos tributarios y de política urbana que abrió la posibilidad de recuperar plusvalías *ad-hoc*, por ejemplo mediante la compra de tierra a precio rural (con algo de expectativa de valorización) previo a su rezonificación a uso urbano. Finalmente, no debe menospreciarse la función estratégica que cumple la adquisición de una gran cantidad de tierra urbana que puede utilizarse para la concreción de diversas políticas públicas, como la construcción de equipamiento y de viviendas de interés social. Al disponer de terrenos urbanizados, los recursos públicos nacionales y provinciales en diferentes programas de vivienda pueden ser volcados hacia la construcción de vivienda de mayor tamaño y mejor calidad.

Como parte de los aspectos a mejorar podría mencionarse la falta de criterios o parámetros normativos que regulen la localización y el tamaño de los terrenos afectados a la CM. Asimismo se podrían mejorar los ajustes en la base imponible y las alícuotas de algunos hechos imponibles previstos en la normativa y, de este modo, facilitar la aplicación del instrumento a otro tipo de situaciones y hechos imponibles. Por último, el porcentaje establecido como CM puede ser mo-

tivo de fuertes controversias. Incluso, la exigencia del 12% de la tierra afectada al tributo puede parecer insuficiente a la luz de la valorización que suele adquirir la tierra ante los cambios de uso del suelo de rural a urbano.

Perspectivas de replicabilidad

El papel asumido por el municipio como promotor del instrumento en diálogo directo con los propietarios del suelo fue sustancial para moderar la “resistencia ideológica” que se presenta ante estas iniciativas de recupero de plusvalías urbanas. La contundencia de los números y la demostración fehaciente de que la aplicación del instrumento favorece a propietarios, al municipio y al conjunto de la comunidad no deberían soslayarse al momento de elaborar una estrategia comunicacional persuasiva para llevar a cabo este tipo de políticas. Asimismo, es muy importante destacar el diálogo establecido entre los agentes públicos involucrados en la implementación de estas políticas de suelo, especialmente entre arquitectos/urbanistas y tributaristas que aún suelen mostrarse indiferentes a la estrecha correlación que existe entre la política tributaria inmobiliaria y la regulación de usos del suelo.

Otra cuestión a tener en cuenta es que la empresa de agua y saneamiento en Trenque Lauquen es de propiedad municipal. Esto permite al gobierno local negociar el cobro por estos servicios desde una posición favorable. Además, el Municipio es constructor directo de obra pública, lo que le permite obtener tierra como parte de pago por la infraestructura construida. Finalmente, para que la aplicación de un instrumento de este tipo sea efectiva es importante contar con un área urbana con un alto grado de consolidación y completamiento. A ello debemos sumar que el Plan de Ampliación Urbana se legisló una vez que la CM ya estaba vigente; de este modo, la totalidad de la tierra incluida al área de ampliación fue pasible de la imposición de la CM.

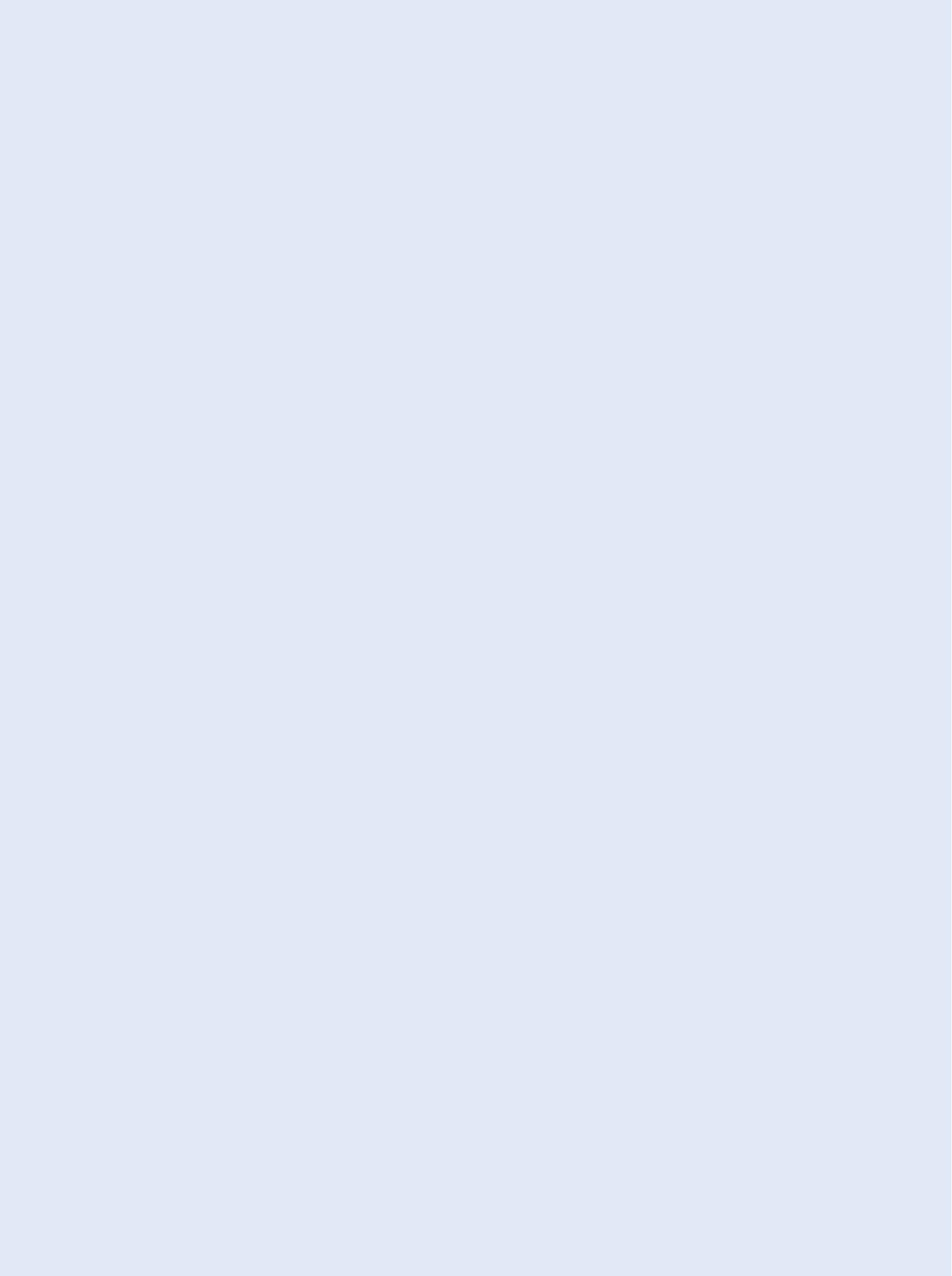
Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Duarte, Juan Ignacio y Luis Baer. 2013. Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires – Argentina. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

¹ En la provincia de Buenos Aires los Municipios carecen de competencias para diseñar, implementar y recaudar el impuesto inmobiliario.

² Son cuatro los hechos imponderables que se asocian a cambios en la normativa urbanística, es decir, a lo novedoso de la implementación de la CM. A saber: 1) cambios en los parámetros urbanísticos que permiten mayores superficies de edificación, 2) cambio de usos de inmuebles, 3) autorizaciones de fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas o de menor intensidad de uso, y 4) autorizaciones que permitan realizar “urbanizaciones cerradas”. Otros cuatro se asocian a los hechos imponderables tradicionalmente utilizados, es decir, están ligados a la inversión en obras públicas. A saber: 5) obras de infraestructura de servicios (agua corriente, cloacas, desagües pluviales, gas natural, energía eléctrica), 6) obras de pavimentación, 7) obras de equipamiento comunitario (salud, educación, deportes públicos, seguridad, delegaciones municipales) y 8) nuevas plantas de tratamiento de efluentes y de perforaciones y almacenamiento de agua corriente.

³ En este caso, el valor del tributo se determina considerando la diferencia entre la máxima cantidad de metros cuadrados construibles con la normativa anterior y los metros cuadrados totales a construir con la nueva normativa. A esa diferencia en metros cuadrados se le aplica el tributo, cuya base imponible es 20% del valor del metro cuadrado de construcción.





CAPITULO

4

Transferencia del derecho de construir: La experiencia de Porto Alegre, Brasil*

Néia Uzon



Av. Carlos Gomes (3ª Perimetral), Porto Alegre, Brasil | Fotografía por João Fiorin / Prefeitura Municipal de Porto Alegre 2006

Introducción

La ciudad de Porto Alegre es la capital del estado de Rio Grande do Sul, situado en el extremo sur de Brasil. La ciudad de 496 km² tiene una población de aproximadamente 1.410.000 habitantes. Es el centro económico, financiero, político, cultural y administrativo de 31 ciudades satélites que componen su región metropolitana y tiene la peculiaridad de tener una fuerte influencia cultural de las ciudades de la América española. La ciudad fue conocida internacionalmente por

sus experiencias de democracia participativa, de las cuales la más conocida es el presupuesto participativo, y por haber sido sede del Foro Social Mundial.

A partir de la promulgación y entrada en vigor de la constitución brasileña de 1988, el gobierno municipal desarrolló legislación propia, alcanzando varios aspectos de la planeación urbana y de la tributación. Con instrumentos innovadores, constituyó una verdadera “política de responsabilidad social” y, en aquello que es posible en escala municipal, creó una política de “redistribución de la plusvalía urbana”. Fueron aprobadas leyes municipales que establecieron alícuotas de Impuesto predial territorial urbano (IPTU) progresivas sobre el valor de que “quien más tiene más paga”- y también alícuotas progresivas en el tiempo sobre vacíos urbanos. Fue también aprobada la ley de suelo creado (Concesión onerosa del derecho de construir), la ley de concesión del derecho real de uso -en beneficio de habitantes irregulares que ocupaban áreas públicas municipales hace décadas-, fueron instituidas las áreas especiales de interés social y de interés cultural, etc. La administración pública negoció con dueños de grandes proyectos inmobiliarios y comerciales que pretendían instalarse en la ciudad, buscando compensaciones para mitigar los impactos generados. Se trató de una política de redistribución de plusvalías con el objetivo de desconcentrarla de las manos de los grandes inversionistas y propietarios de tierras.

La experiencia aquí relatada es la de adquisiciones de inmuebles para la ejecución de la 3ª Avenida Perimetral de Porto Alegre, utilizando en gran escala el instrumento de la Transferencia del Derecho de Construir. La operación consiste en pagar la expropiación de un lote, o parte del mismo, tan solo con el “permiso de llevar su potencial constructivo para otro terreno”. Con la operación, la municipalidad disminuyó sensiblemente el desembolso financiero. El total de adquisiciones sin desembolsar moneda corriente alcanzó casi veinte y seis (26) millones de reales en valor histórico, que actualizados a noviembre de 2012¹, se aproxima a 52.150.000 reales o cerca de 22,8 millones de dólares. A su vez, los propietarios afectados recibieron recursos que alcanzaron valores superiores a los de sus terrenos.

La ejecución de la 3ª Vía Perimetral involucró aproximadamente seis mil propietarios y, para reducir el impacto de la intervención, fue creada una estructura administrativa propia, capaz de reducir los tiempos para hacer efectivos los contratos de compra-venta y de proporcionar atención diferenciada al público objeto, basado en técnicas de negociación. Después de un periodo en que la estrategia fue dejada de lado como forma de adquisición de inmuebles por los gobiernos que siguieron; luego, ésta vuelve a la escena en función de las necesidades de expropiación en masa para las llamadas obras de la Copa del Mundo de 2014.

Contexto

Durante la década de 1970 (Decreto municipal 5162 de 1975) se permitió a los propietarios que tuvieran una pequeña parte de su inmueble afectada por destino público, utilizaran el potencial constructivo de esa porción del terreno no edificable en el segmento restante del propio inmueble, y transfirieran la parcela de terreno afectada al dominio del municipio de Porto Alegre. Nació así, en Porto Alegre, la primera forma de adquisición de áreas a través de la transferencia de derechos de construcción. Posteriormente, los planes directores de desarrollo urbano (ley 43 de 1979 y ley 434 de 1999) aumentaron el alcance de utilización del instrumento. La transferencia del derecho de construir permitió la adquisición de aproximadamente 650 inmuebles en diversos puntos de la ciudad, lo que representó aproximadamente 175 500 m² de terreno adquiridos

desde 1975 hasta el año de 1997.

Durante la década de 1990, se obtuvo un financiamiento internacional para la implementación de una importante obra vial, prevista desde el primer plan director - la 3ª Avenida Perimetral-. Después de una larga negociación con agentes financieros, que incluyó la aprobación del financiamiento de 153 millones de dólares por el gobierno federal, y el desarrollo de los proyectos, presupuestos y estudios de viabilidad financiera de la obra, la administración municipal se encontró con la necesidad de ejecutar 12,3 kilómetros de vías con un diminuto presupuesto para expropiaciones. Tales expropiaciones, valuadas en la época en más de 20 millones de dólares (aproximadamente 120,5 millones de reales actualizados), eran exigidas por el organismo financiador - el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - como contraparte para el financiamiento. Por primera vez, era el municipio el que procuraba efectuar el canje masivo de inmuebles por potencial constructivo, como forma de reducir el impacto del desembolso sobre los cofres públicos.

La transferencia del derecho de construir (TDC) requiere ser negociada con los propietarios, ya que la constitución federal prevé la previa y justa indemnización en moneda corriente como forma de pago en la expropiación urbana. Siendo así, en enero de 1998, el gobierno municipal creó una estructura administrativa para recibir propietarios afectados, aclarar sus dudas respecto del instrumento (que aún no era de dominio general), demostrar sus ventajas y ejecutar los procedimientos jurídicos para la adquisición amigable por este medio prioritariamente. Sin la pretensión de sustituir las estructuras existentes, fue creada una oficina de adquisiciones para la 3ª Av. Perimetral, con las funciones de desarrollar un catastro de los inmuebles afectados, un sistema informatizado de gerenciamiento de las adquisiciones, negociar la adquisición amigable de las áreas necesarias, elaborar los contratos de compra-venta, efectuar las expropiaciones judiciales -en los casos en que fuera inevitable- y promover las eventuales desocupaciones de áreas para permitir el avance de las obras dentro de los plazos pactados con el BID. Los demás órganos municipales dieron soporte al proyecto, aunque no integraron la nueva estructura.

La 3ª Av. Perimetral cortó la ciudad de norte a sur, recorriendo veinte (20) barrios. Fue, sin duda, la mayor obra vial de la ciudad, construida sin interrupciones, en un plazo tan corto; impactó a poblaciones de poder adquisitivo variado, desde las zonas más pudientes de la ciudad hasta regiones de ocupaciones irregulares, por moradores de bajos ingresos. La oficina actuó sobre las operaciones de TDC y fue responsable por todas las adquisiciones de áreas necesarias para la ejecución de la vía, valiéndose de expropiaciones, permutas por otros inmuebles, participación en el reasentamiento de los ocupantes irregulares, etc. Desde la creación de la oficina, en 1998, se adquirieron 131.569,59 m².

La utilización de la TDC tuvo dos objetivos iniciales:

- 1) Reducir el impacto financiero sobre el presupuesto del municipio. El potencial constructivo de los inmuebles de la ciudad es un recurso no presupuestal y su utilización en gran escala proporcionó una disminución de aproximadamente 50% del uso de los recursos del presupuesto en expropiaciones, superando la meta inicial que era de resolver hasta 46% de las adquisiciones con este instrumento, en el escenario optimista del plan de expropiaciones presentado al BID.
- 2) Asegurar la finalización jurídica de la adquisición de los inmuebles antes de la realización de la obra, para garantizar que el poder público no se viera obligado a pagar un valor incrementado por los beneficios de la valorización derivada de la propia inversión pública. En esta perspectiva, el objetivo era evitar que esa valorización fuese dada por duplicado a los propietarios, resolviendo la cuestión de la indemnización amigable (a través de la TDC o del pago en moneda corriente) antes del inicio de las obras.

La transferencia del derecho de construir

La base urbanística de la operación de Transferencia del Derecho de Construir, introducida por el plan director, es la división del territorio de la ciudad en regiones de planeación urbana. El territorio del municipio fue dividido en regiones, en las que fueron establecidas actividades permitidas y densidades máximas de población. A partir de esos dos elementos de planeación, se establecieron los demás componentes de control de las edificaciones, tales como la altura máxima, los índices o coeficientes de aprovechamiento (relación entre el área edificable y el área del terreno), las tasas de ocupación, los retiros de la edificación en relación a los límites del terreno, etc. Esas densidades fueron establecidas para cada región, sin descontar las áreas proyectadas para recibir vías y parques. De esta manera, siempre que esté asegurada la densidad máxima de cada región de planeación, las capacidades constructivas de los lotes pueden variar, dentro de límites previamente establecidos para las alturas, retiros y ocupación. Esto asegura la posibilidad de transferir capacidad constructiva de un lote para otro, dentro de la misma región de planeación, sin alterar la densidad proyectada total de la región. La operación solo puede ocurrir si es autorizada por el municipio, basada en el interés público de adquisición de lotes o parcelas de terrenos afectados por provisiones de obras públicas que no generen densidad ocupacional (calles, plazas, escuelas).

La base jurídica de la operación se fundamenta en que el derecho de construir está limitado a una cierta cantidad de área proporcional al tamaño del terreno y, en la legislación brasileña, no se confunde con el derecho de propiedad. El derecho de propiedad no es ilimitado, de acuerdo con la constitución de la República. Está sujeto a las limitaciones impuestas para que alcance su finalidad social. El derecho individual, de esta forma, se subordina al interés público y los inmuebles tienen que cumplir su función social. De esta forma, para que alguien pueda construir más de lo asignado de forma gratuita, ese derecho tendrá que ser comprado, ya sea buscando el potencial inherente a otro terreno de propiedad particular, o adquiriéndolo del poder público, a través de la Concesión onerosa del derecho de construir (por sus siglas en portugués OODC). La posibilidad de transferir el derecho de construir implica que sea permitido retirar tal derecho de un terreno o parte de un lote y que ese derecho sea trasladado a otro terreno, siempre que esté de acuerdo con las reglas establecidas por el municipio en su plan director. Existen límites previamente establecidos para el uso de índices adicionales. Como intercambio por dicha autorización de transferen-

cia, el propietario pasa el dominio de la tierra que originó su capacidad constructiva al municipio.

Estrategias: Plan de incentivos y equivalencias de valores

Una de las mayores preocupaciones para el desafío de adquirir una cantidad tan grande de inmuebles, cuyos propietarios poseían una gama tan variada de poder adquisitivo y también de capacidad de comprender el mercado, eran los plazos para esas adquisiciones. El BID exigía la posesión formal de los inmuebles de cada tramo antes de autorizar el inicio de las obras. Así, los plazos para adquisición debían coordinarse y subordinarse a las etapas de obra. De otro lado, para los propietarios, no había prisa y muchos de ellos harían todo lo posible para lograr la mayor demora en las negociaciones, imaginando que, así, podrían evitar o atrasar el paso de las obras y aumentar su poder de negociación. Para evitar esto, fue desarrollado un incentivo a la opción por la TDC, agregando un porcentaje adicional de suelo creado a los contratos que fueran realizados en el plazo de hasta 60 días después de la presentación de la propuesta. El plan de incentivos (ley municipal 409 de 1998) fue proyectado en un nivel considerado como el mínimo suficiente para obtener buenas negociaciones sin permitir la introducción de gran cantidad de índices de aprovechamiento en el mercado. Fueron adoptados como incentivo, bonos -en forma de suelo creado- de 10% del área de la parcela afectada para los trechos donde había demanda de mercado inmobiliario (mayor valor de la tierra) y de 20% del área de la parcela afectada en aquellas regiones de la vía donde no había demanda por construcción (menor valor). Estos porcentajes valían para las decisiones tomadas en hasta 30 días con posterioridad a la formalización de la propuesta. Después de este plazo, eran reducidos a la mitad (5 y 10%) hasta que se completaran los 60 días de la propuesta. Trascurrido este periodo sin la firma del contrato, ya no había más bonificación.

Con el traslado del derecho de construir de un inmueble para otro, surgió la cuestión de las diferencias de valores entre los precios de suelo en las diferentes regiones de la ciudad. No realizar ningún ajuste significaría crear riqueza para algunos, así como perjuicio financiero para otros. Con esta base, el plan director previó un sistema de equivalencia de valores que aseguró que la operación no resultara en incremento ni en reducción de valor, sin importar si el derecho era utilizado en regiones de mayor o menor valor comparado con el de la región de origen de los índices de aprovechamiento. La equivalencia no es otra cosa que un coeficiente que ajusta el valor del bien a ser transferido entre la región de origen y la región de destino.

Resultados financieros

Fueron adquiridos, para la ejecución de las obras, un total de 131.569,59 m² de terreno, además de diversas edificaciones. Fueron también indemnizadas las mejoras (restitución de accesos, demoliciones, edificios afectados o cierre de terrenos) en moneda corriente por valor total de 8.287.085,07 reales o US\$3.452.952,11. Fueron pagadas indemnizaciones de expropiaciones amigables de terrenos, también en moneda corriente, por un monto de 7.773.089,76 reales o US\$3.238.787,40. Los recursos financieros gastados en depósitos judiciales (incluyendo en estos casos, mejoras y terrenos) alcanzaron la cifra de 9.527.636,80 reales o US\$3.969.015,33. Por lo tanto, el total desembolsado en moneda corriente fue de 25.587.811,63 reales, equivalentes a US\$10.661.588,17 o, a valores actualizados por el IPCA hasta noviembre de 2012, un total de 51.543.090,00 reales.

El valor de los terrenos negociados a través de la TDC (sin desembolso en moneda corriente), de 23.400.312,98 reales o US\$9.750.130,40, cuando se compara con los valores anteriormente registrados, muestra la importancia y la aceptación del instrumento como forma de pago. Fueron además adquiridos, por donación o cesión, inmuebles propios federales y estatales por un monto de 2.492.976,01 reales o US\$1.038.740,00. Así, el total de adquisiciones sin desembolso en moneda corriente, como fue mencionado en la introducción, alcanzó, a valores actualizados hasta noviembre de 2012, la suma de \$52.158.583,00 reales.

Con la estrategia adoptada, fue posible disminuir el desembolso en más de 50% del valor total de las adquisiciones. Si se comparan apenas los valores utilizados con la indemnización de los terrenos, sin contar las mejoras (que en cualquier caso tendrían que ser indemnizadas en moneda corriente) verificamos que la opción por la TDC fue del orden de 65% del valor total, cuando la expectativa más optimista preveía que se podría llegar a 46%. Inclusive si se compara con el costo total de ejecución de la obra (\$53 millones de dólares) el valor economizado es significativo, representando más de 20% del mismo.

Evaluación

La experiencia fue monitoreada, así como la ejecución de las obras, en reuniones periódicas con la comunidad afectada. El acompañamiento y la participación de la población de la ciudad, a través de la práctica del presupuesto participativo y de las comisiones de acompañamiento de obras, desde la decisión de ejecutar la obra y contratar financiamiento hasta la entrega de cada trecho listo, contribuyeron para su éxito. El éxito del proyecto se debió a la preparación de la estructura creada para eso. El conocimiento de los detalles para la utilización del instrumento, la capacidad de presentar en forma clara y eficiente las ventajas y también las desventajas del negocio y, fundamentalmente, la credibilidad alcanzada por el grupo de negociación, junto con la participación de las comunidades afectadas en todas las etapas del desarrollo del proyecto, fueron puntos innovadores.

Algunos aseguran que la obra no habría sido ejecutada, en caso de que la estrategia con la TDC no fuera exitosa, pues el municipio no disponía del recurso financiero total para las expropiaciones. Creemos que la obra tan solo podría haber sido ejecutada en un plazo mucho mayor, considerando la capacidad de inversión del municipio. Ciertamente habría aumento del endeudamiento público, pues los recursos para complementar las indemnizaciones fueron financiados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), entidad de fomento brasileño del nivel federal.

Debido al éxito financiero y social, se esperaba que la estrategia fuera mantenida para otras expropiaciones en serie, como ya venía ocurriendo. Sin embargo, el gobierno municipal que asumió en enero de 2005, aún cuando apoyó en su discurso electoral la idea de mantener las conquistas y aciertos de sus antecesores, inició rápidamente la «renovación» de la estructura administrativa creada. Los servidores entrenados en negociaciones que contaban con la experiencia práctica del proyecto fueron distribuidos en otras áreas. Las adquisiciones de inmuebles fueron casi suspendidas por un largo periodo. Solo en 2009 se retomaron de los trabajos de adquisiciones en masa de áreas necesarias para el trazado vial. No obstante, la opción elegida fue la de indemnización en dinero y expropiaciones judiciales en función de los plazos y otras dificultades.

Perspectivas y conclusión

Finalmente, en 2012, el gobierno municipal decidió retomar la TDC como estrategia de adquisiciones en masa para las llamadas obras de la Copa, que tendrán una inversión total prevista de 866,3 millones de reales o 433 millones de dólares. Para esto, se envió un proyecto de ley complementaria al legislativo municipal (PLCE 1471 de 2012).

En total, las cinco intervenciones previstas tan solo en la 3ª Av. Perimetral para la Copa del Mundo², tienen previsto un costo de 194,1 millones de reales - previsión actualizada en el portal de transparencia del municipio en agosto de 2012. El costo con expropiaciones de inmuebles para las cinco obras de movilidad urbana que serán realizadas en aquella vía, deben llegar, según el secretario de gestión y acompañamiento estratégico (en entrevista en la prensa), a la suma de 30 millones de reales. No obstante, esas estimaciones son preliminares y podrán alcanzar cifras mucho mayores, considerando que existen proyectos que aún no están listos. Y, por lo tanto, resulta crucial que la estrategia de adquisiciones de áreas a través de la TDC sea nuevamente exitosa. Esta fue, sin duda, una experiencia victoriosa en el municipio de Porto Alegre, pues fue la única que no fue atacada por algún sector que se haya sentido perjudicado. La operación se constituyó en un ejemplo de negociación de tipo “ganar-ganar”.

La operación quedó incompleta, puesto que no hubo revisión de los valores catastrales de los inmuebles beneficiados por la vía pública (buena parte tuvo un incremento de valor que alcanzó 50%). El actual gobierno tiene la posibilidad práctica de revisar la planta de valores de la ciudad -como ya lo anuncia- corrigiendo distorsiones e incorporando esa valorización. Inversamente a lo que ocurría con las administraciones municipales anteriores, el actual gobierno detenta la mayoría partidaria en el legislativo municipal. El instrumento puede beneficiarse de esta revisión, pues, al contrario del suelo creado (OODC), no depende del monitoreo de impacto en la infraestructura existente. El potencial constructivo tan solo se transfiere entre lotes de la misma región de planeación y, por lo tanto, no impacta la infraestructura existente.

Desde el punto de vista financiero, puede afirmarse que los resultados fueron significativos, pues el ahorro obtenido con las operaciones de TDC durante el periodo de adquisiciones para la 3ª Av. Perimetral estuvo alrededor de 3% de toda la inversión anual del municipio de Porto Alegre.

Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Uzon, Néia. 2013. Transferência do direito de construir: a experiência de Porto Alegre, Brasil. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

¹ La actualización se realizó utilizando el índice de precios al consumidor amplio (IPCA) de Brasil.

² Existe la previsión de un número mucho mayor de intervenciones urbanas en regiones menos valorizadas que demandarán expropiaciones. El plan de incentivos las alcanza de la misma forma que las citadas por el secretario en entrevista al periódico *Zero Hora*.



CAPITULO

5

Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus siglas en portugués): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades*

Camila Maleronka y Fernanda Furtado



Panorama de la ciudad de São Paulo, incluyendo áreas con distintas posibilidades de densificación
Fotografía por Camila Maleronka 2013

La concesión onerosa del derecho de construir y sus antecedentes

La concesión onerosa del derecho de construir (por sus siglas en portugués OODC) fue reglamentada por el *Estatuto da Cidade*, ley federal aprobada en 2001, la cual establece directrices generales de la política urbana en Brasil. De la misma forma que otros instrumentos previstos en esta ley, la implementación de la OODC no opera de forma automática ni obligatoria por los municipios. No obstante, si el instrumento es adoptado por el municipio, su Plan Director

deberá contener las disposiciones exigidas por la ley nacional.

La OODC establece el cobro de contraprestaciones por el aumento de densidad o capacidad edificatoria de terrenos urbanos por encima del coeficiente de aprovechamiento básico otorgado (CA básico). Este último constituye la base para la utilización de la OODC, puesto que delimita el aprovechamiento posible o autorizado para los terrenos urbanos sin pago de contraprestación, es decir, de forma gratuita (Maleronka, C. 2010).

De esta forma, si el Plan Director Municipal adopta la OODC, deberá delimitar las áreas en las cuales el derecho de construir puede ser ejercido por encima del CA básico definido por el municipio, mediante el pago de una contraprestación. Este instrumento se fundamenta en la idea de que los derechos de construcción adicionales a los definidos por el CA básico no pertenecen a cada propietario, sino a la colectividad, y por eso pueden ser objeto de una concesión u otorgamiento para su utilización.

Vale la pena resaltar que en la versión brasileña de este instrumento, el pago se vincula a la utilización concreta del beneficio, es decir, a la solicitud de realización de una construcción que sobrepase el CA básico. Así, el pago corresponde a una contraprestación y no a un tributo, siendo facultativo para el beneficiario la utilización del aprovechamiento edificatorio más allá del CA básico, y en la proporción de este aprovechamiento adicional.

Las ideas que dieron origen a la OODC comenzaron a desarrollarse en Brasil cerca de 25 años antes de la promulgación del Estatuto de la Ciudad. En 1975 fue desarrollado el concepto de Suelo Creado, como propuesta para restablecer el equilibrio entre los beneficios y las cargas de la urbanización, acompañado de tres conceptos: el coeficiente de aprovechamiento único, la transferencia del derecho de construir y la proporcionalidad entre suelos públicos y suelos privados. El argumento era claro: “*el establecimiento de diferentes coeficientes de aprovechamiento en diferentes zonas conlleva una valorización diferenciada de los terrenos*” (Moreira et al. 1975). Era esa precisamente la distorsión que se pretendía corregir por medio de los instrumentos propuestos.

La OODC es un instrumento basado en esta misma idea de que es necesario aislar los efectos económicos de la zonificación urbanística, permitiendo que ese excedente económico sea recuperado por el poder público, en vez de ser apropiado por los propietarios del suelo. Estos últimos, durante la vigencia de la OODC, pueden aprovechar de forma gratuita solamente aquella porción del valor del terreno urbano que esté vinculada al derecho básico de uso de la propiedad urbana, el cual a su vez es definido por medio del CA básico.

De acuerdo con el Estatuto de la Ciudad, el CA básico puede ser único para todos los terrenos urbanos, o ser diferenciado en ciertas regiones de la ciudad. Esta alternativa permite tratar de forma diferenciada áreas que por razones específicas, como pueden ser las restricciones ambientales, no tengan capacidad para soportar el mismo CA básico que el resto de la zona urbana.

De esta manera, queda claro que el contenido y la delimitación del CA básico están relacionados con el derecho de uso y aprovechamiento de los terrenos urbanos inherente a la propiedad inmobiliaria. Esto es importante pues aún existen interpretaciones equivocadas que atribuyen contenido urbanístico al coeficiente de aprovechamiento básico. El elemento que incorpora el contenido urbanístico a la reglamentación de la OODC es la definición de los límites máximos en cada área urbana, siguiendo criterios de adecuación a la infraestructura disponible y de acuerdo con otros

criterios urbanísticos, como, por ejemplo, la composición del paisaje.

Así, definidos el CA básico y los límites máximos para cada área de la ciudad -estos últimos muchas veces ya presentes en las leyes y normas de uso y ocupación de suelo municipal-, la diferencia entre ambos elementos delimita un intervalo posible de ser cobrado mediante una contraprestación, en función de la materialización de esas diferencias en los proyectos inmobiliarios.

Contexto de implementación

Al final de la década de 1980 comenzaron a aparecer las primeras iniciativas municipales de reglamentación del Suelo Creado, el cual fue interpretado en diferentes versiones. Se observa una gran diversidad de interpretaciones de las ideas desarrolladas en la década de 1970, e incluso de objetivos para su realización. Una evaluación comparativa de experiencias municipales de implementación (Furtado et al. 2007) muestra como característica notable la ausencia de patrones o modelos, con amplia variedad en la definición de CA básicos, de límites máximos de aprovechamiento y de fórmulas de cálculo de las contraprestaciones.

En este escenario, la inclusión de la OODC en el Estatuto de la Ciudad en 2001 buscó ofrecer una base para homogenizar las prácticas ya desarrolladas. Las bases del instrumento definidas por el Estatuto tuvieron como principal mérito debilitar reacciones negativas a la implementación de la OODC por los municipios.

Durante el transcurso de la primera década de este siglo, las iniciativas de utilización del instrumento, tanto bajo la denominación de Suelo Creado como de OODC, comenzaron a diseminarse de forma más amplia. Como elementos de contexto que sirvieron para incentivar la propagación del instrumento, encontramos, además de las bases del Estatuto de la Ciudad, la diseminación de resultados en algunos casos -sobre todo en lo que tiene que ver con la generación de recursos extra-presupuestarios para hacer frente a los desafíos de la urbanización acelerada-, el apoyo a la revisión de los planes directores municipales y, la adopción de principios como la gestión social de la valorización de la tierra por parte del Ministerio de las Ciudades, creado en 2003.

La experiencia de São Paulo: un caso de aplicación de la OODC en perspectiva

La OODC fue instituida en São Paulo a través del Plan Director Estratégico de 2002, en el que se definieron las bases para su implementación. Estas bases fueron reglamentadas por una ley posterior, aprobada en 2004, que indicó también límites al potencial constructivo adicional disponible para cada área de la ciudad, los llamados stocks constructivos.

Para comprender el proceso de implementación de la OODC en la cultura urbanística de la ciudad, es preciso considerar la experiencia de dos instrumentos anteriores, utilizados en las décadas de 1980 y 1990: la operación *interligada* (inter-vinculada) y la operación urbana. Vale anotar que, a diferencia de otras ciudades, el concepto de Suelo Creado, en São Paulo, no llevó al desarrollo inmediato de un instrumento con las características de la OODC. Sin embargo, la innovación de esos dos instrumentos, derivados de una idea común, puede explicar porque la ciudad, que siempre estuvo en la vanguardia de la discusión de instrumentos urbanísticos innovadores, haya

introducido la OODC en su caja de instrumentos de forma relativamente tardía.

La operación *interligada* fue desarrollada por técnicos que participaron de las primeras discusiones sobre Suelo Creado, los cuales vieron allí una oportunidad para la aplicación parcial de tales conceptos y, así, idealizaron un instrumento que permitía cambiar la posibilidad de construir más allá de los límites legales vigentes por una contraprestación en unidades de vivienda social. Las operaciones *interligadas* estuvieron vigentes entre 1986 y 1998, cuando fueron suspendidas por una acción judicial y, en seguida, declaradas inconstitucionales por constituir alteraciones puntuales a la ley de zonificación (por la vía de actos discrecionales del nivel ejecutivo, sin pasar por el legislativo).

Otro instrumento también utilizado con anterioridad a la OODC en São Paulo fueron las llamadas operaciones urbanas. Esta figura tampoco recuperaba integralmente el concepto de Suelo Creado, pero asumió la venta de potencial constructivo adicional en segmentos predefinidos de la ciudad como medio para financiar intervenciones en esas mismas áreas. Vigentes desde el inicio de la década de 1990, las operaciones urbanas ayudaron a interiorizar en los desarrolladores inmobiliarios de la ciudad la cultura de pago de contraprestaciones a cambio de potencial constructivo.

De esta forma, cuando la OODC fue introducida en el proyecto de ley del Plan Director Estratégico de São Paulo de 2002, no se cuestionó la validez del instrumento -incluso porque en aquel momento, su legitimidad estaba garantizada por la reciente regulación nacional-. Las controversias se concentraban en la definición del coeficiente de aprovechamiento básico. A diferencia de la propuesta original que proponía un CA básico único e unitario para toda la ciudad, fue aprobada una propuesta de CA básico con valores variados, en función de la zonificación preexistente.

Con prácticamente diez años de implementación, la OODC en São Paulo presenta resultados expresivos. Los informes sobre consumo de stocks de potencial constructivo adicional publicados en enero de 2013 revelan que la cantidad consumida hasta ese momento corresponde a la mitad del stock total disponible. Cerca de un año antes, en diciembre de 2011, el stock consumido ya correspondía a cerca de un tercio del total disponible. Tal consumo generó una contraprestación que superó los mil millones de reales (cerca de 500 millones de dólares americanos).

Esos números, que pueden parecer impresionantes a primera vista, son relativizados cuando se comparan con el volumen total de proyectos urbanísticos que obtuvieron licencia en la ciudad en el mismo periodo. En realidad, un estudio del municipio muestra que el área adicional objeto de licencia por medio de la OODC no llegó a 10% del área total de construcción aprobada en la ciudad durante el mismo periodo (São Paulo, Cidade 2012).

Evaluación de la OODC

La importancia de la OODC para la política urbana no deriva tan solo de una lectura conceptual del instrumento, sino que gana contenido a partir de sus experiencias de implementación.

El caso de São Paulo muestra que, a pesar de algunas advertencias a la reglamentación del instrumento, la implementación de la OODC es simple, habiendo sido fácilmente incorporada al proceso de licenciamiento de edificaciones. Otro aspecto positivo es el volumen de recursos

que la OODC puede movilizar, inclusive si los mismos son relativizados. En São Paulo, aún encontrándose por debajo de su potencial, el instrumento generó un ingreso adicional anual equivalente a 5% del IPTU (Impuesto predial territorial unificado), en promedio, constituyendo recursos extraordinarios libres para inversión, los cuales sin la OODC serían incorporados de forma privada por los propietarios de terrenos y no por la colectividad.

Un resultado importante es que, al contrario del sentido común, la práctica viene mostrando que la OODC no es un motor de valorización, es decir, no aumenta el precio final de los inmuebles. Por ejemplo, la OODC aún no fue implementada en Rio de Janeiro, ciudad que registra el mayor índice de valorización en los últimos cinco años, alrededor de 200%, mucho más que São Paulo que ya acumula una década de aplicación del instrumento.

Una cuestión que surge frecuentemente tiene que ver con la promoción de la densificación por medio de la OODC. Es importante resaltar que la densificación es definida por los límites máximos establecidos en los parámetros urbanísticos, ya incorporados en las leyes ordinarias de zonificación, uso y ocupación del suelo. Así, no es la introducción de la OODC lo que aumenta la densificación o verticalización, sino la revisión tendenciosa hacia arriba en la zonificación, de los límites máximos de aprovechamiento de los terrenos urbanos.

Incluso así, existen algunas controversias en la reglamentación e implementación de la OODC. El punto más importante es la reglamentación del CA básico, pues en muchos casos, los coeficientes preexistentes en la zonificación son asumidos directamente como básicos, demostrando total desconocimiento sobre la función del CA básico en el ordenamiento urbanístico. La reglamentación del CA básico único e unitario -que daría mayor justicia social, eficacia en la aplicación del instrumento y simplificación en el cálculo de la contraprestación-, es aún una excepción a la regla en las implementaciones municipales.

El uso de factores en la fórmula de cálculo para disminuir o incrementar la contraprestación, con el objetivo de incentivar o inhibir el desarrollo de determinados usos en ciertas localizaciones, no se mostró efectivo en São Paulo, siendo contrario a lo esperado por los técnicos que diseñaron el instrumento, pero evidenció en la práctica lo que ya había sido indicado por la teoría (Furtado et al. 2012).

Otra cuestión que requiere ser entendida se refiere a que la OODC, cuando es aplicada de forma correcta, no inhibe la actividad inmobiliaria, puesto que las contraprestaciones establecidas por el instrumento no inciden sobre el desarrollador sino sobre los propietarios de terreno, los cuales -de no existir el instrumento- se apropiarían integralmente de la valorización derivada de la autorización de un aprovechamiento superior al básico.

Así, se reafirma el objetivo general de la OODC: neutralizar los efectos de la valorización diferencial derivada de la atribución de diferentes aprovechamientos a los terrenos urbanos. El objetivo más directamente identificado por los gestores urbanos -de obtener recursos para financiar inversiones en áreas carentes de la ciudad- es, por lo tanto, un objetivo subsidiario de la aplicación del instrumento.

Potencial de réplica en otros contextos latinoamericanos

Las posibilidades de aplicación de la OODC o de instrumentos de naturaleza similar pasa por la comprensión de que las decisiones urbanísticas que intensifican la utilización del suelo urbano, las cuales están asociadas a la existencia de infraestructura que les sirva de soporte, generan valorizaciones diferenciadas sobre los terrenos, y también que esas valorizaciones no están asociadas a ninguna acción por parte de los propietarios de esos terrenos. Esta comprensión ofrece la base para la recuperación por la colectividad de tales plusvalías urbanas.

En el caso de los países latinoamericanos, los procesos de urbanización en los diferentes contextos de la región tienen en común la concentración de provisión de infraestructura y equipamientos urbanos, por parte del poder público, en las áreas valorizadas y centrales de las ciudades, mientras que las áreas más pobres y periféricas permanecen sin acceso a los beneficios de la urbanización. De esta forma, cobra sentido, para todos estos países, el cobro por la utilización intensiva de la infraestructura ya disponible en las mejores áreas de las ciudades, para financiar la provisión de infraestructura en las áreas de urbanización precaria. Esta es la propuesta de la OODC.

El hecho de que estas plusvalías urbanas hayan permanecido por mucho tiempo en manos de los propietarios de terrenos de las áreas beneficiadas lleva a que estos reaccionen contra esta –relativamente nueva– mirada, argumentando que el pago de contraprestaciones como la OODC afecta el principio de los “derechos adquiridos”. No obstante, este debate jurídico ya avanzó en diversos países de la región, y hoy prevalece la comprensión de que sólo posibilidades ya ejercidas de uso y aprovechamiento de los terrenos urbanos –es decir, ya materializadas mediante la edificación según la norma– constituirían derechos adquiridos de los propietarios de los terrenos.

En varios países, estos avances ya fueron reconocidos, tal vez no de modo sistemático como en Brasil y Colombia, pero al menos en las prácticas de algunos gobiernos municipales, como en los casos de Baruta en Venezuela o de Rosario en Argentina (Vejarano 2007). Vale la pena recordar que en Brasil la práctica de aplicación del Suelo Creado no derivó de una norma nacional, sino de iniciativas puntuales a nivel municipal, tanto en las metrópolis como en ciudades menores.

La ‘tecnología’ necesaria para la absorción del instrumento es relativamente simple, no demanda recursos humanos y técnicos adicionales a los ya existentes en los sectores de hacienda y urbanístico de las administraciones municipales. Los límites máximos de aprovechamiento, en general, ya están dados por las legislaciones ordinarias de uso y aprovechamiento de suelo urbano, así como ya está establecida la infraestructura disponible en cada área de la ciudad.

La gran cuestión es el establecimiento del aprovechamiento básico por encima del cual deben incidir las contraprestaciones. Aquí, un parámetro adecuado es el de considerar como básico el aprovechamiento equivalente al uso residencial unifamiliar. El cálculo de estas contraprestaciones puede tener como base los valores fiscales de los inmuebles, u otras bases más actualizadas, según el caso. Sin embargo, aunque las restricciones (políticas, técnicas o de otra naturaleza) lleven al cobro de una contraprestación simbólica, la propia existencia del instrumento ya trae consigo una nueva cultura fiscal para la colectividad que lo aplique. Lo más importante es superar las críticas más comunes al instrumento, mostrando que la mayoría de ellas tienen poco fundamento conceptual o incluso práctico.

Finalmente, se trata de un instrumento que puede ser adoptado por ciudades o países de la región

de diversos perfiles. Dentro de la consideración para ser utilizada en otros contextos latinoamericanos, la OODC puede ser adaptada según las particularidades locales, sin perjuicio de su validez. Algunas recomendaciones, no obstante, son importantes tanto para facilitar la aceptación del instrumento como para que el mismo no pierda sus características esenciales. En primer lugar, vale la pena recomendar para cualquier herramienta de naturaleza fiscal que: sea simple, o por lo menos comience de forma simple, dejando las complejidades para un segundo momento, cuando las bases ya estén consolidadas. En segundo lugar, entender que el sector inmobiliario no es un opositor natural al instrumento, y que atraerlo como aliado facilitará la absorción del instrumento por la colectividad. Por último, aunque igual de importante, no se debe utilizar la OODC de forma parcial o aplicarla caso a caso, pues sus soportes solo se mantienen si se aplica de forma permanente, y su base —el coeficiente de aprovechamiento básico— es extendida para toda la ciudad.

Nota

* Este capítulo está basado en el trabajo: Maleronka, Camila y Fernanda Furtado. 2013. El Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir (OODC): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de edificabilidades. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

Referencias:

Furtado, F.; Rezende V.; Correa de Oliveira M. T.; Jorgensen Jr., P.; Bacellar I. 2007. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. Em: *Anais do XII Encontro da ANPUR, Belém do Pará, ANPUR*. Disponible en: <http://www3.ufpa.br/xiienanpur/CD/ARQUIVOS/GT1-328-90-20061218230629.pdf>.

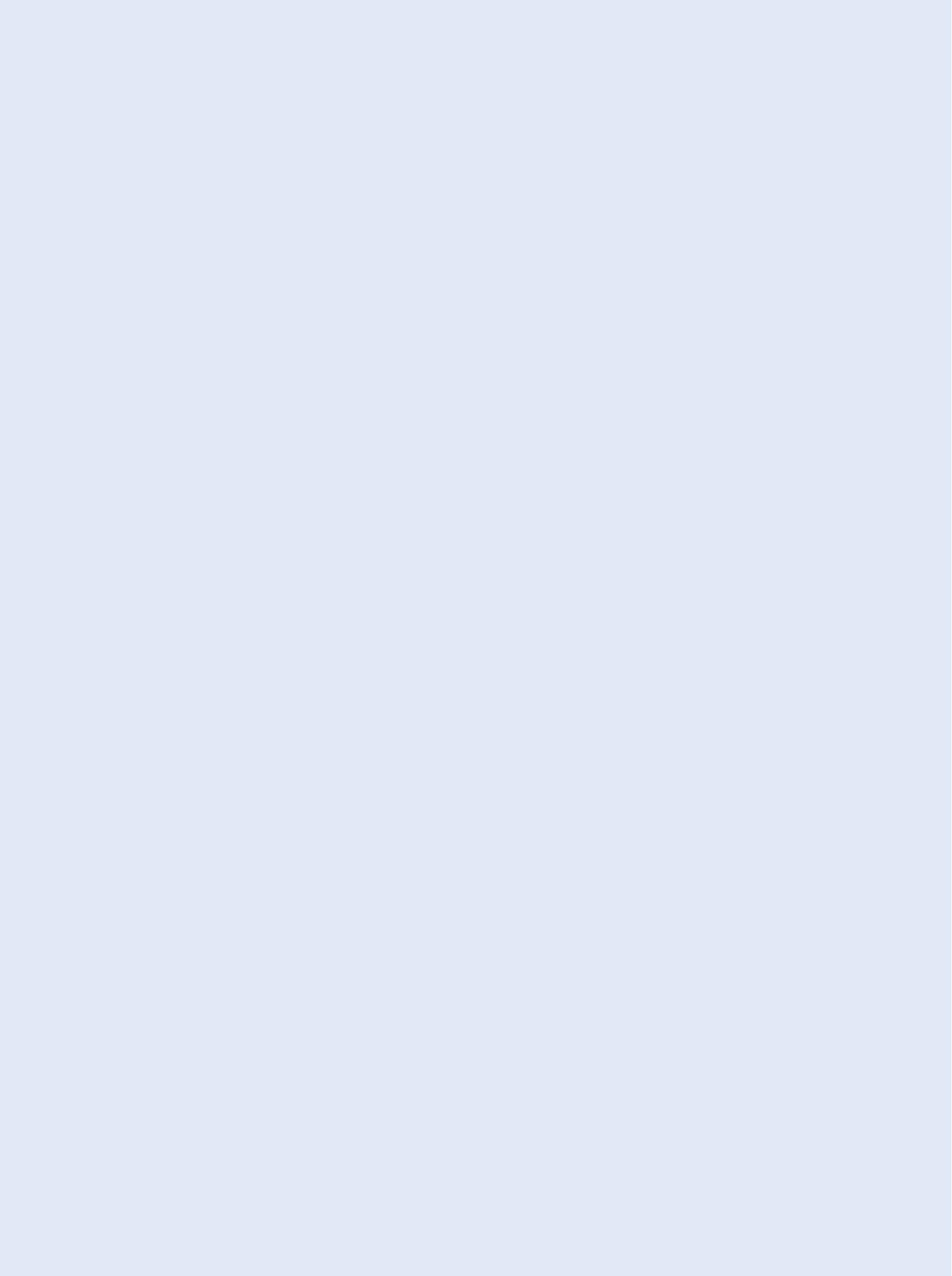
Furtado, F.; Biasotto, R.; Maleronka, C. 2012. *Outorga Onerosa do Direito de Construir*. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, LILP, CEF.

Maleronka, C. 2010. Outorga Onerosa do Direito de Construir: um enigma a ser desvendado Em: *Anais da 10ª. Conferência Internacional LARES*. São Paulo, septiembre. Disponible en: <http://www.lares.org.br/2010/anais2010/images/435-538-2-RV.pdf>.

Moreira, A.C.M.L. e; Ambrosio, C.; Nogueira Filho, D. V.; Azevedo Neto, D. T. 1975. *O Solo Criado*. Estudo sobre o uso do solo que conceitua e fornece elementos às administrações municipais para o controle e melhor aproveitamento do solo, p. 5. São Paulo: FPFL/CEPAM.

São Paulo (Cidade). 2012. PDE 10 anos: Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo. São Paulo, SMDU - Imprensa Oficial.

Vejarano, M. C. 2007 (Ed.). *Mobilización Social de la Valorización de la Tierra: casos latinoamericanos*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-ROM).





CAPITULO

6

Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs) como Instrumento para el financiamiento del Desarrollo Urbano*

Paulo Sandroni



Ponte Estaiada Otávio Frias de Oliveira, Operação Urbana Água Espriada | Fotografia por Martim O. Smolka 2011

Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs) fueron creados en el ámbito de las Operaciones Urbanas desarrolladas en São Paulo. Una operación urbana consiste en un instrumento legalmente instituido que es aplicado a un área de la ciudad dentro de un perímetro definido, para el cual se desarrolla un proyecto de intervenciones del poder público con el objetivo de dotar o mejorar la infraestructura y los equipamientos urbanos a fin de hacerlos compatibles con la densificación deseada para dicha área.

Con esta finalidad, se utiliza el concepto de “suelo creado”, esto es, el gobierno municipal obtiene recursos financieros a partir de la concesión de derechos de construir más allá de las restricciones impuestas por la ley de zonificación de usos y ocupación del suelo urbano. No obstante, al contrario del instrumento específico denominado *Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)*, el cual es aplicado en áreas ya valorizadas para la obtención de recursos a ser utilizados en ítems de urbanización carentes en ciertas áreas de la ciudad, en las Operaciones Urbanas (OU) tales recursos son utilizados al interior del perímetro que delimita el área donde se realizará la operación, bajo la forma de inversiones en infraestructura, vialidad, habitación popular etc.

Aún cuando las Operaciones Urbanas constituían un instrumento importante de avance en la captura de plusvalías, su puesta en operación enfrentaba algunos obstáculos. Un gran problema era el momento en que se pagaba la contraprestación. En las Operaciones Urbanas iniciales, *Água Branca* y *Anhangabaú-Centro*, el pago no era realizado directamente en dinero, sino en obras que solo eran realizadas en la medida en que el empresario desarrollaba su propio proyecto. No obstante, incluso cuando se pagaba en dinero, la capacidad de análisis y de aprobación de los proyectos desde el punto de vista arquitectónico y urbanístico constituía en muchos casos un verdadero obstáculo para que las contraprestaciones pudieran ser calculadas y obtenidas en mayor escala y con mayor velocidad.

Los Cepacs fueron entonces desarrollados básicamente para separar la contraprestación económica obtenida de aquellos que adquirirían derechos adicionales de construcción en las Operaciones Urbanas en Consorcio, de la realización de los proyectos que les dieron origen. Se buscaba también lograr que el valor de la contraprestación fuera determinado por la competencia de los desarrolladores inmobiliarios en el mercado, y no como una participación mínima de la valorización de sus terrenos provocada por los derechos adicionales de construcción obtenidos.

Creados en marzo de 1995, en el municipio de São Paulo, los Cepacs fueron destinados inicialmente a financiar la ampliación de la avenida *Faria Lima* dentro de la Operación Urbana en Consorcio del mismo nombre. Negociados en subastas en la bolsa de valores, estos certificados serían emitidos por la administración municipal y estarían vinculados a las áreas objeto de Operaciones Urbanas. Serían negociados por medio de subastas electrónicas y permitirían que los desarrolladores particulares obtuvieran, por medio de ellos, derechos adicionales de construcción (o de cambio de uso) dentro de los límites fijados en cada Operación Urbana.

Los Cepacs podrían también ser utilizados en subastas privadas para pagar a los proveedores y eventuales indemnizaciones derivadas de expropiaciones necesarias para realizar las intervenciones urbanísticas, siempre que fueran aceptados por los interesados.

Los recursos así obtenidos serían aplicados por la alcaldía, dentro del perímetro de la Operación Urbana, la cual, de esa forma, no necesitaría realizar desembolsos previos si allí se desease realizar obras viales o de otra naturaleza.

Como se trataba de una operación mercantil, esto es, la venta final del derecho de construir una determinada cantidad de metros cuadrados, en una región específica, no provocaría ningún aumento en el endeudamiento municipal, cuyo límite máximo ya había sido alcanzado en el caso del municipio de São Paulo. La duda en relación a esa cuestión demoró la aplicación del instrumento que, creado en 1995 solamente en 2004 comenzó su puesta en marcha en las Operaciones Urbanas en Consorcio *Faria Lima* y *ÁguaEspraiada*.

Las subastas de Cepacs

Aún cuando las dos primeras subastas en la OU *Faria Lima* hubieran fracasado, la tercera fue acompañada de gran éxito (2007) cuando fueron vendidos todos los 156.730 Cepacs ofertados a un precio unitario de 1.240,01 reales, esto es, con un aumento de casi 13% en relación al valor nominal inicial de 1.100 reales y con un sustancial recaudo de 194 millones de reales¹.

En 2010 fue realizada la última subasta, en la cual fueron vendidos todos los 92.151 Cepacs aún en manos de la alcaldía, a un precio de 4.000 reales cada uno y un recaudo de 368 millones de reales². Como era previsible, en esta subasta de los últimos Cepacs existentes en la OU *Faria Lima*, el incremento fue sustantivo: cerca de 90%, pues el precio inicial en aquella subasta fue de 2.100 reales por cada título.

La recaudación total por la venta de los Cepacs en la OU *Faria Lima* fue de 1.947 millones de reales, de los cuales 289 millones provienen de rendimientos financieros derivados de la aplicación de estos recursos en el mercado financiero mientras no son utilizados.³

Esta subasta agotó la cantidad de Cepacs prevista para la OU *Faria Lima*, aún cuando quedan metros cuadrados de construcción disponibles. Este desajuste se debió a varios factores, entre los cuales se destacan la utilización de Cepacs para cambios de uso y el aumento de la tasa de ocupación, o sea, operaciones que no implicaban la utilización de potencial adicional de construcción pero sí el consumo de Cepacs. El restante alcanza un poco más de 400 mil m², y el Concejo Municipal aprobó en 2011 la autorización para que la alcaldía emitiera 350.000 Cepacs adicionales a partir de 2012.

En la OU *Faria Lima* ocurrieron también diez subastas privadas, o pagos directos a privados, cuando los desarrolladores o proveedores de la alcaldía aceptaron recibir, por obras realizadas dentro del perímetro de la OU *Faria Lima*, el pago de sus facturas en Cepacs. El recaudo por Cepacs por medio de esa modalidad alcanzó cerca de 137 millones de reales. Esta posibilidad confiere a los Cepacs un carácter casi monetario, agilizando, de esa forma, la ejecución de obras.

En la OU *Água Espraiada* fueron realizadas, hasta 2012, dieciséis subastas. La primera ocurrió en el primer semestre de 2004, cuando fueron ofertados cien mil Cepacs, y todos fueron vendidos a un precio de 300 reales, generando un recaudo de 30 millones de reales (para la época, cerca de 10 millones de dólares). La última fue realizada en 2012, cuando fueron vendidos todos los 600.000 Cepacs puestos en venta, a un precio de 1.261 reales cada uno, y generando un ingreso de 756 millones de reales.

En la OU *Água Espraiada* también se realizaron tres subastas privadas (pagos directos con Cepacs por obras dentro del perímetro de la OU) hasta 2012: fueron ofrecidos y aceptados 136.100 Cepacs, con un recaudo de cerca de 55 millones de reales. Así, el total recaudado en esta OU fue de 3.329 millones de reales, de los cuales 383 millones corresponden a ingresos por rendimientos financieros.

En suma, el recaudo en las dos OU donde los Cepacs pueden ser utilizados alcanzó, hasta 2012, un total de 5.303 millones de reales.

Los riesgos de los Cepacs

Como cualquier título lanzado en el mercado financiero, los Cepacs presentan riesgos. Como se trata de un título nuevo y que tiene como objeto derechos de construcción, se hace necesario que los compradores en particular y el mercado en general posean conocimientos de los riesgos involucrados. Tales riesgos, relacionados adelante, son incluidos en los llamados públicos oficiales en los cuales las subastas son determinadas por los órganos emisores.

El primer punto a ser destacado es que los Cepacs no constituyen un derecho de crédito contra el poder público municipal como son, por ejemplo, los títulos de deuda pública.

Cuando se subastan Cepacs, lo que el gobierno municipal está haciendo es enajenar un patrimonio que le pertenece, esto es, el derecho de construir. En este sentido, no significa un aumento de la deuda pública del municipio, una vez que el propietario no puede exigir su restitución con aumento de intereses ni solicitar indemnización si el mismo no puede ser utilizado en sectores donde el total de metros cuadrados establecido por cada ley de Operación Urbana ya haya sido utilizado por terceros, por ejemplo.

Además de lo anterior, el precio final de los Cepacs alcanzado en determinada subasta puede volverse superior al precio del metro cuadrado de los terrenos en que se pretende utilizar el Cepac, pues los precios de mercado pueden sufrir alteraciones hacia arriba o hacia abajo, dependiendo del ciclo atravesado por el mercado inmobiliario. Este hecho tampoco da lugar al pago de compensaciones por parte del poder público. Dicho de otro modo, adquirir derechos de construcción pagando, por metro cuadrado, más de lo que el mercado exigiría por terrenos reales existentes en el perímetro de una OU, es un riesgo de la propia operación financiera y que debe ser asumido por el inversionista inmobiliario.

a) Los riesgos jurídicos:

Los riesgos jurídicos están relacionados con dos aspectos:

- i) Los riesgos relacionados con todas las leyes, decretos, etc. que crearon y reglamentaron las posibilidades de existencia de los Cepacs;
- ii) Los riesgos relacionados con todas las leyes y decretos relacionados con la Operación Urbana donde los derechos de construcción permitidos por los Cepacs pueden ser ejercidos.

b) Los riesgos del mercado inmobiliario:

El mercado inmobiliario sufre fuertes influencias de los ciclos por los cuales la economía nacional atraviesa, así como la situación económica internacional, especialmente la actividad financiera. Los precios de la tierra pueden sufrir fuertes caídas (así como acentuados aumentos) y no existe remedio para evitar eventuales pérdidas para aquellos compradores que hayan adquirido en momentos de alza para construir, o para aquellos que desean simplemente especular con tales títulos financieros en el mercado, formando un mercado secundario.

c) Los riesgos representados por la entidad emisora:

La entidad emisora es responsable de acatar la legislación urbanística municipal. Esta legislación, que garantiza la emisión de los Cepacs, puede sufrir alteraciones por cuenta de una ley estatal o federal, o estas leyes de instancia superior pueden provocar atrasos en la realización de intervenciones urbanísticas relacionadas con la venta de Cepacs. Por ejemplo, nuevas exigencias ambientales pueden retardar la construcción de obras viales, o de otra naturaleza, previstas en el plan de obras de una OU.

d) Los riesgos de los propios Cepacs:

Este tipo de título financiero es una novedad en Brasil. Es un título de baja liquidez, lo que podría representar un obstáculo para que se forme un mercado secundario, en el cual eventuales interesados podrían adquirir los Cepacs necesarios para sus proyectos sin tener que recurrir o esperar por subastas.

Las ventas de Cepacs están vinculadas a la realización de determinadas obras por parte de la administración municipal y no existen garantías de que:

- Sean vendidos todos los Cepacs necesarios para el financiamiento de determinada obra; y
- En caso de que los recursos recaudados no sean suficientes, la administración municipal no tiene la obligación de utilizar recursos presupuestarios para completar la obra.

Por lo tanto, los inversionistas que compraron Cepacs y los utilizaron en sus proyectos esperando una valorización futura de estos proyectos por las obras que serían construidas con los recursos recaudados por la administración municipal, pueden ver sus expectativas frustradas.

e) El riesgo de incumplimiento y desajuste en los flujos de recursos:

Los Cepacs pueden pagarse a plazos. La administración municipal admite hasta diez (10) cuotas y, por lo tanto, existe un riesgo de incumplimiento por parte de los compradores.

No existe forma de prever si las cuotas serán pagadas en el vencimiento o no. Así, existe la posibilidad de un desajuste entre la entrada de los recursos y los gastos con las obras a las cuales están vinculados los Cepacs.

El uso de los Cepacs también está sujeto a restricciones. Las Operaciones Urbanas *Faria Lima* y *Água Espraiada* están divididas en sectores, y cada uno de ellos posee un máximo de área adicional de construcción. Aunque los Cepacs pueden ser utilizados en cualquier sector del perímetro, si en alguno de ellos este máximo hubiera sido alcanzado, los restantes Cepacs aún en poder del sector privado ya no podrán ser utilizados en aquel sector, lo que puede reducir parte de su valor.

En cuanto a los registros de los Cepacs y las condiciones para transformarlos en títulos mobiliarios, para que puedan ser vendidos en bolsas de valores, los Cepacs deben ser autorizados por la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM).

Las posibilidades de fraudes y corrupción con la utilización de Cepacs

La emisión y venta de los Cepacs es hecha en subastas electrónicas en la bolsa de valores de São Paulo y el número de participantes que manifiestan sus intenciones de compra por intermedio de firmas corredoras especializadas y registradas en bolsa ha sido superior a cuarenta. Esto ha generado disputas entre los postulantes y la diferencia entre el precio de base y el precio final registrado tanto en subastas en la OU *Faria Lima*, como en la OU *Água Espraiada*, demuestra que existen competencias entre los interesados, lo que de cierta forma garantiza la legitimidad de las subastas y un considerable recaudo para la alcaldía.

Las entidades que actúan como intermediarios financieros y responsables por la operación, como el *Banco do Brasil* y la *Caixa Econômica Federal* (banco de carácter público destinado al ahorro), son instituciones de gran reputación y exigen el cumplimiento de normas estrictas y, además de esto, la propia bolsa de valores vigila para que el proceso sea cubierto con la máxima seguridad y legitimidad. No es en esta etapa del proceso en que los fraudes y la práctica de la corrupción tienen probabilidad de ocurrir, aunque no se pueda descartar totalmente esta posibilidad.

Dos circunstancias del proceso de emisión y venta de los Cepacs pueden, no obstante, representar puntos débiles en los cuales prácticas fraudulentas tienen posibilidad de ocurrir:

- a) El pago de obras con Cepacs en las llamadas subastas privadas. Un contratista puede aceptar recibir Cepacs como pago por obras que viene realizando para la municipalidad dentro del perímetro de la OU. Si tal operación es realizada en momentos que anteceden a una subasta pública, el contratista puede recibir Cepacs a un precio mucho menor que el precio de base de la próxima subasta, pues el precio del Cepac para el cálculo de pago de una obra es definido a partir de la última subasta realizada. La diferencia puede ser apropiada/repartida entre el contratista y funcionarios del poder público que conducen el proceso;
- b) La creación de una escasez artificial de Cepacs, retardando las subastas de tal forma que se obligue a los empresarios inmobiliarios que están necesitando de estos títulos para desarrollar sus proyectos, a “pagar” para que una nueva subasta sea realizada rápidamente.

La utilización de los Cepacs en São Paulo

Cada OU contiene un conjunto de obras e intervenciones necesarias, y los recursos recaudados con la venta de Cepacs son destinados a su financiamiento. Además de esto, cada subasta determina en que obras serán utilizados los ingresos obtenidos. El orden de realización de las obras definidas previamente en una lista es determinado por el grupo gestor de cada OU, y mientras que cada obra no haya terminado, los recursos obtenidos en subastas subsecuentes no podrán ser utilizados en otras obras del listado. En la OU *Faria Lima*, los recursos han sido utilizados en varias intervenciones, destacándose la construcción de túneles, la reurbanización de áreas extensas (como el *Largo da Batata*) y mejoras en el sistema vial; en la OU *Água Espraiada*, se destacan el financiamiento del puente *Estaiada* sobre el río *Pinheiros* y la urbanización de la favela *Jardim Edith*.

La utilización de los Cepacs en otros contextos

Los Cepacs, como instrumento de captura de plusvalías urbanas, requieren en primer lugar de la existencia de un mercado inmobiliario dinámico. Un nivel mínimo de competencia entre desarrolladores inmobiliarios es esencial para que se formen precios compatibles con un recaudo robusto para la administración pública. Es necesario que exista también un mercado financiero para que, por intermedio de la bolsa de valores, estos títulos puedan ser vendidos en subastas electrónicas. Es importante, además, que la venta de estos títulos y los recaudos producidos sean marcados, esto es, destinados a un fondo especial vinculado a obras específicas, sean estas parte de una operación urbana (caso de São Paulo) o de otra forma de intervención definida por la administración pública.

Las formas de captura de plusvalías generadas por derechos adicionales de construcción tuvieron un expresivo avance cuando, en las nuevas operaciones urbanas de la ciudad de São Paulo, las fórmulas anteriores de cálculo de las contraprestaciones económicas dieron lugar a los Cepacs.

La experiencia exitosa en la ciudad de São Paulo, en términos de recaudación de fondos para la implantación de infraestructura y construcción de viviendas de interés social, indujo a otras ciudades brasileñas, como Curitiba y Rio de Janeiro, a utilizar Cepacs en la implementación de nuevas operaciones urbanas.

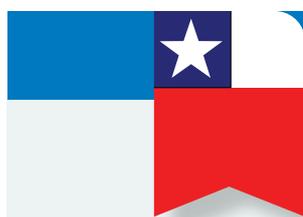
Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Sandroni, Paulo. 2013. Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: El caso de São Paulo. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

¹ Algo cercano a US\$97 millones (en 2007 el cambio aproximado era de dos reales por cada dólar).

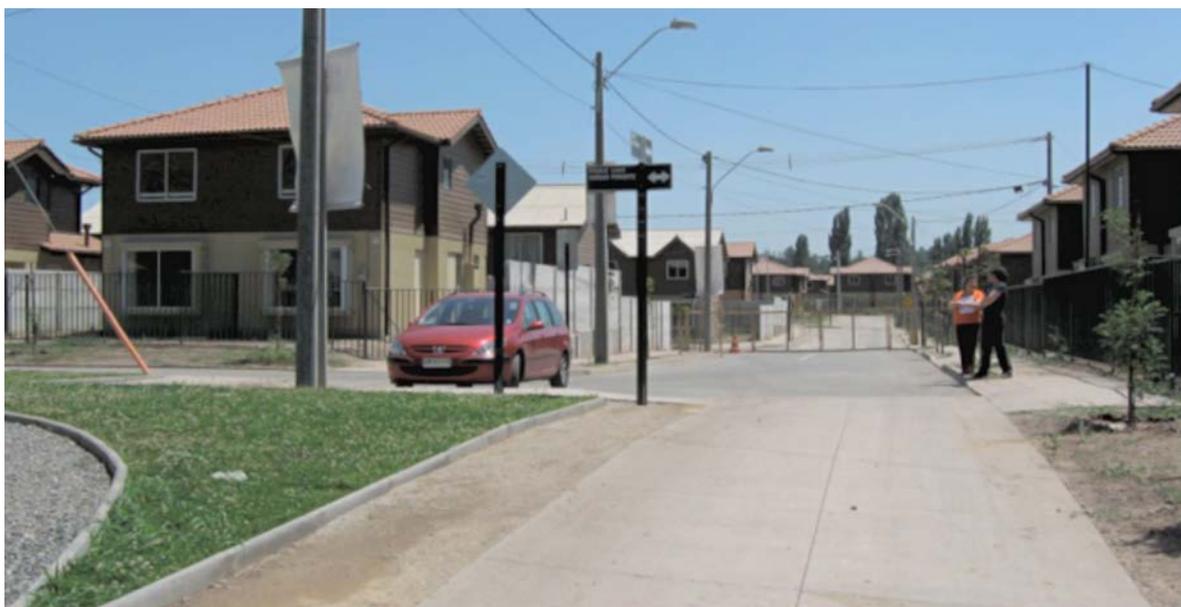
² Cerca de US\$204 millones (en 2010 un dólar equivalía alrededor de 1.8 reales).

³ Valores históricos. A groso modo, se puede considerar un promedio de 2 reales por dólar desde 2007 hasta 2013.



Conciliando integración social y negocio inmobiliario: Seguimiento de proyectos integrados (PIS) desarrollados por inmobiliarias e implicancias de política*

Francisco Sabatini, Pía Mora, Ignacia Polanco e Isabel Brain



Proyecto de Integración Social San Alberto de Casas Viejas en Puente Alto, Santiago de Chile
Fotografía del registro personal de Francisco Sabatini 2012

Introducción

La política habitacional chilena ha sido exitosa en términos cuantitativos, sin embargo, estimula graves problemas urbanos como la alta homogeneidad social, cobijando el “efecto gueto”. Esta política de subsidios a la demanda ha favorecido la integración vertical de los proyectos en manos de empresas promotoras, cuya lógica económica es la capitalización de rentas de la tierra, segregando de esta manera la vivienda social hacia la periferia urbana y deteriorando la “geografía de oportunidad” de los hogares, contribuyendo al debilitamiento de la cohesión social. Estos proble-

mas distan de ser exclusivos de las ciudades chilenas, sino que se replican en otras ciudades como las colombianas, mexicanas, argentinas y brasileñas.

A raíz de la constatación de la segregación social experimentada por una parte relevante del parque de viviendas generado con apoyo público, en el año 2006 se incluyó por primera vez la integración social –además de la cantidad y calidad de las viviendas– como uno de los objetivos de la política habitacional y urbana del país. Como forma de implementación se desarrollaron distintos mecanismos orientados a aumentar el pago por suelo, al mejoramiento de las viviendas y a incentivar la mixtura residencial dentro del nuevo stock habitacional. Dentro de este último grupo de medidas se encuentra el Subsidio de Integración Social (SIS), destinado al desarrollo de Proyectos de Integración Social (PIS): conjuntos que combinen la vivienda social y la orientada a estratos medio-bajos y medios (vivienda subsidiada). En el primer período de implementación (2006-2009) se desarrollaron nueve PIS, dos de los cuales son analizados en este estudio.

Proyectos de Integración Social: Claves para su comprensión

Aunque la integración residencial ha devenido un verdadero pie forzado de las políticas urbano habitacionales en Chile, la única iniciativa que ha apuntado explícitamente a reducir la segregación en su dimensión social es el SIS, que fomenta los PIS: desarrollos residenciales para grupos medios que incluyan al menos un 30% de viviendas destinadas al estrato más vulnerable.¹ El incentivo para la clase media corresponde a la asignación de un “bono de integración social” que asciende a US\$4.000, pudiendo este ser destinado al pago de viviendas de hasta US\$80.000. El SIS de esta manera impulsa la des-focalización de los recursos estatales.

Este estudio analiza los casos de “San Alberto de Casas Viejas” (SACV) y “Juvencio Valle” (JV), dos conjuntos habitacionales que forman parte de la lista de 9 proyectos que han utilizado el SIS entre 2006 y 2009. En términos generales, el estudio de estos casos permite señalar que es posible desarrollar proyectos de integración social que a la vez sean tanto o más rentables que los proyectos tradicionales, y también viables desde la perspectiva de la convivencia social. No obstante lo anterior, trabas administrativas, pero en mayor medida aspectos estructurales de mercado, pueden obstaculizar la replicabilidad de estas iniciativas.

A nivel de oferta

Un análisis desde el enfoque de la oferta muestra los elementos clave que tuvo el desarrollo de PIS en estos dos casos:

- 1) Motivaciones para la implementación: los objetivos de los desarrolladores no son directamente la integración social. Mientras en un caso se opta por construir un PIS como forma de “ensayo” o preparación de un proyecto mayor que obliga a la incorporación de una cuota de vivienda social (caso de SACV); en el otro se busca hacerlo como forma de introducir mejoras habitacionales para los asociados de menores recursos, a través del uso de subsidios cruzados (caso de JV). La motivación tras la decisión de realizar los dos proyectos estudiados es así, excepcional y ocupa un espacio aún pequeño en relación al total de proyectos habitacionales subsidiados.
- 2) Concepto de integración asociado al diseño: si bien un PIS puede ser desarrollado bajo el

formato tradicional de homogeneidad arquitectónica de los conjuntos (caso de Juvencio Valle), el caso de SACV se desarrolló bajo el modelo de casas distintas según capacidad de pago del hogar, considerando una distribución espacial tipo ‘pimienta’ (es decir, mixtura uno a uno, sin poderse distinguir sectores asociados a clases sociales específicas dentro del proyecto). Estas diferencias en el diseño y la arquitectura fueron ‘controladas’ cuidando que fueran ‘más hacia adentro que hacia afuera de la vivienda’, y permitiendo que fueran reversibles en el tiempo. Además, se consideró una distribución estratégica de las viviendas, que no sólo ‘premiaban’ a las viviendas de mayor valor con acceso preferente a pequeñas plazas y a vías principales, sino que también hacían más probable la mantención de los espacios comunes. Estas consideraciones permitieron evitar el rechazo que para los grupos medios podría haber generado estar cercanos a viviendas de un estándar evidentemente más bajo y ayudaron a desdibujar las fronteras sociales debido a que, a primera vista, las soluciones habitacionales tienen un estándar similar, asimilable a la clase media. Así también esta estrategia permite que las familias que inicialmente ocupan las casas más baratas puedan proyectarse a futuro dentro del mismo conjunto, pero en una mejor vivienda, manteniendo de esta manera a las familias con movilidad social ascendente dentro del conjunto.

- 3) Localización: el estudio revela que una buena localización en términos absolutos (existencia y calidad de equipamiento e infraestructura, oportunidades laborales en general, entorno natural, diversidad social, etc.) o bien relativos (cercanía a redes familiares y de amistad, cercanía al trabajo del jefe de hogar y/o cónyuge, etc.) hacen a un proyecto inmobiliario más atractivo no sólo para los grupos más vulnerables, sino también para los grupos medios. Una localización ventajosa puede pesar más que los ‘costos’ asociados a la integración residencial.
- 4) Esquema de venta y estrategia de marketing: Tanto JV como SACV fueron PIS rentables desde la lógica inmobiliaria, con niveles de utilidad similares e incluso superiores a los de un proyecto estándar. En el caso de SACV la incorporación de estrategias basadas en redes sociales pre-existentes y el marketing ‘boca a boca’ disminuyeron los costos de marketing. Por su parte, la estrategia comercial del proyecto permitió que aumentara en cinco veces la velocidad de venta del proyecto, disminuyendo así los costos inmobiliarios asociados a proyectos inmobiliarios tradicionales y estrategias de marketing masivo.
- 5) Trabas administrativas para el desarrollo de PIS: El hecho que el subsidio de integración sea un instrumento reciente y esté sujeto a dos normativas distintas ha propiciado que su uso sea complejo y con altos niveles de incertidumbre para el sector inmobiliario. Incluso considerando que un PIS pudiera traer mayores utilidades a las empresas inmobiliarias que un proyecto tradicional, lo engorroso de su aplicación puede hacer que éstas prefieran otro tipo de negocios, más seguros y predecibles, lo que indica la necesidad de simplificar el instrumento.

Desde la demanda

Desde el enfoque de la demanda de los PIS, destaca lo siguiente:

- 1) Criterios de elección: entre los residentes de los conjuntos estudiados el peso otorgado

al nivel social del barrio es muy bajo, en cambio, la tipología y tamaño de la vivienda, la disponibilidad de áreas verdes, conectividad y localización son las que más inciden en la decisión residencial. Un alto porcentaje se mostró indiferente ante la composición social del desarrollo, lo que abre un margen para la implementación de políticas de reducción de la segregación.

- 2) Composición social: uno de los principales hallazgos del estudio es que a pesar de que existe una menor proporción de grupos vulnerables que la registrada en la asignación de los subsidios, tanto en SACV como en JV se observa una dispersión socioeconómica mucho mayor a la que podría encontrarse en un típico conjunto de vivienda social, lo que constituye una innovación respecto a la forma de operación tradicional y resultados atribuibles a la política de vivienda.
- 3) Efectos sociales: la convivencia en los PIS estudiados muestra ser bastante alta, bastante cercano a la media nacional. Los residentes perciben tanto beneficios como perjuicios por el hecho de residir con personas de distinta condición socioeconómica, sin embargo, esto no se percibe como un obstáculo para la convivencia, puesto que estos generalmente se resuelven conversando. Esto permite concluir que si bien la mayor heterogeneidad puede ser fuente de mayor 'conflicto', ese conflicto no hace inviable la integración social.

Consideraciones a nivel estructural

A pesar de los auspiciosos resultados de los PIS a nivel de los dos casos analizados, la implementación futura de proyectos de este tipo dentro de grandes ciudades – donde los problemas de segregación son más agudos - es compleja, dadas condiciones de mercado que son de carácter estructural, y que afectan a la vivienda social como un todo. Prueba de ello es que, a pesar de las recientes correcciones introducidas al instrumento por la actual administración, ninguno de los proyectos del llamado del año 2012 forma parte de un área metropolitana (salvo uno, que se encuentra en la periferia de la ciudad de Santiago). Además, siguen siendo pocos proyectos en relación al total nacional (sólo 9 proyectos, totalizando 883 viviendas).

Las condiciones de mercado actuales son las siguientes:

- Baja construcción de vivienda social y económica: Según Grandón y Astaburuaga (2012) para el caso del Gran Santiago², del total de viviendas construidas entre 2006 y 2011, sólo 8% corresponde a Fondo Solidario de Vivienda I (que son las orientadas al grupo social más bajo)³. Asimismo, la superficie total ocupada por estas viviendas representa 11,5% del total de hectáreas anuales consumidas para el mismo período de tiempo. Por otra parte, incluso los grupos medios (beneficiados con subsidios regulados por el D.S.Nº1)⁴ están experimentando serias dificultades para materializarse, tal como dan cuenta Grandón y Astaburuaga (2013). Al 31 de agosto de 2012, 85% de los subsidios otorgados a ese tramo se encontraba sin materializarse.

- Pérdida de peso de usos residenciales ante los comerciales: Más allá de la vivienda social, los usos residenciales como un todo están perdiendo terreno en relación a otros, como los comerciales. Siguiendo a los ya citados autores, desde 2010 las edificaciones no habitacionales han superado en peso porcentual a las habitacionales.

Frente a esta realidad, donde el costo de oportunidad de destinar suelo a grupos bajos frente a otros usos más rentables es cada vez más alto, no sólo los PIS están en riesgo, sino la vivienda social como un todo.

Eficiencia y equidad de los PIS

Eficiencia: ¿Se puede cumplir el objetivo de lograr una mayor integración residencial sin la aplicación de este instrumento?

No es posible desconocer que el mismo mercado, sin subsidios o incentivos especiales, ha producido zonas mixtas socialmente. Ahora bien, aunque estas modalidades de integración social ‘espontáneas’ ofrecen potencialidades, también presentan algunas limitaciones:

- (1) Si bien es posible que proyectos orientados a clases medias y medias altas se localicen en zonas de suelo barato, es muy difícil que suceda lo contrario.
- (2) En los proyectos inmobiliarios ‘por etapas’ la llegada tardía de grupos de menores ingresos puede detonar entre los primeros compradores hostilidad hacia las familias menos acomodadas.
- (3) Estos proyectos aún cuando pueden incorporar viviendas para grupos de menores ingresos generalmente no incorporan oferta orientada al grupo más vulnerable de la población.

Si bien el subsidio de integración puede ayudar a resolver parte de estos problemas - en la medida que son desarrollos nuevos donde la mixtura es una condición planificada, que puede ser trabajada de forma temprana y estratégica desde la demanda y el diseño arquitectónico y urbanístico -, resulta impotente ante condiciones estructurales del mercado de suelo, que amenaza la construcción de vivienda social bien localizada. Por ello, consideramos que el instrumento analizado pudiera ser eficiente para resolver ciertas dificultades asociados a la generación de mixtura residencial sustentable, pero en ningún caso es una medida suficiente.

Equidad: ¿es justo subsidiar a la clase media?

Una exitosa política habitacional, que ha focalizado sus recursos en los más vulnerables, ha tenido como correlato no esperado la generación de vastas zonas periféricas de composición social homogéneamente pobre. Frente a ello proponemos complementar las políticas de ‘apoyo a personas’

con otras de ‘apoyo a lugares’, que focalicen recursos en los territorios, aún arriesgando cierta desfocalización. Ello es crítico, pensando en la necesidad de recuperar grandes guetos de vivienda social, y también respecto a los nuevos proyectos que acojan viviendas orientadas a la clase baja.

Pertinencia de los PIS en Latinoamérica

Los mercados liberalizados de suelo tienden a generar una mayor segregación de los hogares según capacidad de pago. Por su parte, la masiva producción de vivienda social bajo un esquema de subsidio a la demanda con estricto criterio de focalización social contribuye a ahondar el problema. En estos escenarios la vivienda social tiende a construirse bajo patrones de homogeneidad social fuera de las ciudades, como han sido los casos tanto de Bogotá, ciudad de México y Santiago. La mala distribución del ingreso - a pesar del crecimiento económico - y el predominio que ha alcanzado el sector inmobiliario en el desarrollo urbano, hacen que la aplicación de políticas de integración residencial sea pertinente para las ciudades de la región.

Ahora bien, es discutible si estas políticas deban asumir la forma de subsidio a la demanda, orientado a las clases medias. El SIS chileno exhibe buenos resultados a nivel de oferta y demanda, no obstante, tiene al menos tres problemas de diseño que limitan su aplicabilidad, tanto en Chile como otros países: a) al ser un subsidio a la demanda, se renuncia al uso de otros instrumentos dirigidos a la oferta; b) por estar focalizado en los hogares de clase media es, de hecho, un subsidio a los ricos para que vivan con los pobres, lo que plantea dudas sobre su equidad; c) no es suficiente para enfrentar las alzas de los precios del suelo.

El SIS necesariamente debiera complementarse con otras medidas más fuertes que garanticen la provisión de suelo para hogares vulnerables, como el establecimiento de cuotas mínimas de vivienda social a los nuevos desarrollos, la protección de reductos populares bien ubicados sobre los que pesa una fuerte presión inmobiliaria (tales como las ZEIS en Brasil) o la expropiación de tierra bien localizada para la construcción de unidades sociales. En definitiva, aunque el instrumento estudiado para el caso chileno se aprecia como positivo y necesario, por sí solo no resolverá de manera adecuada las demandas por integración residencial de parte de los grupos populares latinoamericanos, sobre todo en el contexto de las grandes ciudades.

Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Sabatini, Francisco; María Pía Mora, María Ignacia Polanco e Isabel Brain. 2013. Conciliando integración social y negocio inmobiliario: seguimiento de proyectos integrados (PIS) desarrollados por inmobiliarias e implicancias de política. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

¹ Bajo el gobierno de Bachelet (donde surge esta iniciativa) el requerimiento de composición social de un PIS era contar con al menos un 30% de viviendas orientadas a grupos bajos o emergentes (primer y segundo quintil de ingresos, respectivamente), y un 30% para clase media (tercer quintil), en proyectos de máximo 150 viviendas. Bajo la administración Piñera, en tanto, se estableció que el porcentaje de clase baja debía ser de un 30%, determinándose que el otro 30% correspondiera a clase baja emergente o media, en proyectos de máximo 300 viviendas.

² Que incluye a las 34 comunas más céntricas de un total de 52 de la región Metropolitana.

³ Correspondiendo a 3.551 unidades sobre un total de 44.870.

⁴ El Decreto Supremo N° 1 (cuya abreviación es D.S.N°1) regula los subsidios que benefician a las clases media y media baja (éstos últimos denominados 'emergentes').

Referencias:

Grandón, M. y Astaburuaga, J. 2012. El PRMS 100 constituye un avance para la vivienda social y su integración? Documento inédito.

Grandón, M. y Astaburuaga, J. 2013. Análisis y propuestas de política habitacional y Cambios en sector construcción. Documento inédito.



CAPITULO

8

Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo*

Raquel Rolnik y Paula Freire Santoro



Viviendas de interés social en construcción en área de ZEIS de la antigua fábrica Sanko, en Diadema
Fotografías por Paula Freire Santoro 2001

Descripción del instrumento

Este documento presenta la experiencia brasileña con la demarcación de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), enfocando las “ZEIS de vacíos urbanos” que consisten en la inclusión en la zonificación de las ciudades de terrenos y grandes áreas de tierra destinadas a la implantación de vivienda de interés social, en áreas vacías, de preferencia insertadas en regiones dotadas de infraestructura.

Formulada en el ámbito de la lucha por el reconocimiento e integración definitiva de los asentamientos irregulares a la ciudad en la década de 1980, la demarcación de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en los planes directores y leyes de uso y ocupación del suelo municipal terminó transformándose, después de su inclusión en el *Estatuto da Cidade* (Ley federal 10257 de 2001), en uno de los principales instrumentos de política de suelo adoptados por los municipios, volcado a la implantación de programas y proyectos habitacionales.

Contexto

Su implantación puede ser dividida en dos momentos principales. El primero, en la década de 1980, cuando ocurren las primeras experiencias de inserción de asentamientos informales en la planeación de las ciudades, notoriamente en Recife (Pernambuco) y Belo Horizonte (Minas Gerais). En estas ciudades es demarcado en los planes directores y leyes de uso y ocupación de suelo un conjunto de “áreas especiales” para la futura intervención pública a través de proyectos de urbanización y regularización. Para estas áreas son establecidos parámetros urbanísticos especiales, reconociendo los patrones de ocupación existentes y previendo la elaboración de planes con participación directa de los habitantes para definir su futura configuración y ordenamiento. El contexto era de escases de recursos públicos para intervenciones habitacionales y urbanas, con el desmonte del Sistema Financiero de Habitación, la extinción del Banco Nacional de Habitación (1967-1982) y la crisis del llamado “milagro económico” brasileño.

En un segundo momento, será la experiencia realizada en Diadema (São Paulo), al inicio de la década de 1990, la que irá a innovar en relación a la utilización del instrumento de ZEIS más allá del reconocimiento de derechos de posesión y regularización, introduciendo las ZEIS de vacíos urbanos, para la constitución de reservas de tierra pública para vivienda de interés social en áreas consideradas por el plan director municipal como subutilizadas o vacías. En un contexto de cambios en el patrón productivo de la región metropolitana de São Paulo, el plan director de 1994 propuso el cambio de uso de zonas industriales, en proceso de vaciamiento, para vivienda de interés social, aumentando la disponibilidad de tierras para vivienda, con el fin de articular políticas habitacionales y de suelo en el municipio. En la práctica, se creó una reserva de tierras para vivienda para los grupos de ingresos más bajos de la ciudad, invirtiendo la lógica tradicional de la zonificación de la ciudad.

El instrumento de las ZEIS fue concebido bajo la hipótesis de que es posible invertir la lógica predominante de la zonificación, como reserva de tierras y protección de valores de suelo de los mercados de medios y altos ingresos, destinando esas tierras para los mercados de bajos ingresos; además de colaborar para una buena utilización de áreas subutilizadas y vacías más centrales en las ciudades, característica ya apuntada por la literatura como parte integral del modelo socioespacial hegemónico en las ciudades latinoamericanas.

Breve exposición de cómo ha sido aplicado concretamente

Alteraciones en la norma, como la aprobación del *Estatuto da Cidade* en 2001 (Ley federal 10257) e institucionales, como la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003, colaboraron para su transformación, desde la década de 1990 hasta su diseminación con posterioridad al *Estatuto da Cidade*, en la década de 2000, cuando se transformó en uno de los principales instrumentos de política de suelo adoptados por los municipios brasileños orientado a la implantación de progra-

mas y proyectos habitacionales.

El entonces recién creado Ministerio de las Ciudades, en 2003, incorporó la implementación del *Estatuto da Cidade* en su agenda, estructurándose con el fin de garantizar financiamiento, materiales didácticos y capacitación técnica para que los municipios cumplieran el plazo de cinco años, establecido por el *Estatuto da Cidade*, para la elaboración o revisión de sus planes directores.¹ Fueron años en los que se encendió el debate en torno a la gestión del suelo urbano, la formación técnica y el intercambio de conocimientos sobre las posibilidades abiertas por la ley federal.

Como resultado de este proceso, según la Encuesta de Indicadores Municipales (por sus siglas en portugués MUNIC) realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) realizada en 2009, un total de 2.318 municipios afirmaron poseer planes directores (41,7% del total de municipios del país) y cerca de 1.489 ciudades del país afirmaron poseer legislación específica sobre Área o Zona de Interés Social (26.8%).

Aún cuando el instrumento ha sido utilizado con mucha más frecuencia para reconocer la existencia de asentamientos informales y viabilizar su consolidación (ZEIS de regularización), este trabajo trae una mirada más específica sobre casos en que el instrumento fue utilizado como base para viabilizar soporte de suelo para la promoción de vivienda de interés social por desarrolladores públicos y privados, ya que es en esta perspectiva este instrumento es más innovador.

ZEIS como *inclusionary zoning* (zonificación incluyente)

Este artículo también dialoga con la literatura internacional sobre el tema, que aborda experiencias de *inclusionary zoning* (zonificación incluyente).

Las ZEIS podrían ser consideradas, aún con diferencias, como una forma específica de *inclusionary zoning* (zonificación incluyente), término que se refiere a programas, normas o leyes que exigen o estimulan a emprendedores privados a ofrecer vivienda de interés social en sus proyectos. De acuerdo con la literatura internacional sobre el tema, las experiencias de *inclusionary zoning* pueden darse de varias formas, tales como la inclusión de unidades con precios controlados dentro de los propios proyectos, o en otros lugares de la ciudad, o incluso a través de contraprestaciones en dinero o tierra para la producción de vivienda de interés social. De cualquier forma, se trata de contribuciones privadas para viabilizar emprendimientos de interés social, que, casi siempre combinados con subsidios públicos, contribuyen para ampliar la oferta de unidades habitacionales para segmentos que están fuera del mercado, o por lo menos, fuera del mercado en aquellas localizaciones.

Varias de estas políticas parten del presupuesto de que los costos de producción de habitación reflejan, entre otros, lo que es permitido por las leyes de uso y ocupación del suelo, y así la imposición de vivienda de interés social estaría combinada a incentivos que amplían la “productividad” de los terrenos, viabilizando así el negocio inmobiliario. Por otro lado, estos mecanismos también podrían ser interpretados como forma de recuperación de la valorización de la tierra en beneficio de la colectividad, sobre la forma de producción de vivienda de interés social (Calavita & Mallach 2009).

De acuerdo con la experiencia internacional, la zonificación es vista por la literatura como “inclusiva” cuando es utilizada para aumentar la oferta de vivienda de interés social en determinadas localizaciones donde los mecanismos puramente mercantiles tendrían como efecto profundizar

los procesos de segregación socio-espacial, como es el caso de los suburbios norteamericanos o áreas de renovación urbana, generalmente centrales, donde los procesos de gentrificación han ocurrido.

Evaluación de su uso

Ya sea para aumentar la oferta de tierra para producción de vivienda de interés social, como en el caso de Diadema, o para el reconocimiento del derecho a la vivienda y la prevención de remociones, como en las ciudades de São Paulo y Salvador, la implementación del instrumento demanda una gestión proactiva de la política habitacional, como puede ser observado en los casos concretos de los municipios que implementaron políticas de ZEIS, organizados en el artículo a partir de los resultados obtenidos y de los desafíos futuros para el país. Uno de los principales resultados obtenidos fue el aumento de la oferta de tierra para la producción de vivienda de interés social, como ocurrió en el municipio de Diadema, que llegó a duplicar el área para producción legal de proyectos habitacionales de 3% a 6.5% del total del área del municipio, minimizando la formación de nuevas *favelas*, además de impedir la ocupación irregular de áreas de protección de los manantiales, lo que ocurrió, en el mismo periodo, en los municipios vecinos donde esta política no se dio.

La utilización de ZEIS como reconocimiento del derecho a la vivienda y prevención de desalojos fue la forma más largamente utilizada como instrumento de reconocimiento de la posesión, garantía del derecho a la vivienda, evitando remociones forzadas, muchas veces violentas. Algunos municipios han demarcado ZEIS en vacíos urbanos próximas a ZEIS de áreas ocupadas irregularmente, con la intención de articular necesidades habitacionales con oportunidades (tierras subutilizadas) y viabilizar, en muchos casos, el reasentamiento de familias en la misma región, en función de obras de urbanización en los asentamientos. Este es el caso de algunas ZEIS de vacíos urbanos en Salvador (Bahía) y Fortaleza (Ceará), capitales del Nordeste de Brasil, o de la ZEIS Jardín Edith, en la ciudad de São Paulo, situada en uno de sus frentes de expansión inmobiliaria, que para evitar la expulsión de la población de menores ingresos, exigió el enfrentamiento de un conflicto de gran intensidad, intensa movilización de la población afectada así como la construcción de un arco significativo de apoyos políticos y, finalmente, la intervención ante el poder judicial para su obtención.

Como condiciones para su éxito, las ZEIS requieren de una activa gestión de la política habitacional: la simple demarcación de ZEIS no es capaz de inducir un uso habitacional de interés social, como muestran los casos de las ciudades de Diadema y Taboão da Serra (ambas en el estado de São Paulo), fue necesaria una articulación entre el poder público, propietarios, movimientos sociales organizados, en pro del estímulo a hacer disponible tierras para la construcción de vivienda de interés social.

Aún, en el caso de São Paulo es ilustrativo el efecto de la combinación del instrumento ZEIS con una política de subsidios para la producción de vivienda de interés social y la ebullición del mercado habitacional, mostrando el efecto de las ZEIS de vacíos urbanos en el contexto del aumento del financiamiento y subsidio para producción de vivienda de interés social con posterioridad a la aprobación del programa federal *Minha Casa Minha Vida*. Comparando un período anterior al programa y uno posterior, se observó que, además de un gran incremento del número de unidades y de la ocupación de terrenos en ZEIS, la oferta de vivienda de interés social tuvo una mejor distribución por la ciudad, aunque todavía se concentre mayoritariamente en áreas

periféricas, inclusive con casos de producción de vivienda de interés social fuera de áreas de ZEIS. Sin embargo, esta producción está orientada a familias con ingresos más altos, que pueden pagar los financiamientos disponibles, lo que no se corresponde con la mayor parte de las necesidades habitacionales del país.

También fueron encontrados casos de ZEIS como “más de lo mismo”, es decir, casos en que esta zonificación sirvió para la disminución de exigencias, reproduciendo patrones de infraestructura incompleta, imponiendo áreas muy pequeñas para las unidades habitacionales, ausencia de garajes, entre otros aspectos frecuentemente mencionados por la literatura que afirma que las ZEIS institucionalizan los mínimos de bienestar producidos por la expoliación urbana, legitimando estos parámetros.

Potencial de réplica en otros países

Para utilizar el instrumento en las ciudades latinoamericanas, es preciso enfrentar el discurso hegemónico de que un área vacía o subutilizada de un municipio debe recibir el mayor aprovechamiento y mejor uso, léase el más lucrativo y rentable, incluyendo el argumento de que este uso permite recuperar la valorización y subsidiar acciones no lucrativas para los más necesitados. Este raciocinio no considera los costos implicados en alojar a los más pobres en áreas poco o nada urbanizadas, desprovistas de infraestructura; o donde estos puedan pagar, lo que generalmente demanda gastos individuales considerables de transporte, y colabora con la expansión del tradicional binomio centro-periferia presente en las ciudades latinoamericanas.

En este contexto, los argumentos a favor de la diseminación de las ZEIS en América Latina consisten en producir vivienda preventivamente, anticipándose a las necesidades, a fin de evitar los altos costos de la urbanización *ex post*, procesos traumáticos y demorados que también tienen como desafío enfrentar la dificultad de integración completa con los barrios vecinos. Además de esto, constituyen alternativas a las tradiciones políticas de regularización las cuales no siempre presentan resultados positivos y sustentables.

En contravía de la utilización de la zonificación como mecanismo excluyente, que busca garantizar la calidad urbana de las familias de altos ingresos a través de la definición de parámetros que establecen reservas de tierras para el mercado inmobiliario orientado a los mayores ingresos, las ZEIS hacen posible el establecimiento de reservas de tierra bien localizadas para los mercados populares que, históricamente, fueron relegados a los mercados informales y/o las localizaciones inadecuadas.

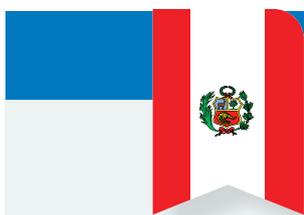
Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Rolnik, Raquel y Paula Santoro. 2013. Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

¹De acuerdo con el *Estatuto da Cidade*, el plan director es obligatorio para los municipios que: tienen más de veinte mil habitantes; hacen parte de regiones metropolitanas; son turísticos; o tienen grandes obras que colocan en riesgo al medio ambiente o que alteran mucho la región, como aeropuertos, carreteras, presas e hidroeléctricas (véase la ley federal No. 10.257 de 2001 art. 41). El plazo establecido para esta elaboración fue de cinco años a partir de 2001, cuando la ley fue aprobada.

Referencias

Calavita, N.; Mallach, A. 2009. Inclusionary Housing, Incentives and Land Value Recapture. *Land Lines*, January, pp.15-21. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.



CAPITULO

9

Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011*

Julio Calderón Cockburn



Asentamiento Santa María formado a mediados de la década de 1990 | Fotografía por Julio Calderón 2007

El proyecto titulación masiva de tierra en Perú (*Massive Land Titling in Peru*) consiste en la entrega de títulos de propiedad inscritos en los Registros Públicos a personas y familias que, en su origen, habían ocupado ilegalmente la tierra urbana. La titulación forma parte de los procesos de regularización de asentamientos informales en las ciudades.

Contexto

La política de titulación masiva se inicia en el Perú en 1996 en el marco de la reforma neoliberal y la aplicación de las políticas de ajuste estructural desplegadas a partir de 1990. Estas políticas generales representaron la adopción de una nueva política urbana, la cual redujo la planificación

y el papel del Estado, privatizando empresas de servicios públicos y desregulando la gestión del suelo bajo una política de defensa irrestricta de la propiedad privada. En virtud de esa orientación general, se eliminó el derecho a la vivienda y se retiró la causal de necesidad social para las expropiaciones de inmuebles, entre otros dispositivos. Desde abril de 1992 esta política fue aplicada por un régimen autoritario que melló la separación de poderes, condición esencial de un régimen democrático.

La decisión estatal de otorgar títulos de propiedad a los habitantes de los asentamientos ilegales no representó novedad en la política peruana, por cuanto, desde 1961, se habían dado una serie de leyes que reconocían las ocupaciones ilegales y señalaban los pasos a seguir para la regularización de la tenencia de la tierra. Entre 1961 y 1995, antes de la titulación objeto de referencia, en la ciudad de Lima, se habían otorgado aproximadamente unos 200 mil títulos a cargo, inicialmente, del gobierno nacional, y luego de las municipalidades. La política de titulación masiva como un aspecto novedoso puso el énfasis en el uso de los derechos de propiedad privada de la tierra por parte de los pobres, en el marco de una economía de libre mercado.

Descripción del instrumento y su operativa

El énfasis en el uso de los **derechos de propiedad** se realizó para que la política permitiera la integración social y económica de la población a ser beneficiada, abogando por brindar protección legal al sector informal y permitir la incorporación de su patrimonio inmobiliario a un mercado de transacciones fluidas.

El instrumento legal básico fue el Decreto Legislativo 803 de marzo de 1996, denominado “Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal”, la cual definió al gobierno nacional como el artífice de la titulación y, por ende, retiró de las municipalidades las competencias de regularización, titulación, adjudicación y habilitación urbana. Se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), otorgándosele competencias exclusivas y excluyentes en materia de regularización y titulación, así como el inventario de terrenos estatales para promover vivienda a los sectores de menores ingresos y frenar la formación de posesiones informales (título III del D.L. 803).

El título de propiedad privada, a diferencia de anteriores políticas, se otorgaba a la familia beneficiaria con su inscripción plena en el Registro Predial.

En las campañas de titulación se reconocía el aporte de los propios pobladores en la definición de los beneficiarios, en lo que se consideró una apelación a mecanismos de derecho consuetudinario. En términos jurídicos, y dado que se intervenía en tierra en su origen de propiedad pública, se producía la transferencia de dominio del Estado a la COFOPRI; y de ésta a la población. La regularización en tierras de propiedad privada no le fue otorgada a la COFOPRI, salvo en el sentido de interponer sus buenos oficios entre las partes para una conciliación judicial.

La política recibió el apoyo del Banco Mundial a través de dos programas. En 1998, el Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana (PDPU) a un costo de US\$66,3 millones, siendo 38 millones aportados por el Banco. Es bajo el PDPU que, en una primera fase (1998-2000), se produjo la gran titulación, superándose las metas de un millón de títulos ofrecidos (1.049.134 títulos), de ellos 547.064 en Lima. En una segunda fase, tras un periodo de transición política a la democra-

cia, entre 2001-2004 se otorgaron unos 400 mil títulos en el nivel nacional, devolviéndose a los alcaldes la función de entregar los títulos y la firma de convenios y “comisiones técnicas mixtas de formalización” con las municipalidades.

Tras un periodo sin apoyo del Banco Mundial (2005 y 2006), el Programa de Consolidación de los Derechos de la Propiedad Inmobiliaria (PCDPI) se desarrolló entre 2007-2012, a un costo de US\$41 millones, 25 de ellos aportados por el Banco. El PCDPI buscó promover un sistema descentralizado de formalización de propiedad inmueble de calidad y que permitiera a los beneficiarios permanecer en el sistema formal sobre la base de un adecuado sistema legal. Con el PCDPI se fortalecen los servicios de formalización y catastro, los servicios registrales para estandarizar y migrar la información del registro de predios a un formato digitalizado de datos y modernizar y densificar la red geodésica nacional y se difunden los beneficios de la formalización para que la población beneficiada por COFOPRI permanezca en la formalidad.

Aplicación

La titulación a gran escala se llevó a cabo por la COFOPRI bajo competencias exclusivas y excluyentes (hasta el año 2002). Este arreglo institucional dejó de lado a las municipalidades, a pesar que ellas mantuvieron la función de promover el ordenamiento urbano de las ciudades. Se implementó un modelo de formalización masiva y de bajo costo, previa selección de las áreas geográficas en que se aplicaron campañas. En su momento de auge (1996-2000) el modelo llegó a otorgar 50 mil títulos en campañas de 45 días. Se aplicó un sistema de identificación de inmuebles basado en la parcela y un sistema de procesamiento automatizado de información y metodología de campo.

El modelo de formalización desarrolló las siguientes etapas:

- Diagnóstico de la informalidad.
- Saneamiento físico-legal del terreno para determinar si era propiedad estatal o privada y si el uso correspondía a una habilitación urbana. En una fase, a nivel del asentamiento, se establecían los límites, derechos pre-existentes y limitaciones al uso de terrenos, cuyo producto era el Plano Perimétrico del asentamiento ante el Registro Predial Urbano (RPU). Una vez evaluado, se inscribía a nombre de COFOPRI o de los propietarios ocupantes cuando éstos hubieran adquirido la propiedad. Una segunda fase, al interior del asentamiento, delineaba las manzanas y los lotes individuales y se identificaban las áreas reservadas para uso público. El producto era el plano de trazado y lotización ante el Registro, donde una vez evaluado se procedía a su inscripción.
- Formalización individual, en la cual se identificaba a los poseedores de los lotes, en un procedimiento que incluía difusión, empadronamiento en campo y calificación de pruebas de posesión.

La creación del Registro Predial Urbano (RPU), en 1988, permitió simplificar el registro de propietarios y fue de bajo costo porque dejó de lado los trámites a cargo de abogados, escritura pública y notarios. Estos trámites fueron remplazados por formularios sencillos y estandarizados.

El RPU se convirtió en el primer registro de propiedad que integró el catastro al procedimiento registral. La inscripción del título en los registros públicos, a pesar que en el Perú es facultativo y no obligatorio, proporcionó seguridad jurídica respecto a los derechos de propiedad. Se privilegió como único propietario al que ostentaba un derecho inscrito. En el 2004 se produjo la integración en el Registro Predial de los tres registros prediales que coexistían: Registro de Propiedad Inmueble (RPI), Registro predial Urbano (RPU) y Sección Especial de Predios Rurales (SEPR).

La política de titulación, ante la carencia de información cartográfica necesaria para el proceso de formalización, promovió la elaboración de un catastro de propiedad urbana, el cual puede ser utilizado para la planificación y desarrollo urbano. En años recientes se ha avanzado en la constitución de la red geodésica nacional, entendida como la columna vertebral de cualquier proyecto de catastro y marco de referencia del ordenamiento territorial catastral público y privado (Ley 28924 del Sistema Nacional Integrado de Catastro). Sin este instrumento, la titulación se venía realizando con información aérea, recolectada a “vuelo alto”, sin que exista control o apoyo terrestre.

La legislación urbana, en consonancia con la titulación, debió dar amnistías a nuevos invasores. Hubo una serie de amnistías bajo leyes en 1996 y 1999, luego continuadas por el decreto supremo 021 del Ministerio de Justicia de junio del 2002, la Ley 28391 de noviembre de 2004 y la ley 28687 de febrero del 2006. En cambio, la política no avanzó en la provisión de programas de vivienda o acceso al suelo ordenado.

Evaluación

La titulación masiva ha sido objeto de diversas evaluaciones gubernamentales y académicas, parciales o totales, en el Perú y en el mundo. Las posiciones, que deben ser observadas a modo de tipos ideales, podrían agruparse en positivas y escépticas.

Entre los aspectos positivos se tiene la distribución masiva de títulos en tierras de propiedad pública, habiéndose otorgado 2,2 millones de títulos entre 1996 y enero de 2011. La política logró la reducción del tiempo promedio de formalización, de 6 años a 45 días. A su vez, gracias a operar en una economía de escala, redujo los costos de titular de US\$2.156 por lote en 1986 a US\$50 a fines de la década de 1990, aunque posteriormente se elevó a los US\$200. Se considera positivo que la política inscriba los títulos de propiedad en los registros prediales. Hay un amplio consenso en reconocer que los derechos de propiedad definibles, defendibles y enajenables contribuyen a otorgar seguridad a los propietarios.

En términos económicos, la titulación ha permitido a empresarios medianos y pequeños usar como colateral sus propiedades ante la banca privada para préstamos hipotecarios, aunque no en la medida esperada. En términos sociales, los propietarios valoran los títulos como sinónimo de seguridad, confianza y perciben un valor simbólico (valor signo y símbolo). En términos de género, los títulos se otorgan por igual a mujeres y hombres (aunque esta política ya se aplicaba desde la década de 1970).

En cuanto a las críticas, el otorgamiento de la propiedad privada con pocos condicionamientos (un derecho que no incluye cláusulas condicionales), se considera que no garantiza el bien común o la seguridad de la población. Se ha observado esto cuando COFOPRI tituló, por error, a poseisionarios en áreas de riesgo. La posterior ocurrencia de desastres, que requieren el reasentamiento

de la población, encuentra trabas en la propiedad plena adjudicada. A su vez, se sostiene que la política permite a los propietarios no habitar los lotes (debido a filtraciones de personas no necesitadas) y que esto genera un debilitamiento de la organización social en los jóvenes asentamientos titulados por la COFOPRI, en los que había un buen número de lotes vacantes no ocupados.

En cuanto a la integración económica de los pobres, la mayoría de los estudios muestran que los titulados no han accedido a préstamos con garantías hipotecarias, por razones diversas como el temor a perder la propiedad, la desconfianza frente a los bancos, el poco valor de sus propiedades, entre otros. Ese hallazgo ha cuestionado el nexo entre título de propiedad y acceso al crédito al cual alude la hipótesis del “capital muerto” planteada por Hernando De Soto. Tampoco la titulación está permitiendo la generación de mercados inmobiliarios formales debido a que los agentes optan por evadir los costos de la formalidad. Así, por ejemplo, se desarrollan mercados de alquileres informales o no se registran las transacciones de inmuebles (los “segundos actos”), lo cual hace perder vigencia a los registros. Además, la elevación del precio del lote titulado pone dificultades a la demanda de menores recursos, obligada a adquirir en asentamientos ilegales, no titulados.

En términos de políticas públicas, a la titulación se la ha cuestionado por el despojo a las municipalidades de funciones de regularización, lo cual expresa una disociación entre la regularización y la política urbana en su conjunto y afecta la descentralización del Estado. A la actualidad, la definición de los roles en la titulación entre el gobierno nacional y las municipalidades no es clara y se insiste en mantener bajo la COFOPRI un régimen temporal y extraordinario. En cuanto a la titulación como tal, el abandono de las atribuciones en materia de programas de vivienda dejó una política meramente curativa y no preventiva. También se ha cuestionado la utilización política clientelar de la COFOPRI, especialmente en el año 2000 de elecciones presidenciales.

En resumen, se reconocen aspectos positivos y críticos a la política de titulación. Los puntos de debate apuntan a reflexionar en torno a la función social de la propiedad como un criterio de solución de los conflictos entre el interés egoísta del propietario y el interés de la colectividad, y la necesidad de mecanismos de control del ejercicio del derecho. A su vez, ponen en debate la posibilidad aprovechar la titulación como desarrollo de la condición ciudadana y no sólo en la perspectiva del “individualismo posesivo” contrario a la vida comunitaria y al capital social. Los impactos económicos que intentaban conectar la propiedad con los créditos y los créditos hipotecarios en particular no se han plasmado.

Potencial de réplica en América Latina

En principio, y dado que no existen recetas únicas, cualquier instrumento de titulación debe estar en consonancia con el tipo de política urbana que se desea implementar y su concepción de integración e inclusión social. Debe existir un proceso integral entre *titular* y generar *programas de urbanización alternativos* a la invasión y/o los mercados ilegales. Por otra parte, la regularización debiera ser tanto *jurídica como urbanística*.

El potencial de réplica de la titulación masiva en América Latina se basa en que se trata de una política que tiene décadas de ser implementada en diversos países de la región y es aceptada y promovida por las Naciones Unidas y la cooperación multilateral.

El potencial de réplica requiere tomar en cuenta:

- La interrelación en cada país, políticamente deseada, entre el gobierno central o federal y las instancias municipales locales.
- La definición sobre el énfasis en el otorgamiento de derechos de propiedad privada o de derechos reales (como en algunas políticas en Brasil) y la implementación de diversos mecanismos jurídicos ante los propietarios originales (cesión, expropiación, permuta, prescripción adquisitiva de dominio, etc.).
- La experiencia peruana aporta elementos jurídicos y administrativos (incluyendo los catastros) para una titulación masiva, tales como las campañas, la distinción entre la fase del asentamiento y del propietario, las consultas a los vecinos para establecer pruebas de posesión de los lotes (aunque deberían establecerse filtros públicos), entre otros. Los efectos sociales y económicos esperados han mostrado dificultades para realizarse.
- Las políticas deben actuar sobre los diversos tipos de tenencia de la tierra, incluyendo las de propiedad privada, cuyo abordaje no debe ser dejado solamente a los fueros judiciales.

Nota

* Este capítulo está basado en el trabajo: Calderón Cockburn, Julio. 2013. Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011. Contexto y resultados. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).



CAPITULO

10

Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo en la provincia de Buenos Aires*

Luciano Scatolini



Casos de González Chávez (izq.) y San Miguel del Monte (der.), provincia de Buenos Aires | Fotografías por Juan Luciano Scatolini 2013

Contexto

En los últimos años en la Argentina ha aumentado el déficit de suelo urbano y viviendas para sectores sociales medios y bajos. Asimismo se ha acrecentado y densificado la población que habita en villas y asentamientos. Como una respuesta a estos problemas, presentamos a continuación una experiencia de gestión de suelo exitosa llevada adelante en la provincia de Buenos Aires.

Se trata de un instrumento de gestión de suelo novedoso en Latinoamérica, ya que si bien existen legislaciones que permiten avanzar administrativamente para lograr la legalización del dominio en el interés particular y privado del poseedor (por ejemplo en Perú, Brasil, Colombia o Argentina misma), lo que aquí analizaremos es que su uso ha permitido tanto a los Estados provinciales

como locales (municipios) intervenir en el desarrollo urbano de las ciudades incorporando a su favor inmuebles que hasta la realización del procedimiento de usucapión administrativa pertenecían al dominio privado de personas físicas o jurídicas.

La Argentina enfrenta el desafío de plantear la reforma urbana a nivel nacional, legislando presupuestos básicos para el desarrollo urbano con inclusión social y acompañando a la provincia de Buenos Aires con la recientemente sancionada Ley 14449, conocida con el nombre de “Acceso Justo al Hábitat”.

Entre nosotros, la base del sistema urbanístico está conformada por las regulaciones provinciales. Pero hasta ahora solamente son dos las provincias que han dictado normas que presentan cierta organicidad en la materia. Una es la dictada en la época de la dictadura militar en el año 1977, aún vigente en la provincia de Buenos Aires (8912/77), aunque en gran parte derogada por la mencionada Ley 14449, y la otra es la legislación de Mendoza (8051), del año 2009.

Descripción del instrumento

Seguramente quienes conocen el marco legal/cultural preponderante en la Argentina, signado por una estructura constitucional que no aborda la función social y ambiental de la propiedad, y por los derechos reales de neto corte conservador, que ha sido profundizado por el respeto sacramental a una idea de la propiedad privada individualista, excluyente y gestionada por intereses sectoriales, se preguntarán cómo pudo ser aprobada en el Congreso Nacional una ley como la aquí analizada, la Ley 24320 de 1994, que confiere potestades exorbitantes a los gobiernos para incorporar a su dominio bienes inscriptos registralmente a favor de personas físicas o jurídicas privadas, con las características que analizaremos.

Seguramente la respuesta a su génesis debemos buscarla en algunos casos puntuales que se produjeron, en los cuales funcionarios de distintas áreas de gobierno se encontraban con procesos judiciales o administrativos en su contra por haber autorizado obras o liberado pagos en bienes inmuebles que se constató no pertenecían al dominio del Estado.

Si bien parecería una cuestión meramente formal (transferencia de titularidad de un inmueble que ya poseía en la práctica el Estado) reviste una gran utilidad en ordenamientos jurídicos como el nuestro en el que si bien se atribuye a la posesión un valor relevante, la propiedad solo se configura con el título de propiedad y su inscripción registral posterior.

La Corte Suprema de Justicia señaló que por esta vía se aseguran en concreto objetivos tales como el de asegurar el afianzamiento de la vivienda familiar, en los que debe darse prioridad a quien realiza una gestión fructífera y socialmente beneficiosa, cumpliendo no sólo con sus derechos sino también con sus obligaciones por sobre aquel titular de dominio que abdica de su propiedad o que sólo realiza esporádicas manifestaciones, más formales o aparentes que reales (como por ejemplo el pago de impuestos a distancia).



Fuente: Elaboración del autor.

Se trata de un trámite sencillo, en que debe partirse de la identificación del inmueble a prescribirse, para lo cual una fluida información entre los organismos municipales de rentas (tener actualizado el estado de deuda del impuesto predial), de catastro (conocer el estado ocupacional de las parcelas y los movimientos de transferencias de dominio), de asuntos legales (posibles juicios a iniciarse o iniciados contra titulares que hayan incumplido con sus deberes de propietarios) y de mantenimiento (para brindar información actualizada sobre los predios en los que el Estado ejerce la posesión por estar realizando tareas de cuidado y mantenimiento) permitirá lograr un mapa georreferenciado del territorio con los distintos predios (en general vacíos urbanos) sobre los cuales podría comenzar a ejercerse posesión o, si ya se ha venido detentando la misma y se cumplen los requisitos legales establecidos en la norma, proceder directamente a prescribir, incorporando el dominio al Estado.

El Artículo 2° de la Ley 24320 establece que la posesión ejercida por la administración provincial o municipal o sus reparticiones descentralizadas o autárquicas y en su caso por sus antecesores, deberá surgir de los respectivos organismos donde se especificará el origen de la posesión y el destino o afectación del inmueble poseído, agregando los antecedentes que obren en poder de la administración.

El Estado deberá probar mediante informes de oficinas técnicas que detenta la posesión del inmueble a prescribirse con ánimo de dueño, que la ha ejercido en forma pública, pacífica e ininterrumpida, por diferentes medios entre los que podemos mencionar según pacífica doctrina y jurisprudencia: el cerramiento del terreno, la construcción de alambrado, la realización de mejoras, la plantación de árboles, el empadronamiento del inmueble, el cultivo de frutas y verduras, el mantenimiento de las instalaciones, realización de planos de mensura, solicitud de instalación de medidor, testigos, entre otras.

Siguiendo con el procedimiento, la norma establece que cada inmueble será descrito con su ubicación, medidas y linderos, según plano de mensura que se agregará.

Una vez cumplidos los requisitos mencionados, el Poder Ejecutivo provincial o las municipalidades declararán por Decreto la prescripción adquisitiva operada, dejándose constancia en las escrituras declarativas del dominio estatal las circunstancias que surjan del expediente, sirviendo el título que se realice de instrumento legal para la inscripción en el Registro de la Propiedad.

El propietario que pueda considerarse afectado en sus derechos no es parte en el procedimiento (como sí lo sería en caso de juicio) pero se le deben garantizar todos los extremos del debido proceso administrativo, lo cual se manifiesta en la materialización de un expediente, en la posibilidad de tomar vista, en la inexistencia de vicios de los elementos tenidos en cuenta por la administración y en la notificación del acto administrativo a través de su publicación.

Una vez notificado y vencidos los plazos para presentar recursos, se envía a la Escribanía General de Gobierno, a fin de protocolizar las actuaciones administrativas y otorgar la escritura por parte del Gobernador o los intendentes y solicitar su inscripción ante el Registro de la Propiedad Inmueble.

Algunos casos concretos

La Municipalidad de Adolfo Gonzales Chaves, declaró operada la prescripción de un predio de más de dos hectáreas en que se construyó un barrio de viviendas sociales. La particularidad del caso es que previo al Decreto de prescripción, la Municipalidad por Ordenanza había declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación el inmueble en cuestión. Por lo que el Municipio solicitó dictamen a la Asesoría General de Gobierno, a fin de solicitar opinión del organismo provincial acerca de si la Ordenanza del año 1996 interrumpía la posesión que ejercía la Municipalidad o bien servía para legalizar tal posesión.

Aquí la Asesoría realiza un análisis del caso llevado a su conocimiento y de los alcances de la Ley 24320, concluyendo que “...*la mera sanción de una norma que declara de utilidad pública y sujeto a expropiación determinado inmueble, sólo deja en evidencia – en principio – el interés de la municipalidad de apropiarse del inmueble en cuestión y ratifica la posesión “animus domini” que venía ejerciendo y ello en particular pues la expropiación nunca se efectivizó ni se promovieron las instancias judiciales o administrativas necesarias para ello*”.

Otro ejemplo es San Miguel del Monte, donde a partir de la decisión de incorporar suelo ocioso por esta vía, se logró llevar adelante un plan de autoconstrucción de viviendas que se denomina “Plan Laura construyendo mi barrio”.

Monte es un Municipio pequeño de aproximadamente 20.000 habitantes, distante 80 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires, que posee un marcado desarrollo de su economía a partir de la agroindustria. El crecimiento del distrito sin regulación del mercado de inmuebles por parte del Estado, hizo que el precio del suelo se multiplicara en los últimos diez años, dando como resultado un déficit de viviendas que afecta a unas mil familias.

En este contexto, se localizaron predios dentro del tejido urbano sobre los cuales el municipio ejercía actos posesorios (instalaciones deportivas, juegos recreativos, corte de césped, etc.) y se tomó la decisión de prescribirlos.

El resultado en menos de un año ha sido la puesta en oferta a precio social de casi trescientos

lotes de 350 m² de superficie cada uno, los que son licitados mensualmente a un valor promedio de 30.000 pesos (entre 5 y 6 mil dólares), lo que representa cuatro veces menos que el monto requerido por las inmobiliarias privadas para la venta de lotes de características similares.

Con lo recaudado el Municipio destina 20% a costos de infraestructura del loteo, que se realiza con maquinaria y obreros propios, y 80% restante se devuelve a los compradores en materiales a fin de ejecutarse las viviendas por autoconstrucción con la asistencia de profesionales del Estado.

En el Municipio de Exaltación de la Cruz se logró la regularización dominial de los inmuebles que habitaban sesenta y cinco familias, desde hacía más de veinte años. El barrio se originó por un loteo social de 5 titulares de dominio que fueron falleciendo, lo que impidió avanzar hacia la titulación a favor de las familias adquirentes.

Surgió entonces la alternativa de aplicar la prescripción adquisitiva administrativa en una dimensión diferente de las hasta aquí comentadas, ya que en esta oportunidad los poseedores acordaron ceder sus derechos posesorios a la Municipalidad a fin que esta utilizara el principio de accesión de posesiones. El concepto de accesión de posesiones consiste en la posibilidad de que el poseedor actual aproveche el tiempo de posesión que tenía el antecesor. El Art. 2474 del Código Civil establece: "...el poseedor puede unir su posesión a la persona de quien la tiene, sea a título universal sea a título particular".

Este procedimiento dio por fin, en un tiempo muy corto (todo el procedimiento duró menos de seis meses) y sin costo alguno para el Estado y las familias, seguridad jurídica a quienes desde hacía más de veinte años detentaban la posesión de los inmuebles, sin conflictividad ni dispendio de actividad jurisdiccional.

Tabla resumen de terrenos adquiridos.

	Cant. Terrenos	Superficie (m ²)	Valuación fiscal (\$)	Valor de mercado (\$)
Total terrenos	22.379	6.713.849	37.300.337	111.901.011
Valor mínimo	1	396	3.788	11.364
Valor máximo	8.912	2.673.516	8.192.553	24.577.659
Valor mediana	40,5	15.686,00	148.251,50	444.754,50

Fuente: Registro General de la Escribanía General de Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Evaluación de la aplicación del instrumento

Fortalezas del proceso de implementación:

En primer lugar cabe destacar que se ha logrado un fuerte compromiso de una importante cantidad de intendentes municipales, quienes han realizado un esfuerzo en comprender el alcance social del uso del instrumento que analizamos, y por otra parte vencer las resistencias de sus asesores legales y la presión de los profesionales del derecho, para que no se produzca una intervención del Estado en esta materia que estaba reservada sólo a los ámbitos privados y judiciales.

Respecto a cuestiones que generaban dudas en materia de constitucionalidad de la Ley, planteadas informalmente, pero que actuaban como limitantes de su uso, el autor del presente elaboró

una ponencia titulada “La prescripción administrativa: hacia la función social de la propiedad”, la que fue votada por una amplia mayoría, receptando entre las conclusiones que se trata de un medio legal muy útil para regularizar situaciones dominiales de informalidad.

Por último, vale destacar como gran fortaleza del instrumento, los resultados obtenidos hasta el momento en materia de obtención de suelo urbanizado o urbanizable sin costo para el Estado, en un marco de alza de precios y escasa cantidad de instrumentos de gestión que favorezcan mecanismos regulatorios.

Debilidades (y desafíos) del proceso de implementación:

Entre las críticas que hay que superar podríamos mencionar algunas que han sido señaladas desde los operadores legales y comentadas por Edésio Fernandes¹, al sugerir que se podría tratar de un “artilugio jurídico”, y que demuestran la resistencia de los profesionales del derecho:

- Que la Ley 24320 coloca al Estado en una situación de privilegio injustificada, al evitar el trámite judicial, y con ello priva al titular registral contra quien se invoca prescripción del derecho de ser oído.
- Se ha calificado a este instrumento legal de inconstitucional, por prescindir de la intervención del titular de dominio afectado y de la actuación convalidatoria de la justicia.
- Nada justifica el régimen de excepción a favor del Estado, el que se convierte en juez y parte, al otorgar el Poder Ejecutivo las escrituras declarativas, conforme los antecedentes obrantes en poder de la propia administración.
- Presenta evidentes falencias de tipo técnico, como la omisión de regular la necesidad de cancelar toda otra inscripción dominial que se oponga.

Perspectivas de réplica en otras partes de América Latina

América Latina reconoce el derecho constitucional a la vivienda digna y la función social de la propiedad.

Para que dichos derechos se hagan operativos se han venido dictando distintas normas, entre las que podemos destacar la Ley 10257 (Estatuto de la Ciudad de Brasil). Perú dictó la Ley 28687 (Ley de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos), la que en su artículo 2° declara de interés nacional la formalización de la propiedad informal.

Colombia dictó la Ley 388/97 de Ordenamiento Territorial y, en particular, la reciente Ley 1561, por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos o rurales de pequeña entidad económica.

Estas son normas que buscan dotar de un título de propiedad al actual poseedor, pero no hemos podido verificar leyes como la que es materia de este trabajo, que si bien puede ser utilizada con dichos fines por medio del uso del principio de accesión de posesiones (como el ejemplo del Municipio de Exaltación de la Cruz), resulta ser un instrumento de incorporación de suelo en favor del Estado.

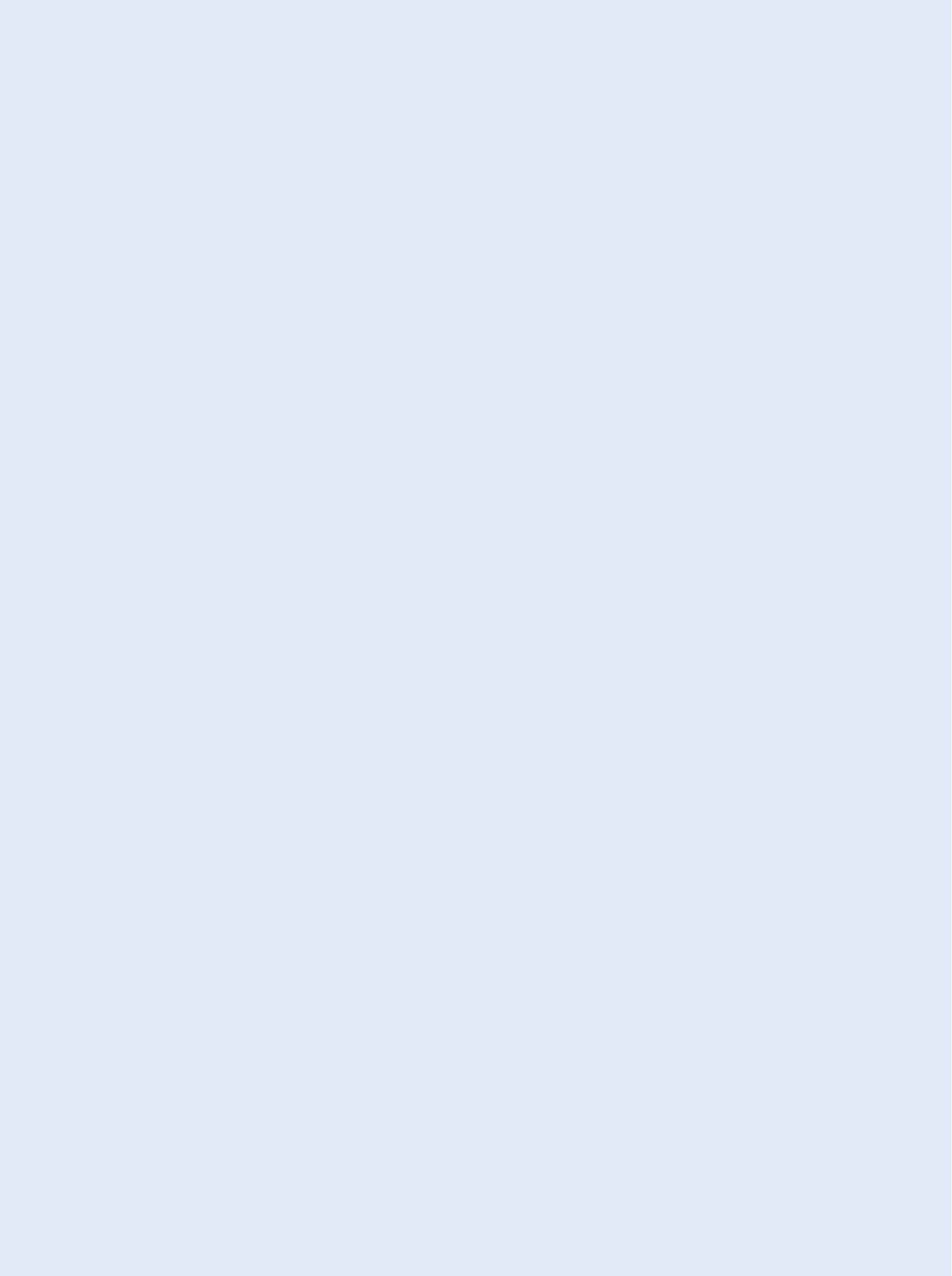
Se trata de una diferencia sustancial, ya que mientras las leyes de formalización o regularización de la propiedad informal operan como mecanismos de carácter curativo, la prescripción adquisitiva administrativa tiene una importante función preventiva, al permitirle a los Estados federales o locales incorporar a su patrimonio inmuebles baldíos, vacantes u ociosos.

Esta norma es perfectamente aplicable en otros países de la región, una vez que toda la legislación civil de América Latina contempla a la posesión como base para incorporar el dominio de inmuebles privados. Para ello, deberá armonizarse la legislación civil con la pública – urbanística. De hecho en países como Colombia sería muy apropiado legislar en este sentido, ya que cuenta con la información de base georreferenciada, a través del denominado “expediente urbano” conformado por documentos, planos e información general sobre las parcelas urbanas.

Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Scatolini, Luciano. 2013. Prescripción administrativa: instrumento de gestión de suelo. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

¹ En su comentario al ensayo producido por el autor, luego de su presentación en Quito en mayo del 2013.



CAPITULO

11

Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes*

Edith R. Jiménez Huerta



Suelo servido sobre reservas territoriales en Aguascalientes | Fotografía por Edith R. Jiménez Huerta 1997

Contexto

La gran mayoría de las ciudades en México y otros países latinoamericanos se han expandido sobre suelo de origen informal. El caso de la ciudad media de Aguascalientes en México es una importante excepción, pues muestra que, a pesar del rápido crecimiento poblacional, fue posible ofrecer suelo formal sin cambiar los límites estructurales impuestos por la escasez de recursos del sector público y de la población. En Aguascalientes, a diferencia de otras ciudades mexicanas, y latinoamericanas, los asentamientos irregulares ocuparon en la época del estudio (1981 a 1998) sólo alrededor de 1% del área urbanizada de la capital y de las principales cabeceras municipales del estado, incluyendo las que rodean a la capital.

Descripción del instrumento y su operativo

Para lograr que la expansión urbana se diera principalmente sobre suelo formal en el estado, se combinaron dos políticas públicas centrales; ambas contribuyeron de manera determinante al éxito de Aguascalientes como un modelo nacional e internacional, en planeación urbana. Una de ellas fue la constitución de reservas territoriales; otra fue la constante oferta de suelo barato servido y diversas acciones de vivienda para la población de escasos recursos.

Un hecho que detonó las políticas exitosas en Aguascalientes fue el caso emblemático para la ciudad de Aguascalientes, de la invasión que tuvo lugar en 1978 en las tierras del ejido (un tipo de tierra comunal) de Las Huertas. El gobernador (1976-1981) decidió desalojar, sin éxito, a las personas con el ejército. Con esta medida, popular entre muchos gobiernos en América Latina desde la década de los años cincuenta, quería evitar el desarrollo de más invasiones de tierras y las negativas condiciones que caracterizaban a los asentamientos irregulares.

Para lograr evitar la proliferación de asentamientos irregulares, el nuevo gobernador (1981-1986) sustituyó la política de desalojo y regularizó las áreas invadidas, además negoció créditos de la federación para constituir reservas territoriales en donde ofrecer vivienda y suelo barato con servicios. Las dos sucesivas administraciones (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. Después de Las Huertas y a diferencia del resto del país, la regularización deliberadamente no fue una política central del gobierno. El papel secundario que jugó la regularización se debió a que los funcionarios en Aguascalientes tenían claro que la regularización, e incluso, la mera expectativa de que se regularice la tenencia de la tierra, alentaban la irregularidad.

Breve exposición de cómo concretamente se aplicó

Dos de las políticas que se impulsaron en el estado de Aguascalientes fueron clave para evitar el desarrollo de los asentamientos irregulares: por un lado, la creación de reservas territoriales, por medio de la expropiación de tierras realizada por el Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes (IVEA) y, por otro, oferta masiva y diversificada de suelo servido y vivienda (pies de casa, etc.) dirigida en especial a la población de escasos recursos. Los proyectos se desarrollaron sobre las reservas territoriales bajo la gestión del mismo IVEA.

El gobierno de Aguascalientes conformó las reservas territoriales a través de la expropiación de tierras a los ejidos cercanos a la ciudad. El financiamiento inicial provino de un programa federal de constitución de reservas territoriales. Su éxito se debió a que 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, les pagó a los ejidatarios un precio más alto que el fijado por los avalúos federales, más cercano al comercial, les facilitó los trámites para llevar a cabo la indemnización y les pagó en tiempos relativamente cortos. Esto evitó la oposición de los ejidatarios a las expropiaciones de tierras por parte del sector público, que suele ser la norma en el país (Cymet 1991).

Además de las condiciones locales, también las federales cumplieron un papel importante para que Aguascalientes pudiera constituir reservas. 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).

Evaluación de su uso

Las políticas públicas centrales de creación de reservas territoriales, urbanizar y gestionar formalmente suelo habilitado, y la construcción de una amplia gama de acciones de viviendas, fueron complementadas con otras como: la de ofrecer créditos para materiales de construcción, asesoría técnica, no hacer de la regularización un programa central para “resolver” la irregularidad, la introducción lenta de todos 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 del caso exitoso 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, con el cambio de gobierno del Partido Revolucionario Institucional al Partido de Acción Nacional, por primera vez a nivel de gobierno estatal (y federal) y, por segunda, en el municipio de Aguascalientes, se incrementó rápidamente el número de asentamientos irregulares. Con el cambio del partido político en el poder, a nivel federal y estatal, se rompió 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 la colocación de créditos otorgados por los organismos de vivienda).¹

En Aguascalientes, desde 1999 se optó, como en el resto del país, por hacer de la regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos irregulares a través de la CORETT, 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, y 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. Pero 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 de las tierras ejidales y su consecuente privatización sin precedentes.

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 habilitado, y vivienda, baratos. 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 discontinuaron 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 cambió del partido político en el poder, y con transformaciones en la normatividad, en las políticas de vivienda y en las condiciones del mercado formal de tierras.

Potencial de réplica en otros países/jurisdicciones

Tal vez no sea posible que el sector público pueda ofrecer a todas las personas pobres, el suelo habilitado y la vivienda barata que requieren, pero es todavía menos factible que el sector privado, de manera formal y voluntaria, lo haga. Lo que sí es seguro es que si el estado no interviene y se continua con la política *laissez faire*, como la que ha privado por más de una década, se continuará con el incremento sustancial del número de asentamientos irregulares en Aguascalientes y en México, como en otros países de América Latina. Actualmente la mayoría de la población urbana de escasos recursos sigue siendo sistemáticamente excluida de los programas de vivienda, los cuales se están desarrollando en las periferias distantes de las ciudades, sin contigüidad entre ellos o con los centros urbanos existentes.

Es posible resumir cuatro políticas y acciones gubernamentales que se pueden rescatar para evitar que se desarrolle rápidamente el mercado informal de suelo para los habitantes de escasos recursos, y son repetibles en otros países:

La constitución de reservas territoriales, una de las políticas sobre la que se basó el éxito de la entidad. Aunque actualmente no es posible partir como lo hizo Aguascalientes, de la modalidad de que el gobierno compre las tierras, pues no hay los recursos disponibles para hacerlo, se puede

hacer de otras formas.

La oferta masiva de suelo habilitado y de una amplia variedad de opciones de vivienda. Es decir, la política de vivienda no se debe basar en vivienda mercantil terminada; la oferta debe ser principalmente de suelo con servicios y equipamiento, cerca de las fuentes de trabajo, y complementarse con apoyo a diversas opciones de vivienda en propiedad (pies de casa, etc.) y vivienda en renta.

La planeación y la ordenación territorial una política de Estado, y así, normar la expansión urbana que, especialmente desde 2000 hasta 2012, se ha llevado a cabo por parte de los fraccionadores, y en menor medida, también por parte de los ejidatarios. Esto implica que el Estado retome su función rectora para que mejore el funcionamiento del mercado y el acceso al suelo por parte de la población de escasos recursos. Pues, el éxito de Aguascalientes no fue el resultado del “*enfoque facilitador*” ni del “*enfoque de mercado*” (UNCHS 1996, p.363); sino por el contrario, por la intervención rectora del Estado.

No se continuar con la regularización de la tenencia de la tierra como la principal política para abatir la irregularidad; y que no se haga de ésta una actividad protagónica de los gobernantes. Desde luego que la garantía de la seguridad de la tenencia de la tierra, e incluso la titulación, debe continuar, sin embargo no como la primordial política para eliminar la irregularidad, algo difícil de lograr, pero como se muestra en Aguascalientes disminuyendo al menos su magnitud.

Un gran problema de la implementación de programas como el de la oferta de suelo y vivienda baratos, estriba en que la gran mayoría de los tomadores de decisiones considera que es una de las mejores opciones, pero al mismo tiempo supone que es casi imposible ponerla en la práctica. Esto se pudo observar claramente en un taller en el que se descubrió que los mismos funcionarios consideraron que las mejores políticas para desalentar el mercado informal, tenían bajas o nulas probabilidades de instrumentación (Jiménez y García 2007). El hallazgo de ese taller muestra que al reproducir las políticas exitosas de Aguascalientes en otros lugares, hay que recordar que el problema no es solamente técnico. La virtud de documentar el caso de Aguascalientes, es que aporta evidencia tangible, ante la incredulidad de los tomadores de decisiones, de que es posible instrumentar medidas que disminuyan, o mantengan reducido el mercado informal de vivienda. Ahí se muestra que cuando se ofrece suficiente cantidad de suelo en el mercado formal, a precios que la gente puede pagar y con créditos accesibles, los gobiernos *sí* pueden canalizar al mercado formal la demanda de suelo barato. Esta política, como hemos visto, requiere que se le complemente con otras, y el éxito de su aplicación depende de las condiciones locales y nacionales.

Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Jiménez Huerta, Edith R. 2013. Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo). Este trabajo se basa en la investigación realizada por la autora entre 1995 y 1998, financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el gobierno del Estado de Aguascalientes

¹ Así es que el gobierno federal sentó las bases para que los desarrolladores en todo el país construyeran vivienda en cantidades nunca antes vistas. El problema es que más de la mitad de la población no tiene los recursos para acceder a estas viviendas por lo que tienen que buscar otro tipo de alojamiento.

Referencias

Bassols, Mario & 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.

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.

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, fotocopia.

Jiménez, Edith y García, María Luisa. 2007. Irregular Land: Public Policies in the Making. In: *IV Urban Research Symposium: Papers and Presentations*, World Bank, Day 3: Wednesday, May 16.

Gobierno Federal de México. 1996. Plan Nacional de Desarrollo 1994-2001.

UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements). 1996. *An Urbanizing World, Global Report on Human Settlements 1996*, Oxford University Press.



CAPITULO

12

Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay*

Carlos Mendive



Cooperativa de vivienda de ayuda mutua en Uruguay
Fotografía de Agencia Nacional de Vivienda 2012

Introducción

Las diferentes experiencias de creación y gestión de carteras de tierras en Uruguay con destino vivienda se han desarrollado tomando como eje central la provisión de terrenos a cooperativas de vivienda. En primer término, se exponen las tres principales experiencias de carteras de tierra

en Uruguay y por último, se discute en torno a la aplicabilidad de estas experiencias en América Latina, tomando en consideración los aspectos particulares de la realidad uruguaya.

La Ley de Vivienda de 1968 y su impacto en el desarrollo de cooperativas de vivienda

La Ley de Vivienda aprobada en diciembre de 1968 pone en marcha una nueva política de vivienda, sobre la base de una ley que fortalece el rol del Estado en su diseño y ejecución, tanto desde el punto de vista institucional como financiero, a la vez que define un marco jurídico para el desarrollo de cooperativas de vivienda.

Según Terra y Camou (1983) constituyó un hecho destacable que aprobada la ley en diciembre de 1968, en mayo de 1969 ya se dispusiera de recursos financieros significativos como consecuencia de la recaudación del impuesto sobre los salarios. Ello permitió, conjuntamente con otros objetivos, desarrollar el sistema cooperativo, con un fuerte respaldo en materia reglamentaria, de asesoramiento, de política de tierras; y con una respuesta inmediata de la sociedad civil, a través de sus diferentes organizaciones populares. Las cooperativas creadas fueron de usuarios, aquellas cuyos socios tienen el derecho de uso y goce sobre las viviendas. En 1971, 75% de las mismas eran de ayuda mutua.

Para el caso de las cooperativas de ahorro y préstamo, la compra del terreno se financia con su propio ahorro, controlando la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), previamente a su adquisición, el precio y sus posibilidades urbanísticas, tomando en cuenta que el porcentaje del valor del terreno no puede exceder 15% del valor total del proyecto cooperativo.

Sin embargo, para el caso de las cooperativas de ayuda mutua, el predio lo obtiene de la propia DINAVI o de terrenos que pertenecen a otras dependencias del Estado nacional o departamental. Estas cooperativas, en general, no tienen la capacidad financiera para adquirirlo. Una vez que el terreno en cuestión cumple con las condiciones de precio y características urbanísticas, se concede a la cooperativa la adjudicación condicionada. Según Nicolich y Porro (1975, p.162) “la obtención del predio para su programa representa un momento clave para la cooperativa, cuya circunstancia da seguridad de estabilidad y actúa como un aglutinante más para el grupo humano. La experiencia enseña que de aquí en adelante el grupo no se disuelve”.

González y Nahoum (2012) sostienen que la DINAVI visualizó la necesidad de disponer de la mayor cantidad de terrenos, y dado que actuaba bajo el alero de la Presidencia de la República, pudo eficazmente reunir una serie de inmuebles que vienen a constituir la primera cartera de tierras en Uruguay.

En la medida que se iban concediendo los predios, los terrenos aptos que pertenecían al Estado se fueron agotando, debiendo la DINAVI apropiarse de otros a través de la expropiación y la compra. En este sentido, ya comenzado el período del gobierno cívico-militar en junio de 1973, se ampliaron las competencias de la DINAVI en materia de adquisición de inmuebles a privados y a otras dependencias del Estado. A pesar que la facultad de adquisición por parte de la DINAVI fue efectivamente ejercida, y en algunos casos a propuesta de las federaciones de cooperativas; en el año 1975, se comienza por otro lado a limitar la aprobación de nuevos financiamientos, a

los efectos de adecuar las posibilidades de recursos financieros. Asimismo, en los años siguientes, como consecuencia de un rediseño institucional que otorga mayor peso al Ministerio de Economía y Finanzas en la fijación de la política de vivienda, y de una oposición política e ideológica de parte del gobierno cívico-militar al desarrollo que venía teniendo el cooperativismo de vivienda, prácticamente desaparece el financiamiento a nuevas cooperativas. Ésta situación se prolonga hasta comienzos de la década de los noventa.

Cartera Municipal de Tierras para Vivienda en Montevideo (CMTV)

En 1990, un partido no tradicional asumía responsabilidades de gobierno. En este caso, fue el Frente Amplio, una coalición y movimiento integrado por partidos de izquierda, quién se hace cargo de la Intendencia de Montevideo. Dada la cercanía del Frente Amplio con el movimiento popular organizado, no sorprende que en el primer año de gobierno, a partir de la fuerte reivindicación de FUCVAM (Federación de Cooperativas de Usuarios de Ayuda Mutua), se instituya la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV).

Es interesante exponer la visión de González y Nahoum (2012), que interpreta la concreción de la cartera de tierras en Montevideo como resultado de las luchas sociales de la tierra en Uruguay. Asocian la ocupación de seis terrenos en Montevideo por parte de cooperativas en formación durante 1989 como una “lucha que tuvo su recompensa” en la creación de la CMTV.

La adjudicación de los terrenos a cooperativas se ha realizado a través de convenios entre la Intendencia y las dos federaciones de cooperativas, FUCVAM y FECOVI (cooperativas de usuarios de ahorro y préstamo). Los terrenos son ofrecidos a las federaciones, quienes deciden, en función de un procedimiento aprobado por la Intendencia, a que cooperativa, dentro de sus afiliadas, asignan el predio. No hay asignación directa por parte de la Intendencia a la cooperativa, sino que media la federación correspondiente.

Recientemente se ha sumado otro actor relevante: el Programa de Vivienda Sindical (PVS) de la central de trabajadores PIT-CNT. A diferencia de las cooperativas de FUCVAM y FECOVI, el programa sindical promueve la creación de cooperativas de propietarios. Dicha elección, de acuerdo a quienes dirigen el programa, ha sido tomada por los propios integrantes de las cooperativas que se crean.

La Intendencia ha considerado que el mecanismo de asignación indirecta a las cooperativas a través de las federaciones o del PVS, permite obtener un aval importante del movimiento popular vinculado directamente con la problemática de la vivienda, a la vez que otorga mayores garantías respecto al uso final de los terrenos otorgados. Las federaciones, en este sentido, vienen a actuar como una extensión de las capacidades operativas, técnicas y políticas que posee el gobierno departamental.

En el período 1990-2012, la asignación de terrenos a cooperativas de vivienda representó 81% del total. Sin embargo, tomando los dos últimos años, el porcentaje asignado a cooperativas ha aumentado 95%, siendo FUCVAM la federación que capta la mayor proporción, 73%.

Piazza (2005) estudia la localización de los predios otorgados a las cooperativas de vivienda hasta el 2004. Un 65% se encuentran en áreas centrales e intermedias de la ciudad, mientras el 35%

restante en áreas periféricas que poseen servicios mínimos de saneamiento y pavimento. Éstos últimos corresponden en su totalidad a cooperativas de ayuda mutua, mientras que los terrenos asignados a las cooperativas de ahorro y crédito se localizan enteramente en áreas centrales e intermedias. Uno de los aspectos que explica la distribución espacial diferente es el sistema de producción de vivienda de cada modalidad cooperativa. La ayuda mutua, al desarrollarse con mano de obra benévola de baja calificación es más eficiente en la construcción de viviendas de baja altura, que por tanto requiere de terrenos con mayor superficie que se encuentran fundamentalmente en la periferia de la ciudad. Ello no quita 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 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.

Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS)

La nueva política habitacional nacional que se define en el Plan Quinquenal 2005-2009, apunta a dejar atrás las políticas fragmentadas y focalizadas que intensificaron los problemas de segregación social y espacial, mediante programas que se orienten a promover la heterogeneidad social en el territorio. Se busca desligar, en lo posible, la asociación entre producto habitacional e ingreso de los beneficiarios que se venía aplicando en los programas de vivienda y que producían el inevitable incremento de la segmentación en zonas urbanas, particularmente en Montevideo.

En este marco, se define en el 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 del 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 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

habitacionales respecto a la que tiene la CMTV de la Intendencia de Montevideo. La CIVIS, a diferencia de la CMTV, va a adjudicar terrenos a aquellos beneficiarios que tengan una posibilidad cierta de poder acceder a financiamiento para la construcción de sus viviendas, y así evitar potenciales desfases temporales que hacen que una cooperativa tenga a su cargo el terreno asignado por muchos años sin que obtengan los recursos financieros para construir.

Desde la creación de la CIVIS, se tuvo la firme presunción que existía una cantidad significativa de inmuebles en manos del Estado que podían cumplir perfectamente con las condiciones requeridas. Sin embargo, de acuerdo al trabajo realizado durante los dos últimos años en la DINAVI, se constata que de los terrenos analizados a octubre del 2012, que suman 270 hectáreas, tan sólo 16 hectáreas son aptas para los programas de la CIVIS, casi 6%. Si el MVOTMA, usando recursos del FONAVI está dispuesto a invertir en infraestructura la cantidad de terrenos disponibles para los programas de la CIVIS aumentarían notablemente, pero a un costo final superior a terreno ya urbanizado.

Se establece, y en este sentido guarda también similitud con la CMTV de Montevideo, que el MVOTMA, al momento de adjudicar inmuebles de la CIVIS, debe dar prioridad al programa de cooperativas de vivienda. La adjudicación a las cooperativas de vivienda se llevará a cabo a través de un llamado público; en este sentido, a diferencia de la CMTV de Montevideo, la CIVIS selecciona directamente a la cooperativa beneficiaria.

Los préstamos que financian el proyecto cooperativo, a cargo del FONAVI, cubren hasta el 85% del costo global. El restante 15% se constituye como aporte propio por parte de cada cooperativa. En el caso de las cooperativas de ahorro y préstamo, el aporte propio debe constituirse en al menos un 50% previo a la escrituración del préstamo. En cambio, para cooperativas de ayuda mutua, el aporte no es previo y se materializa durante la etapa constructiva vía aporte de mano de obra, el cual no podrá ser inferior al 10% del costo global del proyecto.

Un aspecto central a evaluar en la factibilidad del terreno durante el proceso de postulación de la cooperativa, refiere al costo del predio con relación al valor total de la inversión para desarrollar el proyecto habitacional. Como criterio general, el valor del terreno no puede exceder el 10% del valor máximo de tasación del proyecto cooperativo.

Asimismo, la reglamentación fija topes máximos de tasación por vivienda. Actualmente existen dos modalidades de proyectos cooperativos con diferentes valores máximos: una, la que puede denominarse como tradicional, y la otra, promovida en el actual período de gobierno, la no tradicional, que tiene previsto utilizar tecnologías de producción y gestión innovadoras que redunden en un costo significativamente inferior del proyecto.

Por tanto, la combinación de los requerimientos de mayor aprovechamiento del predio, de valores máximos de tasación por vivienda y del tope de 10% del valor del suelo en el costo total del proyecto, sesga la selección de predios aptos para hacer viables los proyectos cooperativos: el costo del suelo tiene que ser lo suficientemente bajo para que el predio califique a los efectos de financiar la cooperativa con el FONAVI. Para el caso de la modalidad de cooperativas no tradicionales, que necesariamente deben utilizar tecnologías de producción más eficientes para abaratarlos costos de construcción, los predios viables deben ser aún de menor precio.

Potencial aplicabilidad de la experiencia uruguaya en América Latina

Las carteras de tierra han sido un instrumento que indudablemente han permitido viabilizar el sistema de cooperativas de vivienda por ayuda mutua en Uruguay, y que aparece como condición necesaria para impulsar dicha modalidad de acceso a la vivienda en otros países de América Latina. Es por ello que el movimiento cooperativista ejerce una presión organizada para hacerse de los terrenos con que cuenten las instituciones estatales vinculadas a la política habitacional. El diseño del propio sistema de ayuda mutua incentiva la incorporación de hogares con escasa capacidad de ahorro; el terreno otorgado oficia como un sustituto del ahorro que no es posible reunir.

El componente suelo de los programas habitacionales es un insumo más en la producción de hábitat social, el cuál debe necesariamente complementarse con la disponibilidad de recursos financieros de mayor cuantía, dado que el valor del predio representa entre un 10% y un 15% del costo total del proyecto cooperativo. Asimismo, en tanto deban destinarse recursos financieros para la compra de terrenos, una vez que se agotaron los que pertenecían a otras entidades estatales, la cadencia de adquisiciones debería estar en sintonía con los recursos disponibles para costear los gastos en la construcción de las viviendas, a no ser que se entienda pertinente acumular predios como parte de una estrategia de actuación del Estado sobre el mercado de suelo urbano. En tal caso, la estrategia tiene que estar muy bien delineada, tomando en cuenta que se resignan recursos financieros que podrían aplicarse a otros componentes de los programas habitacionales.

A su vez, surge de la experiencia uruguaya, que la compra de terrenos debe estar sostenida en un mejoramiento de las capacidades institucionales del Estado para operar en el mercado inmobiliario. En tal sentido, ha empezado a operar la reciente creada Agencia Nacional de Vivienda, así como también han empezado a operar gradualmente los gobiernos locales con las herramientas de carácter tributario y regulatorio que otorga la Ley de Ordenamiento Territorial aprobada en 2008 bajo los principios rectores de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados, y de la recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.

Por último, debe tomarse en cuenta que la definición de los programas habitacionales que se promocionan desde la política de vivienda condicionan la tipología de predios, fundamentalmente su localización. Por las propias características del sistema cooperativo de ayuda mutua expuestas, los terrenos que viabilizan estos proyectos tienen un costo por metro cuadrado de bajo precio. Estos terrenos se encuentran principalmente en las periferias de las ciudades. A ello se suma la promoción durante éste período de gobierno de un nuevo producto de vivienda que debe ser 25% más barato y que por tanto acentuaría la demanda por terrenos de menor valor localizados fuera de las áreas céntricas o intermedias de la ciudad.

En tal sentido, Jack Couriel (2010), ya sostenía que más allá de la voluntad que expresa el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo en densificar áreas consolidadas, utilizando, entre otras herramientas, la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda; el resultado es el opuesto. Sostiene “que en los noventa la Intendencia de Montevideo inicia un proceso de compra de tierras, con importante proporción de localizaciones periféricas, considerando de un modo reduccionista la variable de los costos iniciales, sin asociar su implicancia en la segregación residencial de sectores sociales con activos bajos” (p.87). A ello se suma otra dimensión significativa de la fragmentación

social y urbana: el “autoenclaustramiento segregador”, que como respuesta a la inseguridad ciudadana activa mecanismos de seguridad tal como el enrejado de conjuntos habitacionales, que se constata, entre otros, en cooperativas de ayuda mutua.

Esta temática pone sobre la mesa el balance nada fácil de solucionar en la política de vivienda: entre la mejora de la accesibilidad a sectores de la población con carencias en materia habitacional y la búsqueda de soluciones socialmente inclusivas con resultados no inmediatos. Parecería entonces pertinente que en la implementación de una cartera de tierras en otras partes de América Latina, dicho instrumento pueda, en la medida de lo posible, además de facilitar el acceso a la vivienda bajo la modalidad cooperativa, ser parte de un conjunto de herramientas que contribuyan consistentemente a alcanzar los objetivos trazados en materia de ordenamiento territorial.

Nota

* Este capítulo está basado en el trabajo: Mendive, Carlos. 2013. Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

Referencias

Couriel, Jack 2010. *De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Ediciones Trilce.

González, Gustavo, y Nahoum, Benjamín. 2012. Las políticas urbanas como factores de equidad/inequidad. El caso de las “Carteras” de tierras públicas en Uruguay y su proyección en la región. 1° Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Buenos Aires: UNGS.

Intendencia de Montevideo – Junta Nacional de Andalucía. 2010. Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Documento de Trabajo (Julio).

MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). 2009. El Uruguay de la integración social en el territorio a 40 años de la Ley Nacional de Vivienda. Montevideo: MVOTMA.

MVOTMA. 2010. Gestión del MVOTMA 2005-2009. Montevideo: MVOTMA. Nicolich, Gustavo, y Porro, Herbert (1975). “Viviendas en Uruguay”. Plan Nacional, Cooperativas. Montevideo, Uruguay.

Piazza, Dante Mario. 2005. Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay. La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004). La cartera de tierras. Tesis de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República.

Siázaro, Juan Carlos. 1999. Creando Ciudad: el Barrio Cooperativo de Paysandú. En: *Una historia con quince mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Montevideo y Sevilla: Intendencia Municipal de Montevideo, Junta de Andalucía.

Terra, Juan Pablo, y Camou, Juan E. 1983. El proceso de la vivienda de 1963 a 1980. Serie Investigaciones No. 33. Montevideo, Uruguay: CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana).

CAPITULO

13

La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012*

María Mercedes Maldonado Copello y Adriana Hurtado Tarazona



Mosaico: terrenos incluidos en la Declaratoria de Desarrollo prioritario en Bogotá | Fotografías de Secretaría Distrital del Hábitat, Subdirección de Gestión del Suelo, Base de seguimiento 2012

Contexto y definición del instrumento

La retención de terrenos (que se identifican como suelo vacante, vacíos urbanos o lotes de engorde) constituye uno de los principales problemas que enfrentan las políticas de suelo: terrenos dotados de infraestructuras y servicios o designados por las normas de reglamentación de los usos del suelo como urbanizables se mantienen inutilizados por años a la espera de mejores precios, presionando por el crecimiento de la ciudad hacia las periferias e induciendo precios altos del suelo. Para enfrentar esta situación, en varios países de América Latina se aplican tarifas o tasas impositivas más altas del impuesto predial (o territorial) para propiciar la urbanización y edificación de los terrenos, pero hay algunos que van más allá y han adoptado mecanismos de intervención más directa, como es el caso de Brasil con la urbanización compulsoria y Colombia con el mecanismo que se analiza a continuación.

Desde 1989 existe en Colombia, un instrumento, la declaratoria de desarrollo o construcción prioritarias, sujeta a venta forzosa en pública subasta actualmente reglamentado por la ley 388 de 1997, que permite a los gobiernos municipales movilizar los terrenos vacantes, que contempla mecanismos complementarios de control a los precios del suelo y que se vincula o sirve de soporte a las políticas de vivienda social.

De manera sintética el instrumento consiste en:

- Los instrumentos de planeación (el plan de ordenamiento territorial o el programa de ejecución del plan de desarrollo económico y social) expedidos por las autoridades municipales identifican u ordenan la identificación de terrenos vacantes, calificados como urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.
- Esta identificación se incluye en un acto administrativo que es notificado a los propietarios, donde se les anuncia que disponen de un plazo definido de acuerdo con el grado de urbanización de sus terrenos, Una vez transcurrido el respectivo plazo se ordena la venta en pública subasta mediante otro acto administrativo que se inscribe en el registro inmobiliario y que tiene como efecto dejar fuera de comercio los terrenos e impedir que ninguna autoridad pueda otorgar licencias urbanísticas sobre los terrenos.

El precio base de la primera subasta equivale a 70% del avalúo comercial. Si no hay postura admisible se convoca a una segunda subasta en la cual será postura admisible el precio que iguale el 70% del avalúo catastral. En caso de que en ninguna de las dos subastas se presente postura admisible, la administración iniciará los trámites de la expropiación administrativa de los correspondientes inmuebles, cuyo precio indemnizatorio será igual al 70% de dicho avalúo catastral. Si el comprador en la subasta no urbaniza y construye los terrenos dentro del plazo establecido, también habrá lugar a la expropiación por vía administrativa.

El instrumento se puede aplicar en los siguientes tipos de terrenos, de propiedad pública o privada, y en los siguientes plazos para iniciar el proceso de enajenación forzosa en pública subasta:

- Los terrenos localizados en suelo de expansión , que no se urbanicen dentro de los tres años siguientes a su declaratoria;
- Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, que no se construyan dentro de los dos años siguientes a su declaratoria;
- Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.

En julio de 2012 se aprobó la ley 1537 que adicionó la posibilidad de declarar el uso o habilitación prioritarios de los inmuebles abandonados o subutilizados.

La experiencia de Bogotá

La experiencia de implementación de este instrumento en Bogotá ha tenido dos variantes: la declaratoria de desarrollo prioritario adoptada en 2008 para predios urbanizables no urbanizados (en principio 1.204 predios, 1.035 hectáreas); la declaratoria de construcción prioritaria para 1.185 predios urbanizados no edificados en 2012; y una más de desarrollo prioritario para 77 predios (30 hectáreas) a inicios de 2013. En total, entre 2008 y 2012 se ha intentado movilizar 932 hectáreas de suelo “vacante” (de las 38.437 hectáreas totales de suelo urbano en Bogotá) a través de este instrumento.

De estos, en 2012, 319 predios ya habían cumplido la obligación de urbanizarse (116 hectáreas), 56 predios (78 hectáreas) tenían licencia de urbanismo expedida o en trámite, y 35 predios (28 hectáreas) tenían planes parciales adoptados. Adicionalmente, en los terrenos de la declaratoria de 2008 se han licenciado 104 hectáreas para uso residencial, en las cuales se incluyen 10.378 unidades de vivienda de interés social (VIS, vivienda con precio controlado que fluctúa entre US\$21.000 y US\$42.000) y 544 unidades de vivienda de interés prioritario (VIP, con precio máximo de US\$21.000). También se han realizado las primeras subastas de predios a los que se les vencieron los plazos para urbanizarse.

Con la declaratoria, la administración pone al servicio de urbanizadores y constructores interesados en desarrollar proyectos de VIS y VIP su capacidad de intervenir en el mercado del suelo, anunciando que, eventualmente, y de ser necesario, recurrirá a la enajenación forzosa a través de subasta pública. Con ello envía una señal positiva a los agentes del mercado inmobiliario: que los terrenos finalmente podrán ser adquiridos a 70% del avalúo catastral, lo que implicará una reducción de las expectativas de los propietarios sobre lo que pueden obtener de sus terrenos. La verdadera interferencia pública empieza cuando se ordena la enajenación forzosa en pública subasta, que, como ya se dicho, saca el inmueble del comercio y de la posibilidad de ser licenciado.

Pero, aún así, el objetivo principal del instrumento es que el suelo sea movilizado y efectivamente urbanizado y edificado, antes que llegar a las subastas, procedimiento que, no deja de presentar problemas referidos a los recursos administrativos o judiciales que pueden ser utilizados por los propietarios que alargan los plazos legales o generan incertidumbres jurídicas o a las dificultades de los constructores para pagar casi de contado los terrenos. Por eso un indicador de éxito es la construcción de vivienda sin tener que llegar a las subastas.

En Bogotá se han aplicado dos mecanismos complementarios que vinculan la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarias a las políticas de vivienda social: el primero contemplado en la ley y en la resolución adoptada en 2008 que dispone que en el momento de ordenar la subasta se definirá la destinación del suelo a VIS o VIP, pero que no logra controlar lo que ocurre con los terrenos si se edifican dentro del término legal. El otro son los porcentajes obligatorios de suelo destinados a vivienda de interés social o prioritario. Desde mediados de 2012 está vigente una ley nacional que establece que cualquier terreno con tratamiento de desarrollo que se licencia deberá destinar como mínimo el 20% de su área útil a la construcción de VIP y los gobiernos municipales podrán aumentar ese porcentaje o aplicarlo en el tratamiento de renovación urbana.

¿Replicabilidad del instrumento en otras ciudades de América Latina?

Este instrumento, como todos los de la Ley 388 de 1997, muestra de entrada sus posibilidades e impactos positivos, pero también las exigencias en materia de gestión por parte del sector público. No es tarea fácil revertir las condiciones de funcionamiento del mercado inmobiliario, caracterizado por la tendencia –incluso el consenso– a valorizar el suelo de propiedad privada, sin contraprestación alguna a través de la asignación de las normas y la ejecución de inversiones públicas y que se manifiesta en exclusión social, en tanto imposibilita el acceso de las personas de menores ingresos a una vivienda y entornos adecuados.

Su implementación muestra, también, las posibilidades y limitaciones de pasar de los discursos políticos generales o de la adopción de las reformas constitucionales o legales a la concreción de los instrumentos. En Colombia, por ejemplo, solo Bogotá ha avanzado en la aplicación de la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios.

Nuestros países han desarrollado diversos tipos de políticas de vivienda, más o menos vigorosas, en muchos casos con la movilización de importantes recursos públicos. El componente más débil de esas políticas ha sido, con frecuencia, el de gestión del suelo. En muchos casos los programas de vivienda social, adelantados por entidades públicas, o por constructores privados bajo el esquema de promoción facilitado por los subsidios directos a la demanda, se han llevado a cabo en zonas periféricas, alejadas de las ciudades, con los consecuentes costos en términos de recursos para la urbanización o de calidad de vida de las familias, que deben asumir largos desplazamientos cotidianos o ausencia de equipamientos o de disfrute efectivo de las condiciones de vida urbana. .

Entre tanto la mayoría de las constituciones políticas de la región establecen la función social de la propiedad, que en muchos casos no pasa de superar el nivel de las declaraciones, con una fuerte carga retórica. La función social de la propiedad tiene una relación directa con la idea de la propiedad útil, esencial al proceso de construcción social de esta institución. La propiedad –lo que se posee– debe ser utilizada en lugar de mantenerse improductiva.

El marco constitucional de la función social de la propiedad permitiría la expedición de leyes dirigidas a establecer mecanismos como la urbanización, edificación y uso obligatorios de los terrenos e inmuebles no utilizados o establecer porcentajes obligatorios de vivienda social. La principal dificultad es de naturaleza política, por la tradición que se mantiene, a pesar del marco constitucional, de favorecer los derechos ligados a la propiedad del suelo sobre derechos sociales como el de vivienda.

Para la implementación, la experiencia de Bogotá deja algunas lecciones importantes: el papel que juega un buen catastro en los diferentes instrumentos de gestión del suelo, la necesidad del fortalecimiento técnico de los equipos municipales, a la par que se logran las transformaciones normativas y, sobre todo, la importancia de asumir de manera integral políticas como las de vivienda, partiendo del ordenamiento del territorio y la reglamentación de los usos del suelo, unido a las acciones dirigidas a la producción de suelo urbanizado dotado de todos los soportes, la superación de obstáculos normativos y prácticos producidos por las mismas administraciones y sus prácticas burocráticas frente a los procedimientos de provisión de servicios, la aprobación de planes, proyectos y licencias y similares y la articulación entre propietarios y constructores para hacer más atractivos los proyectos que incluyan vivienda de interés social.

Nota

* Este capítulo está basado en el trabajo: Maldonado Copello, María Mercedes y Adriana Hurtado Tarazona. 2013. La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

Referencias

Alcaldía de Bogotá D.C. Decreto 190 de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

Alcaldía de Bogotá D.C. Secretaria Distrital del Hábitat. Resolución 147 de 2008, por medio de la cual se identifican predios de desarrollo prioritario para vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

Alcaldía de Bogotá D.C. Secretaria Distrital del Hábitat. Resolución 1099 de 2012, por la cual se identifican unos inmuebles de Construcción Prioritaria en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

Concejo Distrital de Bogotá. Acuerdo 489 De 2012, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas Para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá Humana.

Congreso de la Republica De Colombia. Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Maldonado, María Mercedes. 2008. La puesta en marcha de la declaratoria de desarrollo prioritario sujeta a enajenación forzosa en pública subasta en Bogotá. Bogotá. En: <http://www.territorioy suelo.org>. Documento descargado el día 13 de septiembre de 2011.

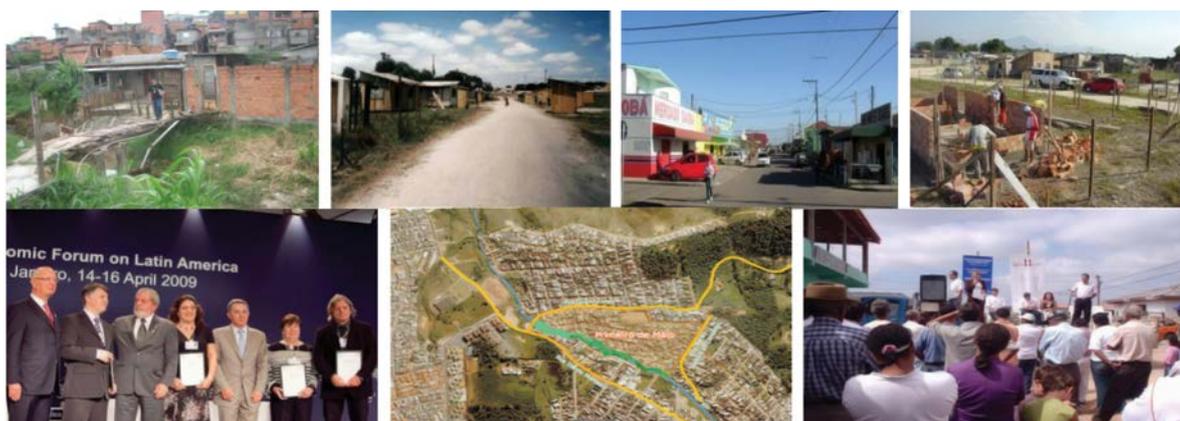
CAPITULO

14



El Regularizador Social*

André Luis Cavalcanti de Albuquerque



Mosaico: diferentes momentos del trabajo realizado por el equipo de Regularizador Social Terra Nova en Brasil | Fotografías de Terra Nova Regularizaciones de Tierras

Terra Nova es una empresa social de Brasil especializada en mediación en conflictos de tierras, buscando la regularización del suelo en áreas urbanas particulares ocupadas irregularmente. Tiene como misión pacificar y mejorar la calidad de vida de las comunidades que viven en asentamientos precarios en el Brasil y el mundo, a través de la Regularización de Tierras Sustentable.

La descripción de la experiencia de Terra Nova, definida jurídicamente como *Regularizador Social* en algunos estados brasileños, es la sistematización de una alternativa para solucionar el conflicto por la ocupación de la tierra, uno de los pilares del desarrollo económico y social.

La metodología creada por el *Regularizador Social* es pensada y trabajada desde la perspectiva de la transformación social de la realidad en que se actúa. Se trata de un trabajo que se re-crea cada día, adaptándose a cada realidad específica, abordando un problema que ha sido de difícil solución para los gobiernos, lo que puede convertirlo en una contribución significativa para un mundo de paz, en la medida en que se amplíe a otras ciudades y estados de Brasil y países con la misma problemática.

Contexto

El proceso mundial de urbanización generó un crecimiento desordenado, informal e inadecuado. Ochenta y cinco por ciento de la población brasileña vive en ciudades, y de este, un gran contingente pobre ocupa irregularmente una porción de sus territorios –en áreas públicas y particulares-, sin infraestructura urbana y social, contribuyendo a la degradación ambiental.

Este tipo de ocupación se convirtió en un procedimiento común de respuesta al déficit habitacional en muchos países, sobre todo en América Latina, generando conflictos de diversa naturaleza, por las tierras, de tipo familiar, cultural, ambiental, personal, entre poderes e instancias gubernamentales, y, con esto, creando demandas por servicios urbanos y sociales, evidenciando problemas estructurales que van más allá de la cuestión de la vivienda.

La ONU estima que existe un billón de personas viviendo en *favelas* en el mundo¹. La irregularidad en el acceso al suelo está presente en todos los países en desarrollo. En Brasil, la intensa urbanización ocurrida en las últimas décadas no fue acompañada por políticas públicas compatibles con la demanda. La producción de viviendas populares fue insuficiente frente a las necesidades de la población pobre, que pasó a ocupar áreas no adecuadas para la edificación, inclusive de riesgo y de preservación ambiental.

Datos del censo del año 2000 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), estimaban la existencia de 12,4 millones de personas viviendo en 3,2 millones de viviendas precarias en Brasil². Los primeros resultados del censo de 2010 (IBGE) presentaron 11.425.644 personas residentes en 6.329 aglomerados subnormales con 3 224 529 domicilios. Vale la pena observar que estos son números subestimados si se tiene en cuenta la metodología adoptada, la cual consideró apenas los aglomerados con más de 50 domicilios, una conceptualización de asentamientos precarios que no abarca toda la irregularidad de tierras existente.

En una década, a pesar de las acciones de regularización realizadas, hubo crecimiento de los asentamientos irregulares. En el estado de Paraná, por ejemplo, una investigación realizada en 374 de sus 399 municipios arrojó un total de 204.635 domicilios en asentamientos precarios³, contra los 61.807 presentados por el censo de 2010 para el mismo estado.

Históricamente, el poder público no ha conseguido resolver el problema de la irregularidad urbana en la proporción que él mismo exige, sobre todo en áreas de propiedad privada ocupadas por población de bajos ingresos. La falta de continuidad de las acciones gubernamentales, los conflictivos intereses políticos y el volumen de recursos necesarios para la expropiación de estos inmuebles limitan la acción del Estado en el ámbito local, regional y nacional.

La irregularidad en los títulos de propiedad y también urbanística en Brasil pasó a ser reconocida de manera formal por el gobierno federal a partir de la creación del Ministerio de las Ciudades, en 2003, que comenzó a tratar la cuestión de la ciudad informal con alteraciones en la legislación, la creación de programas e inversiones para la regularización de la tierra, dentro de lo que se denominó como “política curativa”, y por otro lado pasó a atender la producción de vivienda de forma más efectiva.

El Estatuto de la Ciudad –Ley federal 10257 de 2001-, que estableció directrices generales de la política urbana, logró reglamentar gran parte de las reformas urbanas que la sociedad venía dis-

cutiendo desde el BNH (Banco Nacional de Habitación⁴), y el nuevo SNH (Sistema Nacional de Habitación) del Ministerio de la Ciudades pasó a incentivar su conocimiento y aplicación. Con estos mecanismos e inversiones hubo un destello de que el poder público se volcaba a atender esta cuestión, sin embargo, aún de forma muy reciente e insuficiente en relación al gran volumen de asentamientos precarios que se formaron con la urbanización intensa ocurrida en el país, principalmente en las décadas de 1970 y 1980.

Actualmente, el proceso de ocupaciones irregulares ha mostrado indicios de estabilización, en parte por la producción significativa de viviendas a través del programa *Minha Casa Minha Vida* del gobierno federal, sin embargo, el pasivo generado exigirá un esfuerzo no solo del poder público como de otros sectores para que pueda ser enfrentado en proporción similar a su instalación.

De esta forma, el *Regularizador Social* puede transformarse en un importante mecanismo para la aproximación a esta cuestión. En este sentido, la experiencia de Terra Nova y toda la metodología por ella desarrollada pueden contribuir para la reglamentación de este instrumento a nivel nacional.

Descripción del instrumento

El modelo de intervención utilizado para la regularización del suelo urbano tiene como base la mediación entre propietarios y ocupantes, respaldada por el Código Civil Brasileño, a través de acuerdos judiciales dentro de acciones de reintegración de la posesión que pesan sobre las áreas ocupadas irregularmente, resolviendo, de forma pacífica, conflictos relacionados con la posesión de la tierra.

El propietario es indemnizado por el inmueble que fue irregularmente ocupado, al tiempo que el poder público no necesita expropiar el área y además puede recaudar impuestos, regularizando los servicios públicos. Los habitantes pagan la indemnización en cuotas mensuales de acuerdo con su ingreso familiar. Después de la aprobación de la parcelación del área, cada familia recibe el título de propiedad del lote que ocupa.

La recuperación de las áreas degradadas, el reordenamiento territorial, la urbanización, la implantación de la infraestructura y la regularización de las áreas irregulares y desordenadas, permiten que la población de bajos ingresos, por sus propios medios, tenga acceso al título de propiedad del lote donde vive y, por consiguiente, tenga acceso a la ciudad. De esta forma, la iniciativa privada y la sociedad civil organizada pasan a actuar en un espacio tradicionalmente direccionado al sector público, redefiniendo, naturalmente, el papel del Estado en este proceso.

Con el desarrollo del trabajo de Terra Nova y la necesidad de establecer una asociación formal con el poder público, fue creada la figura del *Regularizador social*, ya establecida en la ley en el estado de Mato Grosso, prevista en el Plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) del Distrito Federal (Brasilia) y en el Plan de habitación de interés social (PEHIS) del estado de Paraná.

El proceso de regularización es construido a través de algunos componentes compuestos por diferentes etapas, que se desarrollan de forma integrada y no necesariamente en el siguiente orden:

1. Sondeo inicial.
2. Estudio de Viabilidad y diagnóstico de cada área.
3. Aspectos jurídicos y Acuerdo Judicial - *Art. 1.228 numerales 4º y 5º del CCB – Código Civil Brasileño*.
4. Plano Urbanístico.
5. Aspectos Ambientales.
6. Trabajo Socio Ambiental.
7. Revisión y observaciones de ajuste por el Ministerio Público (en Brasil se conoce como “*Térmo de Ajustamento de Conduta*”).
8. Administración y Gerencia.

El modelo de *regularización de tierras sustentable* desarrollado por el *Regularizador Social* mantiene a las familias en el área, respetando la forma de la ocupación instalada, adecuándola a las condiciones necesarias para la urbanización, previendo la implantación de infraestructura –agua, energía, vialidad, y saneamiento básico-. Las áreas de preservación ambiental permanente son respetadas, pues todos los proyectos prevén la relocalización de las familias que habitan lugares inapropiados para vivienda.

En general son áreas que están consolidadas, pues fueron ocupadas irregularmente hace más de 15 años, cuyas viviendas son en la mayoría precarias, pero mejoran en el proceso de regularización y con la implantación de infraestructura. En estas áreas residen familias de composición media de cinco personas, con baja escolaridad e ingreso medio alrededor de US\$ 300 mensuales. En las grandes ciudades como São Paulo, existe una diversificación mayor de ingresos y ocupaciones.

La resolución del conflicto se concreta por medio de un acuerdo judicial entre propietarios y ocupantes, que establece el pago de cuotas mensuales, en un plazo determinado, lo que permite indemnizar los propietarios y regularizar el área. Para viabilizar la mediación entre los intereses de los propietarios y los habitantes, el *Regularizador Social* organiza las comunidades y discute todo el proceso. Fruto de este acuerdo entre las partes se realiza el Acuerdo Judicial, homologado por el poder judicial, que establece todos los criterios de precio, plazo y condiciones en que cada habitante, individualmente, se adhiere al *Instrumento Indemnizatorio* llamado *Contrato de Adhesión a la Regularización de la Tierra*.

El acuerdo judicial está basado en el artículo 1228 numerales 4º y 5º del Código Civil Brasileño:

“El propietario tiene la facultad de usar, gozar y disponer de la cosa, y el derecho de recuperarla del poder de quien quiera que injustamente la posea o detente.

Numeral 4º. El propietario también puede ser privado de la cosa si el inmueble reivindicado consiste en un área extensa, en la posesión ininterrumpida y de buena fe, por más de cinco años, de considerable número de personas, y estas en ella hubieren realizado, en conjunto o separadamente, obras y servicios considerados por el juez de interés social y económico relevantes.

Numeral 5º. En el caso del párrafo anterior, el juez fijará la justa indemnización debida al propietario; pagado el precio, la sentencia valdrá como título para el registro del inmueble en nombre de los poseedores.

De esta forma, todos los involucrados son beneficiados de alguna forma: los propietarios que no dieron lugar a las ocupaciones reciben una indemnización mensual durante cinco a diez años (dependiendo del valor del metro cuadrado estipulado para el terreno). Aquellos que la indujeron tienen la oportunidad de mitigar o revertir los impactos causados por los loteos irregulares, regularizándolos al final del proceso. Los habitantes que pueden permanecer en el área (aquellos que no habitan en áreas de riesgo, vías o áreas de preservación permanente), tienen derecho a pagar cuotas mensuales compatibles con su ingreso familiar y están garantizados por el poder judicial de que, mediante el pago de la totalidad de la deuda establecida a través de un acuerdo, tendrán la propiedad del lote. Los que necesitan ser reasentados son indemnizados por el propio proyecto.

La implantación de la infraestructura es progresiva, en una composición entre la capacidad del poder público y las necesidades de la comunidad de cada área. Como es un proyecto integrado al planeamiento urbano de la ciudad, recibe un tratamiento adecuado a la escala y prioridad del municipio. Las familias que ocupan franjas no edificables o impropias para la ocupación humana –áreas de riesgo, preservación ambiental, calles, etc.–, son reasentadas en el entorno.

Con la regularización, los municipios pasan a recibir impuestos de áreas que estaban excluidas de la ciudad formal, a tratarlas como un barrio de la ciudad, y la regularización sigue hasta el registro en la Oficina de Registro de la propiedad inmueble, con la transmisión de la propiedad a los ocupantes, los cuales se convierten en propietarios de cada lote.

El inicio del proceso es motivado por uno (o más) de los agentes involucrados –el propietario, que no consiguió desocupar el área y quiere ser indemnizado por la invasión de su propiedad; los ocupantes, que ni siempre son los invasores originales, quieren el acceso legal a la propiedad; el municipio, que necesita resolver un problema de su ciudad, con eso recoger impuestos y quitar la presión de su administración; el Estado, que también es llamado a responder y no cuenta con recursos suficientes para expropiar todas las áreas de ocupación irregular. Todos ven en el Regularización Social una alternativa de solución al problema.

Cada área tiene una historia diferente para el proceso de regularización. A partir de la manifestación de una de sus partes, se inicia el mapeo del (las) área(s), seguido del estudio de viabilidad, en el cual son levantados y analizados los datos, documentos y otros elementos de la visita de campo, para verificar las condiciones básicas de viabilidad técnico-legal para la regularización del área.

Casos concretos

Actualmente, Terra Nova está actuando en los estados de Paraná, Rondônia y São Paulo en 23 áreas. Estas suman 2,5 millones de metros cuadrados, involucrando siete (7) municipios y 13.311 familias, encontrándose en diferentes fases del proceso.

ESTADOS	CIUDADES	ÁREA	FASE	Nº Familias
PARANÁ	Colombo	Jardim Umuarama	Contratación	150
	Pinhais	Parque Atuba	Aprobación del Proyecto	50
		Vila Dignidade	Aprobación del Proyecto	148
		Vila Governador	Registro	139
		Vila Sol Nascente I	Registro	331
		Vila Sol Nascente II	Aprobación del Proyecto	106
		Vila União	Aprobación del Proyecto	130
	Paranaguá	Vila Marinho	Aprobación del Proyecto	867
		Jardim Iguazu	Aprobación del Proyecto	680
	Matinhos	Balneário Caiubá	Registro	93
		Vila Nova	Aprobación del Proyecto	857
		Jardim Schaffer	Aprobación del Proyecto	137
	Curitiba	Vila Shalon	Aprobación del Proyecto	68
		Jardim União	Aprobación del Proyecto	749
		Vila Vitória	Aprobación del Proyecto	172
05	15		4.677	
SÃO PAULO	São Paulo	Jardim 1º de Maio	Adhesión inicial	499
		Jardim Conquista	Contrato con los habitantes	400
		Vila Bela/Harmonia	Estudio de Viabilidad	6.000
		Jardim Aurora	Estudio de Viabilidad	1.020
		Casa Branca	Contrato con los habitantes	403
		Jardim Taboa	Anuencia Previa del Municipio	64
		Vila Jamil	Anuencia Previa del Municipio	165
01	07		8.551	
RONDÔNIA	Porto Velho	Bairro da Lagoa	Aprobación del Proyecto	280
	01	01		280
TOTAL GENERAL	07	23		13.311

Fuente: Regularizador Social Terra Nova 2012.

Evaluación

Considerando la gran dimensión del problema de la informalidad urbana y la incapacidad del Estado de responder plenamente a ella, se hace necesario realizar una relectura del papel del Estado en ese proceso, para alcanzar un desarrollo económico sustentable y con la participación de la sociedad como un todo.

Esta metodología de regularización del suelo sustentable, a través de la negociación directa entre propietarios y ocupantes, disminuye los gastos públicos en expropiaciones, ampliando su capacidad de actuación, y también permite que la sociedad civil participe conscientemente y ayude a solucionar sus propios problemas, mejorando su capacidad de organización y gestión, en un proceso de empoderamiento popular.

La participación del sector privado y la asociación de diferentes sectores dan agilidad y amplitud al proceso generando, en consecuencia, varios aspectos positivos: la posibilidad de transmisión de la propiedad a gran escala; la reducción de la inversión pública; una participación concreta y democrática de la población –principal protagonista del proceso– incluyendo el aspecto financiero, dando mayor sustentabilidad al proyecto.

Potencial de réplica

Este es un modelo de intervención que puede ser implantado a gran escala en todo Brasil y en algunos países en desarrollo, por el potencial transformador intrínseco a su formulación y por el hecho de que el proceso de urbanización ocasionado por el desarrollo del capitalismo mundial es muy parecido en diversas partes del mundo. Algunos países, como Colombia, poseen legislaciones que estimulan la conciliación de conflictos de tierras, lo que posibilita que las instituciones financieras diseñen líneas de crédito para la regularización de tierras en áreas de interés social. El modelo desarrollado por Terra Nova con la utilización del *Regularizador Social*, con algunas adaptaciones en los marcos regulatorios de este sector, podría expandirse para otros países de América Latina.

Además de lo anterior, algunas conquistas legales, junto con la creación de mecanismos y procedimientos administrativos y técnicos que facilitan la implantación de esta experiencia, pueden ser reproducidos en otras ciudades y países, del mismo modo como fue realizado en los estados de Paraná, Mato Grosso y São Paulo, además del Distrito Federal. Así mismo, consideradas y analizadas las legislaciones de cada país, es posible encontrar y también desarrollar mecanismos similares, con la misma concepción.

Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Albuquerque, Andre Luis Cavalcanti de. 2013. Regularizador Social: Alternativa privada de regularización de ocupaciones informales. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

¹ El estado de las favelas en el mundo 2006-2007, informe elaborado por el Programa Hábitat de la ONU.

² Reevaluación del censo del año 2000 (IBGE) realizado por el CEM -Centro Brasileño de Análisis y Planeación, por encargo del Ministerio de las Ciudades.

³ Investigación de necesidades habitacionales 2010, COHAPAR/IPARDES. Fueron levantadas cuatro categorías: Favelas, Loteos Irregulares/Clandestinos, Inquilinatos (cortiços) y Conjuntos Habitacionales degradados.

⁴ Creado en 1964, era el órgano central del SFH – Sistema Financiero de Habitación, extinguido en mayo de 1986.



CAPITULO

15

La provisión privada de suelo y vivienda accesible en El Salvador*

Carlos E. Ferrufino



Lotificación "La Ponderosa"
Fotografía por Carlos E. Ferrufino 2010



Vista aérea residencial Altavista
Fotografía por Marielos Arlen Marín 2009

Introducción

La provisión privada de suelo y vivienda a las familias de menores recursos en El Salvador es un tema de relevancia ya que la mayor parte de soluciones habitacionales en el país han sido desarrolladas por el sector privado. Esto se ha dado bajo la forma de grandes conjuntos habitacionales de casas unifamiliares como Altavista o a través de parcelaciones a cargo de empresas lotificadoras como ARGOZ SA.

El propósito de este trabajo es resaltar las similitudes, contrastes y complementariedades entre ambas experiencias para entender el dinamismo del sector privado salvadoreño en la provisión de suelo accesible. Varios temas cruciales para las políticas públicas de vivienda aparecen en este análisis: el dominio del quehacer empresarial, la escala de operaciones de los operadores, la flexibilidad en la relación oferta demanda y la participación del Estado.

El trabajo se organiza en cuatro apartados que incluyen: una breve revisión de los antecedentes de las prácticas empresariales; la descripción de los casos de estudio: Altavista y ARGOZ; una valoración crítica de ambas prácticas para trazar lecciones aprendidas; por último, se proponen elementos para la réplica de estas experiencias a escala latinoamericana.

Antecedentes

La provisión privada de vivienda accesible en El Salvador no se refiere tanto a la aplicación de un instrumento específico de política pública si no a la combinación de una serie de factores, que han facilitado una significativa participación privada en la oferta de suelo para los sectores de menores ingresos.

La provisión privada de vivienda en El Salvador comprende tres momentos. El primero hasta 1975 en el que el sector privado fue ajeno al mercado social. Una segunda fase de transición (1975-1992) en la que el Estado promovió la construcción privada de vivienda social como estrategia de reactivación económica. Por último, la tercera fase, que arrancó al final del conflicto con el advenimiento de las reformas estructurales, se dio la privatización del sistema de pensiones (1998), la dolarización de la economía (2001) y se introdujeron reformas a los estándares urbanísticos avalando el concepto de “urbanización progresiva”.

En el caso de las lotificaciones sobresale la significativa contribución del sector al mercado de suelo. Se estima que 496.000 viviendas en El Salvador han sido originadas en lotificaciones. Se trata de “proyectos de suelo rústico vendidos como suelo pseudo urbano (...) conforme a la categoría básica del reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción” (Alvarado 2004). Además, en el país existe un sector lotificador formal, consolidado y especializado con 28 empresas que operan como intermediarias de suelo, incluyendo cuatro empresas dominantes.

Dos casos paradigmáticos en El Salvador

Desde su fundación en 1962, Grupo Roble ha producido más de 65.000 viviendas (Roble 2011) para diversos sectores de ingresos altos y medios en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). La empresa es parte del Grupo Poma que se dedica a actividades comerciales e industriales, como distribución de automóviles y producción de materiales de construcción. Desde 1980, Roble se dedicó también al segmento de mercado de “interés social” y ejecutó al menos diez proyectos de vivienda de hasta de 4.000 unidades en la periferia oriente del AMSS. La culminación de este proceso se dio en 1995, con la ejecución de Residencial Altavista.

El proceso de desarrollo de Residencial Altavista

La planificación de Altavista inició en 1985 cuando Roble comenzó con la adquisición de terrenos. En paralelo se dio un proceso de negociación con instituciones públicas para obtener servicio de agua potable, lograr la construcción de la Autopista Este Oeste y recibir las calificaciones urbanísticas. El proyecto se ejecutó en cinco fases entre 1995 y 2010 hasta completar un total de 16.989 viviendas. El total de viviendas de Altavista se distribuye entre doce tipologías de acuerdo al siguiente detalle.

Tabla 1: Tipologías de vivienda en Altavista

TIPO	AREA DE LOTE (m ²)	AREA DE CONSTRUCCIÓN (m ²)	NIVELES	SISTEMA CONSTRUCTIVO
1, 1 plus, 2	50	27 – 36	1	Moldes
3, 5	75	37 – 39	1	Moldes
4	76	40.0	1	Moldes
6, 7, 8	77	28 – 44	1	Moldes
9	75	58	1	Moldes
10	90	42	2	Bloque
12	85	64	2	Bloque

Fuente: elaboración del autor con base en Marín 2010.

Tres cuartas partes del total de unidades son tipo 1. El resto se diferencian por tener estacionamiento privado y por el área del lote. Las parcelas varían entre 50 m² (para el tipo 1) y 90 m². Las familias residentes obtienen sus ingresos de empleos fijos en el sector privado o en el público (77% de la población económicamente activa), o trabajan por cuenta propia (16%). La adquisición de 79% de las viviendas fue financiada por el Fondo Social para la Vivienda (FSV) a tasas subsidiadas. El resto fue financiado por las mismas familias o por bancos privados.

Las operaciones de ARGOZ

ARGOZ S.A. fue fundada en 1977 y en sus primeros tres años de vida consolidó el modelo de “Desarrollo Social Progresivo” para atender la demanda de suelo de familias pobres. Esto incluyó institucionalizar: el asocio con el propietario del suelo, por medio del cual cada lotificación se convierte en un emprendimiento conjunto en el que el terrateniente proporciona el inmueble y ARGOZ se encarga de la gestión; segundo, el contrato de promesa de venta con el que se arrienda una parcela al “lote habiente” por una cuota fija “mínima” en un plazo determinado al final del cual se convierte en propietario.

En 34 años de existencia, ARGOZ ha realizado 960 proyectos de lotificación, con unos 240.000 lotes. Aunque la empresa ha desarrollado proyectos en 90 municipios, su actividad se ha concentrado en una docena donde se ubica la mitad de sus emprendimientos. En la actualidad los proyectos se localizan en ciudades intermedias o en pequeños núcleos poblados bien conectados al AMSS por la red vial. A continuación se presentan algunas de las principales características de los proyectos de ARGOZ en 2011:

Tabla 2: Características típicas de las lotificaciones de ARGOZ SA (2011)

	Área del lote (m ²)	Precio total (US\$)	Precio / m ² (US\$)	Cuota mes (US\$)	Cuotas	Prima (US\$)
Promedio	193,86	3.760,41	19,72	31,27	127	59,40
Mínimo	100,00	1.230,00	06,15	12,00	120	0,00
Máximo	300,00	9.650,00	48,25	71,19	180	101,70

Fuente: elaboración del autor con base en investigación de 2011. El mínimo y máximo es en cada categoría.

Queda en evidencia la diversidad de opciones de proyectos con que cuenta ARGOZ y por lo tanto el universo amplio de clientes al que puede atender. La empresa juega un papel de intermediario entre el propietario original de la tierra y el usuario final. ARGOZ y el terrateniente se reparten los ingresos de la operación; a los lotehabientes se les ofrecen otros productos financieros; con el Estado se gestionan permisos y con otras empresas se compite o se complementa. El conjunto de esas relaciones permite además de la transferencia de tierra, la movilización de flujos de capital: cuotas, cuotas extraordinarias, microcréditos y seguros.

Similitudes y diferencias

Es posible identificar notables similitudes y diferencias entre ambas prácticas. La principal diferencia radica en el tipo de actividad a la que se dedican ambas empresas. Roble es un desarrollador inmobiliario diverso, que atiende múltiples mercados. ARGOZ es una empresa especializada en la subdivisión de inmuebles rústicos, intermediaria de suelo y capital.

A pesar de la diferencia de su actividad existen varios elementos en común. Primero, la gran escala de actividades. En el caso de Roble, las economías de escala asociadas con el tamaño del proyecto Altavista permitieron distribuir los costos de urbanización entre un gran número de unidades. En el caso de ARGOZ ello permite minimizar el riesgo y el costo operativo de trabajar con una cartera tan amplia.

Roble y ARGOZ comparten la forma exitosa de acercar su oferta a la demanda de las familias usuarias por medio de: el contacto directo empresa – cliente – producto; promoción “voz a voz”; facilitación de los requisitos para acceder al producto; la “atención al cliente” más allá del momento de compra lo que redundará en la construcción de una relación de “largo plazo”.

Otro punto en común es la acumulación de una experiencia empresarial y la construcción de un “know how” propio, con un modelo de negocio innovador en su rubro. Se trata de prácticas que han alcanzado su mayor productividad, veinte años después de haber iniciado.

Valoración de los impactos

Esta valoración toma como referencia la literatura latinoamericana relacionada con los casos, lo que dará pie para exponer algunas consideraciones teóricas e introducir las reflexiones acerca de la replicabilidad del modelo.

Crítica al modelo de producción de vivienda masiva

La crítica de los modelos de producción privada masiva de vivienda social terminada puede organizarse en cuatro dimensiones: urbanística-arquitectónica, social, cultural y de “derechos”. La crítica urbanística arquitectónica cuestiona la calidad espacial de las viviendas y de los vastos conjuntos habitacionales. Ello es parte de un cuestionamiento más generalizado al urbanismo moderno fundado en una aproximación más cualitativa al problema de la vivienda social.

Una segunda línea crítica es de orden social y la asumen aquellos que centran su atención sobre los efectos perversos de este tipo de proyectos habitacionales “masivos” en términos de exclusión, debilitamiento del capital social y de los valores de convivencia (Ducci, 1997). Se alude a la “destrucción de lazos familiares” producto del desarraigo y el debilitamiento generalizado de las redes comunitarias.

La crítica cultural advierte dos grandes problemáticas: primero, la contradicción entre la lógica de la vivienda “mínima terminada” y los procesos socio demográficos de los hogares. El segundo es la crisis de la seguridad ciudadana. La situación de Altavista en ese aspecto es dramática ya que el sector aparece a la cabeza de los barrios y colonias más violentos del AMSS (IML 2010).

La crítica desde la lógica de la vivienda como un “derecho”, asociado al “derecho a la ciudad” (Sepúlveda 2006; CCS 2012) se contrapone a la visión de la vivienda como una “mercancía”. Un proyecto como Altavista sería la culminación de una aproximación errónea al problema de la vivienda que antepone la racionalidad del dinero al derecho de las familias a ubicarse dentro de la ciudad.

La crítica de los procesos de lotificación

Hay abundante discusión acerca de la irracionalidad de las prácticas de subdivisión de suelo no servido en América Latina, que puede organizarse en cuatro grandes líneas: económica, territorial, jurídica patrimonial y de derechos. En clave económica se insiste en los excesivos costos de los procesos de consolidación de las lotificaciones. Ello a causa de la fragmentación espacial, la introducción tardía de infraestructura, la degradación ambiental y el tiempo requerido para una efectiva integración urbana (Fernandes 2008). Estas cargas son asumidas en el largo plazo por la sociedad, mientras que en el corto plazo los loteadores obtienen sus ganancias.

La óptica territorial se focaliza en las debilidades del patrón espacial generado por las lotificaciones. El libre mercado de loteamientos es problemático porque impone graves disfuncionalidades al territorio. Ahí radicaría la principal debilidad de la normativa salvadoreña que legitimó la “urbanización progresiva”, ya que esa progresividad no es alcanzable en términos de localización.

Un tercer argumento crítico tiene que ver con la irregularidad jurídica de la tenencia de los lotes por la falta de títulos formales de propiedad. Ello está asociado al clásico argumento de De Soto (2001) acerca de la importancia de los títulos de propiedad para integrar a los pobres a los circuitos de capital y los efectos perversos de mantener un “capital muerto” en los asentamientos.

La cuarta línea crítica proviene del paradigma de la vivienda como un derecho. Al igual que en el caso de la producción masiva de vivienda, esta se fundamenta en que las lotificaciones son operaciones capitalistas que generan importantes ganancias para intermediarios privados a costa de la calidad de vida de las familias y de la sociedad en general.

Perspectivas de réplica en América Latina

Las experiencias de provisión privada de vivienda y suelo en El Salvador presentan diversas ventajas, así como graves problemáticas, que dejan al menos tres lecciones fundamentales de cara a la posible réplica de los modelos en la escala regional: el dominio de una forma de operación empresarial, la gran escala de operaciones y la vinculación efectiva entre oferta y demanda.

Los casos señalan la importancia de saber producir ya sea viviendas o lotes, como resultado de la acumulación de experiencias después de 20 o 30 años de actividad. Esto ha permitido a las empresas afinar el manejo de las variables asociadas a su actividad: negociación con instituciones, relación con el cliente, manejo tecnológico constructivo. Ello ha implicado un proceso de aprendizaje e innovación respecto a prácticas precedentes que ha desembocado en la construcción de un “saber hacer propio”.

Una segunda lección es la necesidad de alcanzar una “gran escala” de operaciones. Esto le permitió a Roble disminuir los costos relativos de producción lo que le facilitó llegar a segmentos de demanda que otros operadores de menor tamaño no pueden atender sin sacrificar sus utilidades. ARGOZ logró disminuir el riesgo de manejo de su cartera de clientes. Esta evidencia señala que la atención a los sectores de menores recursos pasa por establecer un proceso de gran escala, que reduzca los costos unitarios de la operación.

La tercera lección es la implementación de un vínculo efectivo entre oferta y demanda a pesar de la “gran escala”. Esto se logra por la oferta de una diversidad de productos inmobiliarios adaptables a la heterogeneidad de la demanda. Ello también es producto del montaje de un sistema de acompañamiento de las familias que simplifica los requisitos de entrada, da seguimiento a la contratación de créditos y en general la apuesta a una relación comercial de largo plazo entre empresa y familias.

Políticas públicas para orientar la provisión privada de vivienda accesible y suelo

Los casos permiten extraer cuatro lecciones de política pública para ser consideradas por el Estado. Primero, la necesidad de asumir el reto de continuidad de las políticas y programas públicos de vivienda, que permitan construir al interior del Estado mayores capacidades institucionales y un “know how” especializado propio. Segundo, la envergadura de los casos constituye una crítica implícita a los programas piloto que sólo son capaces de funcionar en condiciones muy específicas o que sólo pueden atender volúmenes muy restringidos de familias. Tercero, el desarrollo de programas masivos de vivienda social requiere de la construcción de capacidades en aspectos tecnológicos, de seguimiento de beneficiarios, adaptación a la diversidad de la demanda y acompañamiento de procesos.

Finalmente, una última lección por aprender radica en la necesidad de incorporar los modelos de provisión privada de vivienda y suelo en un marco más amplio de políticas urbanas, que promuevan objetivos más allá de la lógica del lucro. Esto pasa por: fortalecer los marcos normativos a nivel territorial y urbanístico; montar sistemas de acompañamiento de las intervenciones con programas sociales y comunitarios; considerar un amplio abanico de modalidades de tenencia de la tierra y en general integrarlos a una perspectiva amplia de “construcción de ciudad”.

Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Ferrufino, Carlos E. 2013. La provisión privada de suelo y vivienda accesible en El Salvador. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo). El trabajo retoma los resultados de las investigaciones: “Vivienda accesible en El Salvador: el caso de Residencial Altavista” (Marín et al. 2010) y “La provisión de tierra accesible a los pobres por parte de los desarrolladores privados en El Salvador: el caso de ARGOZ SA” (Ferrufino et al. 2011) los cuales fueron financiados por el Programa para América Latina del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Referencias:

- Alvarado, C. 2004. Diagnóstico técnico sobre el mercado de lotificaciones en áreas urbanas y rurales de El Salvador. El Salvador: Centro Nacional de Registros, San Salvador.
- CCS. 2012. *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- De Soto. 2001. *El misterio del capital*. México DF, México: Editorial Diana
- Ducci, M. 1997. Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista Eure*. XXIII (69).
- Fernandes, E. 2008. Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista Eure*. XXXIV (102).
- Ferrufino, C; Marín, M; Velásquez, C; Zeledón, A. 2011. La provisión de tierra accesible a los pobres por parte de los desarrolladores privados en El Salvador: el caso de ARGOZ SA. Lincoln Institute of Land Policy, San Salvador, El Salvador.
- Grupo Roble 2011. Consulta sitio web institucional [<http://www.gruporoble.com>], enero 2011.
- IML. 2010. Estadísticas de muertes violentas en el Área Metropolitana de San Salvador 2009. Instituto de Medicina Legal, San Salvador, El Salvador.
- Marín, M. 2010. Vivienda accesible en El Salvador, el caso de Residencial Altavista. Lincoln Institute of Land Policy, San Salvador, El Salvador.
- Sepúlveda, R. 2006. *Análisis crítico de las políticas de vivienda en América Latina*. San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.



CAPITULO

16

La base suelo del impuesto predial en Mexicali, B. C. 1990-2010*

Ismael López y Salvador Gómez



Boulevard Benito Juárez, Mexicali, BC, México | Fotografía de Omar Bárcena 2007, licencia CC BY 2.0 Flickr.com

Los fundamentos de la base valor del suelo

En el libro de Henry George publicado en 1879, se expone la idea de que un impuesto único al valor de la tierra tendría efectos favorables en la tributación: la facilidad de recaudación, la certeza y la equidad; en concordancia con estas ideas, algunos autores también argumentan sobre el impacto que tendría un impuesto al valor del suelo. Los estudios refieren los impactos que se

esperan de un impuesto al valor del suelo, en la distribución de las cargas fiscales, los ganadores y los perdedores, la transparencia en su aplicación, la aceptabilidad en su implantación y la necesaria voluntad política para ponerlo en práctica.

La base valor del suelo del impuesto a la propiedad, como concepto y como instrumento fiscal, se ha examinado desde diversos enfoques y desde el análisis de las políticas fiscales que mejor resuelvan los problemas comunes en el financiamiento de las ciudades. Distintas posiciones que pueden converger en los factores a favor y en contra, según la temática en que se apoyan, como la ética, la economía y la tecnología.

Desde la ética, se plantean que las personas tienen iguales derechos a los bienes naturales y quienes los utilizan más de lo que se requiere, deben compensar esa parte a los que los utilizan menos (Plassmann 1997). Se argumenta que la renta que produce el suelo pertenece a la comunidad, ya que es resultado del esfuerzo comunitario y se capitaliza en plusvalía urbana. En este sentido se reconoce que las inversiones públicas se capitalizan en los valores del suelo. Al impuesto de base valor del suelo se le reconoce como el instrumento más transparente, el menos complicado de administrar, menos vulnerable a ser influenciado por intereses particulares y el menos propenso a producir distorsiones en el mercado (Andelson 2000).

Desde los argumentos económicos, se discute que los sistemas fiscales al valor del suelo son neutros, por tanto cualquier acción que fuera óptima antes del impuesto se mantiene óptima después del impuesto, además que el impuesto de base valor del suelo no se transfiere a otros factores de la economía.

El valor del suelo distingue la parte de la propiedad que adquiere valor sin la intervención del propietario y deja fuera las mejoras que implican el esfuerzo del propietario, lo que constituye restituir a la administración pública la fuente idónea para el refinanciamiento urbano. Además, al gravar el suelo vacante o de baja densidad igual que a los otros predios de mayor rentabilidad, induce a la densificación urbana (Morales 2007).

Se espera que más suelo sea incorporado al mercado, en lugar de estimular el retrasar su desarrollo por esperar el aumento de precios (Oates 1999), y se agrega que la imposición al valor del suelo es algo redistributivo, porque ofrece más suelo para los pobres. También es probable que el efecto diferenciado de capitalización aumente la fuerza que tiene una oferta de suelo para el pobre, haciendo despojar el suelo retenido por los ricos.

Como argumentos técnicos, se observa que la exclusión de las mejoras facilita mantener el catastro, por menos datos a registrar y menos inspecciones para identificar modificaciones, que generalmente se encubren para reducir el impuesto (McCluskey y Franzsen 1999). El suelo no puede ocultarse, lo que hace casi imposible la evasión, además que a falta de pago, el suelo puede ser tomado en pago y ser vendido (Harriss 1999).

Desde el punto de vista contrario, respecto de las dificultades en su utilización, como de los efectos no deseados, se señala que se grava solo parte de la base del impuesto, dejando fuera la parte substancial de la riqueza, especialmente en áreas desarrolladas (McCluskey y Williams 1999).

Otro argumento es que políticamente es más fácil imponer una tasa impositiva más baja a una base más amplia (Bahl 1998). Además, que los impuestos al valor del suelo alentarían la provisión

de más capital para la edificación y la renovación, y aún no se tiene evidencia empírica que un cambio de la base del impuesto tenga influencia real en el comportamiento práctico de la gente (Plassmann 1997). También, que “no hay manera económicamente correcta de descomponer el valor en el valor del suelo y el valor de la estructura” (Arnott 2000).

El contexto del caso de Mexicali

En el ensayo se analiza el caso del municipio fronterizo de Mexicali, México, que desde el año 1989 decidió adoptar la base valor del suelo del impuesto predial, con lo que a la fecha lleva poco más de veinte años de aplicación.

Mexicali se ubica en la frontera de México y Estados Unidos de América, es capital del estado de Baja California, con un desarrollo agropecuario e industrial. Su crecimiento urbano es concéntrico desde sus inicios, a partir del centro tradicional y el paso fronterizo, con límite al norte por la frontera entre ambos países.

Su expansión urbana es sobre predios agrícolas y la ocupación de grandes vacíos que se han formado a través de su crecimiento, ya que su topografía no presenta accidentes, salvo la depresión del Río Nuevo, lo cual permite un crecimiento continuo sin barreras físicas.

Se revisa la información disponible respecto a los propósitos de la reforma y sobre sus impactos como la facilidad en la valoración inmobiliaria, el monto de recaudación del impuesto predial, y de manera especial, la densidad y la expansión urbana de Mexicali.

Las circunstancias políticas entonces, eran por primera vez un cambio del partido político dominante, por un partido de oposición en el gobierno estatal, cuando el municipio no cambia de partido, lo que plantea la necesidad de obtener recursos municipales de manera autónoma, para asegurar su capacidad de autogestión, ante la política de centralidad de los recursos públicos, con una distribución desde el gobierno nacional hacia los gobiernos estatales y municipales.

Con esa perspectiva, se decide adoptar la base valor del suelo del impuesto predial, para simplificar la actualización de los valores catastrales y elevar la recaudación del impuesto predial, a la par de lograr la aceptación de la población contribuyente sobre esa administración.

La adaptación de la base valor del suelo para su aplicación al caso

La situación anterior a la reforma era de base gravable mixta, con el valor del suelo sumado al valor de las construcciones para determinar el valor catastral. Este valor se multiplicaba por la tasa vigente para obtener el monto del impuesto a pagar, que contaba con altas tasas impositivas de 8,5 al millar para habitación y 10,5 al millar para los servicios, el comercio y la industria, y la excepción a inmuebles federales, estatales y municipales. Destaca que a los predios urbanos baldíos se aplicaba la tasa más alta de 30 al millar con objeto de fomentar su desarrollo (Perló y Zamorano 1999).

El municipio de Mexicali tenía la facultad de cobrar el impuesto predial y procesar la valuación y revaluaciones catastrales, con la información que le proporcionaba la oficina estatal. Estos valores

catastrales representaban solamente el 10% de los valores comerciales, con eso la recaudación por el impuesto predial alcanzaba a 7% del presupuesto de egresos municipal. Con la reforma se inicia la integración y actualización del padrón catastral para el municipio, que tan sólo tenía registrado 58% del total de los inmuebles.

Una primera tarea fue la concepción y puesta en práctica de un modelo de tasación de valores del suelo, con dos aspectos, la sencillez que permitiera reconocer la distribución de los valores en la ciudad, y la transparencia que derivaba de esa percepción en que los valores del suelo son resultado de las condiciones urbanas que la ciudad ofrece a cada predio.

Si el suelo ofrece los atributos principales para identificar valores particulares, estos son la localización y el nivel de servicios con que cuenta cada sitio, así se partió de caracterizar la ciudad por zonas de condiciones homogéneas y se realizó el estudio de precios (ofertas) de los inmuebles. Con los precios se construyó un modelo que representa una curva de la disposición a pagar para la adquisición de los predios, en función de la distancia a las zonas de mayor valor reconocido por el mercado.

El modelo reconstruye el comportamiento y distribución de los valores del mercado inmobiliario, y para establecer valores con base al máximo y mejor uso, se tomó de referencia el uso predominante de la zona y se llevó el control a partir de la cartografía con las zonas de valor de Mexicali. Se constituyó una Comisión Municipal de Valuación, con la participación de los sectores de Mexicali relacionados a la propiedad inmobiliaria y la tributación, con lo que la valuación del suelo, no sólo recae en la visión y autoridad municipal, sino en la comprensión de los propios contribuyentes (Perló y Zamorano 1999).

El Congreso del Estado, dominado por el partido opositor, aprobó la actualización de valores al contar con el consenso de los representantes de la ciudad, incluso con un ajuste a la baja en las tasas impositivas, para ponerla en vigor e iniciar su aplicación.

Como resultado, la revaluación elevó los valores hasta entre 60% y 70% del valor comercial y el número de cuentas pagadas el primer mes se triplicó respecto del mismo periodo del año anterior. A partir de 1989, se han realizado avalúos anuales y actualmente el control de las revaluaciones es conforme a la Ley y Reglamento de Catastro de Mexicali y la diferencia con los valores comerciales es en algunos casos entre 5% y 10%. Respecto al nivel de omisión de predios, es del orden de 10%, con una eficiente operación del catastro y un padrón prácticamente completo y actualizado.

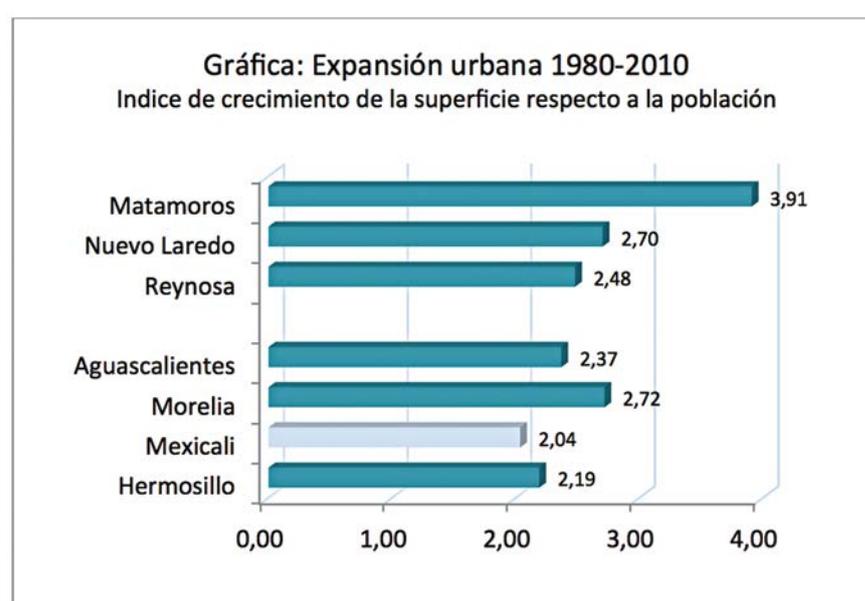
La recaudación del impuesto predial el primer año de la base suelo, se incrementó en valores constantes en 2,5 veces, respecto del año anterior. Posteriormente, su comportamiento en el periodo es de una tendencia ascendente en que se incrementó 5,8 veces en términos reales desde 1989 hasta el 2010, cuando la población ha crecido 1,56 veces y el área urbana 1,5 veces.

Para revisar las condiciones de gestión del impuesto predial de Mexicali, se hace un análisis comparativo con seis municipios del norte y centro del país, de valores similares en cuanto al Producto Interno Bruto y a partir de los principales indicadores relativos a la recaudación del impuesto predial de cada caso.

En el año 2005, la recaudación en Mexicali representaba 0,23% de su PIB municipal, con la pro-

porción más alta del grupo, cuando en el país estaba en 0,2% respecto del PIB nacional. Mexicali tiene el segundo lugar entre los valores más altos de la recaudación del predial per cápita, sólo superada por Hermosillo que cuenta con un catastro municipal desarrollado desde los años 1990 y muy superior al resto de los municipios.

Desde el enfoque de la expansión urbana medida por el aumento de superficie urbana, comparada con el aumento de población, entre 1980 y 2010, que incluye el periodo de la base valor del suelo y respecto de ciudades similares a Mexicali, ésta última presenta la menor expansión relativa.



Fuente: Elaboración de los autores con base en: SEDESOL 2011.

Mexicali incrementa su población 1,83 veces y su superficie urbana 3,73 veces, presentando una expansión moderada en un periodo de 30 años, con un Índice de 2,04, y el municipio más cercano (Hermosillo) aumenta su población 2,41 veces y su superficie 5,27 veces, con un Índice de 2,19.

Para el periodo de 1990 a 2010, Mexicali presenta un Índice de 0,96 veces, con una menor expansión urbana relativa que Hermosillo, que presenta para el mismo período un Índice de 0,99.

La evaluación de los efectos registrados

En la evaluación del uso del instrumento, destaca que paradójicamente no se ha llevado localmente ningún seguimiento particular a su aplicación, que refiera las dificultades y medidas adoptadas, las desviaciones respecto al esquema original, ni sobre los resultados y posibles beneficios que la base valor del suelo ha significado para el municipio de Mexicali. Así, esta evaluación toma como base la información oficial sobre su comportamiento fiscal y urbano, respecto de los fundamentos teóricos señalados al inicio, y se revisan los resultados que ofrece a cada uno de los factores a favor y en contra.

La aceptación de la base valor del suelo tuvo de respaldo la gestión política, pero son los atributos de un esquema de dos aspectos principales, la sencillez que permite reconocer la distribución de los valores del suelo en la ciudad, resultado de la infraestructura y los servicios urbanos que la ciudad ofrece, y su correspondencia con la distribución de cargas fiscales del predial; y la transparencia que deriva de esa percepción en que cada contribuyente retribuye en proporción a los beneficios que obtiene de la ciudad y el esfuerzo comunitario.

El desarrollo del modelo de actualización de valores catastrales de Mexicali, es un hallazgo con un método de interpretar factores urbanos y la lógica del mercado inmobiliario para un esquema factible de distribución de las cargas fiscales según beneficios, y por otro lado, deja claro que cada ciudad en particular debe desarrollar un modelo que reconozca sus condiciones urbanas, servicios y la dinámica del mercado inmobiliario local que en conjunto determinan los valores del suelo.

Gravar el suelo en función de su máximo y mejor uso requiere identificar la intensidad de uso dominante en cada zona, establecer rangos de valor sobre esa base y para ello, es necesario contar con la planeación que determine y regule los otros efectos que se desean inducir, como densidades, la utilización de vacíos urbanos y fomentar la construcción al uso más rentable.

La recaudación del impuesto predial muestra una tendencia creciente, y la revisión comparativa muestra una menor expansión urbana en Mexicali, que sí puede interpretarse como indicios de un efecto de inducción hacia ciudades más compactas.

Perspectivas de réplica en América Latina

Conforme el comportamiento de Mexicali a partir de la reforma y sobre la base de los beneficios que pueden esperarse de este instrumento, es que merecen ser explotados en su potencial en las ciudades Latinoamericanas.

Para ello, serán las nuevas experiencias las que al aplicarse deberán probar esta alternativa de administración urbana, adaptadas a resolver las presiones que se muestran en las finanzas y la conducción del desarrollo urbano de los gobiernos municipales.

Debe reconocerse que la adopción de la base suelo pone en juego las fuerzas políticas, sociales y económicas del municipio, en un escenario de negociación del monto impositivo a aceptar por los sectores y grupos que lo componen. Pone a prueba hasta donde puede haber una buena relación entre el gobierno y los ciudadanos, en cuanto a generar la suficiente confianza para aceptar la actualización e incremento de la recaudación del predial por un monto significativo para las finanzas municipales.

También debe idearse el modelo de valuación de suelo que mejor reconozca las condiciones urbanas y peculiaridades del mercado inmobiliario local, que son las que determinan por un lado, los valores comerciales y las zonas homogéneas, y por el otro, el potencial de contribución de cada zona y de la ciudad en su conjunto, con que se logre un sistema progresivo.

Entonces, la adopción de la base valor del suelo del impuesto predial, será a cambio de mayor equidad en la distribución de cargas y beneficios, mayor capacidad financiera, con la legitimidad y la transparencia de buen gobierno, como corresponde a los municipios latinoamericanos.

Nota

* Este capítulo está basado en el trabajo: López Padilla, Ismael y Salvador Gómez Rocha. 2013. La base suelo del impuesto predial en Mexicali, B. C. 1990-2010. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

Referencias

Andelson, R. V. 2000. *Land-Value Taxation Around the World*. Third Edition. United Kingdom: Blackwell Publishers, Inc., Oxford.

Arnott, R. 2000. Neutral Property Taxation. Program on Housing and Urban Policy. Seminar Paper Series S00-004. Berkeley, CA: Institute of Business and Economic Research (IBEN).

Bahl, R. 1998. Land Taxes versus Property Taxes in Developing and Transition Countries. In: *Land Value Taxation: Can It and Will It Work Today?* edited by Dick Netzer, 41-171. USA: Lincoln Institute of Land Policy - Puritan Press.

Harriss, C. L. 1999. Fundamental and Feasible Improvements of Property Taxation. In: *Land-Value Taxation. The Equitable and Efficient Source of Public Finance*, edited by Kenneth C. Wenzler, 100-108. London, England: Shephard-Walwyn (Publishers) Ltd.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. 2012. Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Consulta interactiva de datos. Fecha de consulta, octubre de 2013. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cubos/>

McCluskey, W.; and R. C. D. Franzsen. 1999. Land-value Taxation in Australia, Jamaica, Kenya, New Zealand and South Africa. IRRV Fifth International Conference on Local Government Property Taxation. Cambridge, USA.

McCluskey, W; and B. Williams. 1999. Introduction: A Comparative Evaluation. In: *Property Tax: An International Comparative Review*, edited by William McCluskey, 1-31. England: Ashgate Publishing Ltd., Hants.

Morales, C. 2007. Los Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en el Financiamiento de las Ciudades. En: *Catastro Multifinanciarío Aplicado a la Definición de Políticas de Suelo Urbano*, editado y organizado por Diego Erba, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Oates, W. E. 1999. Local Property Taxation: An Assessment. In: *The Value of Land: 1999 Annual Review*. (4-11). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Perló, M. y Zamorano, L. 1999. La Reforma al Sistema Fiscal sobre la Propiedad Inmobiliaria en Mexicali: 1989-1998. Reporte de Investigación, LILP. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Plassmann, F. 1997. The Impact of Two-Rate Taxes on Construction in Pennsylvania. PhD Dissertation (unpublished manuscript). Secretaría de Desarrollo Social. 2011. *La Expansión de las Ciudades, 1980 - 2010*. México: SEDESOL.

SEDESOL. 2011. *La Expansión de las Ciudades, 1980 - 2010*. México: Secretaría de Desarrollo Social

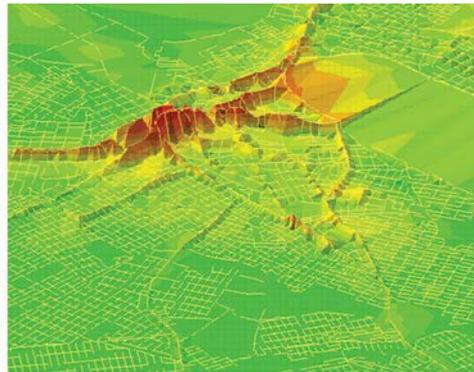


CAPITULO

17

Catastro territorial multifinalitario*

Diego Alfonso Erba y Mario Andrés Piumetto



Identificación de áreas informales en ciudad de Rosario, Argentina | Proyecto Lincoln Institute of Land Policy, Clichevsky & Erba 2008

Ciudad de Villa Leyva, Colombia | Fotografía por Diego Erba 2011

Valores del suelo en la ciudad de Várzea Grande, Mato Grosso, Brasil | Gráfica 3D elaborada por Everton da Silva y João Norberto Destro 2012 Aeroimagem S/A (www.aeroimagem.com).

Ciudad de Guanajuato, MÉXICO | Fotografía por Diego Erba 2011

El Catastro Territorial Multifinalitario – CTM es un instrumento clave para la definición de políticas de suelo urbano. Los datos económicos, jurídicos, físico-espaciales, sociales y ambientales

que administra son esenciales para monitorear el crecimiento de las ciudades, definir estrategias de financiamiento urbano, y analizar el impacto de las intervenciones, antes y después de que sean implementadas.

Un CTM tiene como pieza fundamental a la institución del Catastro Territorial, pero a diferencia de este, no es un organismo del Estado, tampoco es una institución privada ni un sistema informático. Un CTM es una asociación conformada por diferentes actores comprometidos con la generación de información territorial amplia, precisa, detallada y actualizada sobre la ciudad. Un CTM se estructura para compartir recursos humanos y financieros, datos alfanuméricos y mapas, y no tiene costo puesto que es un acuerdo de voluntades.

Mientras un catastro territorial ortodoxo se implementa mediante un Sistema de Información Geográfica – SIG y se mantiene actualizado a través de levantamientos esporádicos de datos, un CTM se materializa mediante una Infraestructura de Datos Espaciales – IDE y se alimenta de forma continua a partir de datos obtenidos por observatorios urbanos. Los SIG y las IDE pueden ser estructurados con aplicativos de uso libre y gratuito, siendo esta una de las claves del éxito de los CTM.

Un CTM puede ser implementado a nivel nacional, regional o local, dependiendo de la estructura administrativa de cada país, siendo que en América Latina se encuentran ejemplos de todos ellos. En este ensayo se describen las características y las alternativas de estructuración de un CTM, se presentan algunos casos en que fue implementado en la región, se describen los problemas identificados durante el proceso de formación y consolidación, bien como las perspectivas de réplica.

El contexto

En América Latina, como en la gran mayoría de los países del mundo, los catastros territoriales fueron originariamente estructurados como organismos de la administración pública responsables por registrar datos geométricos, económicos y jurídicos de las parcelas¹ y sus tenedores. Este modelo es aún el más difundido en la región, razón por la cual se lo denomina **catastro ortodoxo**. La cartografía y las bases de datos alfanuméricas que lo componen se encuentran en general bastante desactualizadas, lo cual se debe, en parte, a la falta de recursos, pero también a una falta de estrategias de actualización continuada y al aislamiento institucional.

El modelo ortodoxo latinoamericano es una adaptación de los heredados de España y Portugal. Su estructura se apoya en 3 bases de datos: **geométricos, jurídicos y económicos**.

La base de datos que permite determinar el valor del terreno y de las construcciones conforma el denominado **catastro económico, también conocido (erróneamente) como catastro fiscal**. Entre las diferentes variables que influyen en la conformación del valor de un inmueble se destacan su localización, forma y dimensiones. Estos datos provienen de relevamientos topográficos, geodésicos, fotogramétricos, satelitales o de sensores aerotransportados, y constan en bases de datos cartográficas y alfanuméricas que constituyen el **catastro geométrico** (también denominado catastro físico).

En gran parte de las jurisdicciones latinoamericanas es en el catastro territorial donde se crean

las parcelas con sus dimensiones, localización, valor y nomenclatura. Estos datos se usan para generar el certificado catastral imprescindible para la redacción de las escrituras que se publican en los Registros de Inmuebles o Registros de la Propiedad. Los datos comunes a ambas instituciones constituyen el **catastro jurídico**.

Estas tres bases contienen datos de diferentes naturalezas pero que corresponden a las mismas parcelas, es decir, a los mismos entes geográficos. En este contexto, la herramienta más apropiada para correlacionarlos es un Sistema de Información Geográfica – SIG.

El costo de los SIG comerciales útiles para administrar los catastros ha sido utilizado como justificativa para su no-implementación, no obstante, la proliferación de SIG libres disponibles, inclusive en idiomas latinos como portugués y español, ha abierto espacios para la diseminación de las geotecnologías en el ambiente catastral. Los SIG libres están revolucionando el manejo de la información urbana, impulsando la definición de políticas de suelo más eficientes. Estos sistemas, inclusive, permiten al organismo que administra el catastro territorial colocar los datos geométricos, económicos y jurídicos de las parcelas a disposición de los interesados a través de internet, constituyendo los denominados *eCatastros*.

Los *eCatastros* democratizan la información territorial, permiten que la sociedad evalúe la calidad de los datos, transparentan la administración pública, entre otros puntos positivos. La opción de tornar disponibles mapas y datos alfanuméricos, inclusive, incentiva la autodeclaración por parte de los ciudadanos que se vean perjudicados por las desactualizaciones.

El modelo catastral ortodoxo económico-geométrico-jurídico ha contribuido significativamente con la estructuración de la información territorial, no obstante, la urbanización acelerada y la complejización del espacio urbano tornaron sus datos insuficientes para atender a las demandas de los administradores, planificadores, economistas y tributaristas. Esto se debe a que en América Latina, por un lado, los catastros ortodoxos normalmente registran parcelas que corresponden a propiedades, desconsiderando las posesiones y ocupaciones informales tan presentes en la región, y por otro lado, los datos referentes a las redes de infraestructura urbana, el medioambiente y la sociedad son registrados en bases de datos de diferentes instituciones.

Descripción del instrumento

En la actual coyuntura, los hacedores de políticas de suelo urbano consideran que un buen catastro es aquel que contribuye para la distribución equitativa de las cargas tributarias, promueve la seguridad de la tenencia del suelo y crea bases para la planificación urbana y regional. Justamente esta última afirmación abrió el camino para una visión moderna y ampliada del catastro, la cual propone incorporar más información a través de relaciones institucionales. El nuevo modelo se denomina **Catastro Territorial Multifinalitario - CTM** puesto que se basa en múltiples datos, provenientes de múltiples fuentes y que es útil para múltiples usuarios y finalidades.

La estructura de un CTM contiene, además de las áreas contempladas en el catastro ortodoxo, las redes de infraestructura y los datos sociales y ambientales. Las redes son frecuentemente administradas por empresas públicas o privadas, mientras que todo lo relativo al medio ambiente y a la sociedad es gerenciado por secretarías, direcciones o ministerios que no necesariamente pertenecen al mismo organismo bajo el cual se encuentra el catastro ortodoxo. Una vez que esos

datos son normalmente administrados con sistemas diferentes al SIG del catastro ortodoxo, para conectarlos es necesario realizar convenios interinstitucionales, definir estándares de intercambio y contar con herramientas tecnológicas eficientes.

Si bien la integración de datos parece compleja, es posible afirmar que para conformar un CTM es necesario **unificar** dos variables entre los diferentes organismos que lo componen: el **código identificador** de cada parcela y la **base cartográfica** para toda la ciudad. Así, un CTM asume como desafío inicial estandarizar estos dos parámetros a lo largo de instituciones que normalmente se encuentran en diferentes niveles administrativos y niveles de detalle de información distintos.

En América Latina, como en el mundo, los instrumentos que tornan viable la integración horizontal y vertical de datos territoriales e instituciones son las **Infraestructuras de Datos Espaciales – IDE**. Una IDE es un sistema de sistemas integrado por un conjunto de recursos muy heterogéneos (datos, *software*, *hardware*, metadatos, servicios, estándares, personal, organización, marco legal, acuerdos, políticas, usuarios, ...), gestionado por una comunidad de actores para compartir información geográfica en la web de la manera más eficaz posible (Abad Power, et al. 2012). La definición evidencia que un CTM y una IDE tienen una gran vinculación: una IDE es, en definitiva, el sistema que materializa un CTM pues permite visualizar y poner en práctica los conceptos de multifinalidad.

La IDE no reemplaza a los SIG de cada una de las instituciones, sino que los relaciona para generar información más completa, actualizada y con gran nivel de detalle de la ciudad. Al definir estándares la IDE permite que los sistemas interoperen mientras cada aliado continúa trabajando su temática, con sus sistemas, de forma independiente y en paralelo. A través de la IDE es posible generar nuevos productos en forma de estadísticas y cartografía temática que relacionen un mayor número de variables urbanas.

Como fue apuntado, una de las grandes dificultades de los catastros territoriales es mantener sus bases de datos actualizadas. Ante la generalizada falta de recursos para levantamientos sistemáticos, algunas estrategias alternativas vienen siendo desarrolladas en latinoamérica, entre las cuales se destaca la conformación de **observatorios urbanos** (territoriales y de valores).

Un **observatorio territorial** es una estructura administrativa y tecnológica que monitorea la ciudad a través de imágenes y censos. Puede ser estructurado por el mismo organismo de catastro ortodoxo o en alianza con instituciones académicas, públicas y/o privadas que tengan interés común en determinados datos. En América Latina existen numerosos observatorios que levantan y registran sistemáticamente datos sociales, ambientales, económicos, legales y físicos del territorio, los cuales, al ser correlacionados con las bases catastrales, permiten generar información urbana y mapas temáticos a nivel de parcela, útiles para la definición de políticas de suelo.

Para comprender el funcionamiento de un observatorio territorial es suficiente analizar un ejemplo. Las empresas de distribución de agua de una ciudad necesitan conocer en qué parcelas existen piscinas y cuáles son sus dimensiones. Con estos datos les será posible estimar el consumo de agua para esos fines. Paralelamente, al catastro territorial también le interesa esa información pues las piscinas tienen que estar representadas en la cartografía y, además, influyen el valor del inmueble. Las piscinas pueden ser identificadas en fotografías aéreas o imágenes satelitales de alta resolución y el mapeo puede ser realizado por técnicos de las dos instituciones a partir de

una estrategia de trabajo en común que los complementa, puesto que ambos observan los mismos objetos en el mismo producto cuyos costos pueden ser compartidos. Quien realice el mapeo y las mediciones puede tornar estos datos disponibles para los demás aliados a través de la IDE y cada uno hace uso de la forma más conveniente, lo importante es no superponer esfuerzos sino coordinarlos.

Este ejemplo permite visualizar la importancia de coordinar las acciones de “observar la ciudad” puesto que, al hacerlo, es posible ahorrar tiempo y recursos, aumentando la eficiencia y la eficacia de la actualización de las bases de datos de los aliados.

Los catastros ortodoxos generalmente registran en sus bases de datos correspondientes al terreno y a las construcciones por separado, lo cual se debe principalmente a los métodos valuatorios que se vienen usando en América Latina.

La Unión Panamericana de Avaluadores – UPAV y el *International Valuation Standard Committee* – ISVC recomiendan en sus normas de valoración desarrollar primeramente el método comparativo de precios de terrenos similares mediante la técnica de homogeneización, aplicando los factores complementarios. Las fuentes de datos pueden ser las transacciones efectivas, los anuncios de ofertas (como los que se realizan a través de periódicos de amplia circulación y asociaciones inmobiliarias), y los datos de corredores de bienes raíces y constructores de inmuebles (no son útiles los datos provenientes de remates o ventas judiciales, ni las transacciones con entidades del Estado en condiciones de expropiación o venta forzada para la construcción de una vía) (adaptado de Borrero Ochoa 2008). Como se puede percibir, las fuentes son diversas y desconsiderar algunas de ellas perjudica la calidad de la valuación, razón por la cual se torna interesante contar con la mayor cantidad de datos posible para proceder a la homogeneización.

Si bien el método comparativo también se puede aplicar para valuar los inmuebles con mejoras, lo más frecuente es encontrar catastros ortodoxos que lo utilizan para valuar solo el terreno, determinando el valor de las construcciones por el método del costo, el cual parte justamente del costo de reposición de la construcción nueva, para llegar al valor actual de la construcción o mejoras aplicando las depreciaciones correspondientes.

El método del costo es muy exigente en términos de detalles constructivos, lo cual complejiza enormemente las bases catastrales y consecuentemente dificulta su mantenimiento. Es por esta razón que diversos estudios han sido desarrollados con el objetivo de evaluar la aplicabilidad de la econometría y la estadística inferencial en la valuación de inmuebles. Las primeras experiencias se realizaron en el final del Siglo XX en Brasil y, a partir de entonces, paulatinamente, los métodos econométricos utilizados para valuar inmuebles van ganando espacio en la región, gracias a su capacidad de identificar las variables realmente representativas para la determinación del valor con la confiabilidad que requiera el usuario. Estos métodos tienden a simplificar las bases de datos catastrales, pero su adopción no implica descartar indiscriminadamente atributos de los terrenos y de las construcciones, puesto que aquellos que no sean útiles para la econometría, pueden ser necesarios para el planeamiento o la definición de la tenencia del suelo.

El desarrollo de modelos econométricos también exige contar con un número considerable y variado de muestras bien distribuidas a lo largo del espacio urbano. Estos datos deben provenir de fuentes confiables pues los valores de todos los inmuebles de la ciudad dependerán de ellos, siendo necesario levantar y sistematizar la mayor cantidad de información existente.

La falacia de la inexistencia de datos, tan divulgada en la región, pierde fuerza a partir de la estructuración de los **observatorios de valores**. Estos instrumentos, componentes fundamentales de un CTM, son normalmente coordinados por el organismo responsable por el catastro ortodoxo y congregan diferentes actores productores de datos económicos de las ciudades tales como: inmobiliarias, bancos de crédito hipotecario, cámaras de la construcción, valuadores independientes, consejos profesionales, suplementos inmobiliarios de periódicos, universidades, entre otros. Todos ellos levantan, generan y administran precios y valores de inmuebles los cuales, al ser compartidos, permiten ajustar y validar los modelos, adoptando cada aliado el más conveniente para sus fines.

Los observatorios urbanos constituyen, entonces, una puerta de entrada fundamental para mantener actualizadas las bases catastrales. Los costos de implementación pueden ser ínfimos, dependiendo de la creatividad de los administradores y de los técnicos involucrados. Los observatorios pueden ser instrumentados en un área específica de la IDE, reservada y con acceso restringido para los aliados, lo cual evidencia, una vez más, que un CTM es un acuerdo interinstitucional que se torna funcional a través de una infraestructura tecnológica bien dimensionada.

La visión multifinilaria demuestra que es a través de la coordinación y no de la centralización, que se consigue información territorial actualizada, completa y de calidad para la definición de políticas públicas. A pesar de la simplicidad de este concepto es común encontrar proyectos que, intentando estructurar sistemas para usos múltiples, acaban apoyándose en modernas y costosas herramientas de tratamiento de información territorial, manteniendo muchas veces criterios exclusivistas que no hacen más que perpetuar la misma estructura de datos y procedimientos analógicos de muchos años atrás, aunque en un moderno sistema computarizado.

Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Erba, Diego Alfonso y Mario Piumetto. 2013. Catastro Territorial Multifinilaria. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

¹ Unidad mínima del territorio con situación jurídica uniforme. En algunos países es denominada "predio".

Referencias

Abad Power, P; Bernabé Poveda, M. & Rodríguez Pascual, A. F. 2012. Capítulo 2. Compartir: la solución está en las infraestructuras de datos espaciales. En: *Fundamentos de las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE)*. Bernabé Poveda, Miguel A. y López Vázquez, Carlos M., pp. 41 a 53. Madrid, España: Universidad Politécnica de Madrid UPM Press.

Borrero Ochoa, Oscar A. 2008. *Avalúos de inmuebles y garantías*. Bogotá, Colombia: Bhandar Editores Ltda.



Un instrumento en condiciones de emergencia: Expropiación y reconstrucción habitacional en la ciudad de México después del sismo de 1985*

Antonio Azuela



Terremoto de ciudad de México. Hospital General colapsado, 19 de setiembre de 1985 | U.S. Geological Survey, fotografía por Mehment Celebi 1985 <http://libraryphoto.cr.usgs.gov>

Contexto y descripción del instrumento

Como es bien sabido, la reconstrucción habitacional posterior al sismo de septiembre de 1985 en la ciudad de México restableció y mejoró las condiciones habitacionales de cientos de miles de personas, además de que estas lograron permanecer en el centro de la ciudad. En este trabajo nos concentramos en un aspecto de ese proceso: el uso de la expropiación de varios miles de pre-

dios para garantizar a los damnificados que no serían desplazados del centro de la ciudad y que se construirían viviendas para ellos ahí donde habitaban. En particular, examinamos el modo en que esa expropiación fue puesta a prueba en los tribunales, lo que muestra los límites y contradicciones de este instrumento de política urbana y su uso en condiciones de emergencia.

La expropiación es un procedimiento mediante el cual un órgano del Estado adquiere un bien independientemente de la voluntad de su propietario. Se utiliza para muchos propósitos y es un instrumento vinculado al suelo en la medida en que transforma de manera radical la propiedad del mismo. A pesar de que se trata de un instrumento polémico, prácticamente no hay un Estado en el mundo contemporáneo que no haya acudido a la expropiación, sea para crear los bienes públicos que la economía de mercado no genera de manera espontánea, o para crear bienes en beneficio de determinados sectores sociales. Una descripción genérica de la expropiación como instrumento jurídico apenas puede señalar dos rasgos que son prácticamente universales: el pago de una indemnización y la invocación de una causa de utilidad pública reconocida jurídicamente. Para un análisis más profundo es preciso considerar las condiciones jurídicas (y políticas) de cada país. Solo así es posible evaluar la “calidad” del instrumento, así como la forma en que el poder público lo utiliza. Es preciso recordar que, si bien ha habido tiempos (y lugares) en los que se ha hecho un uso abusivo de la expropiación, ello no significa que ella sea, por definición, un instrumento arbitrario o contrario a derecho.

El sismo y la expropiación de 1985 en la ciudad de México

El sismo del 19 de septiembre de 1985 ocasionó daños enormes en “la ciudad central” (Coulomb 1983): más de dos mil quinientos edificios con daños graves, de los cuales casi 70 por ciento correspondía a viviendas (más de 2 mil), las cuales tendrían que ser demolidas o requerirían una reparación mayor (de la Madrid 2012). Muchas de ellas eran lo que se conoce como “vecindades” (inquilinato central deteriorado como los *conventillos* en el Cono Sur o los *cortiços* en Brasil). Ante una intensa movilización de decenas de miles de damnificados para no ser expulsados del centro de la ciudad, el 11 de octubre el presidente decretó la expropiación de 5.427 predios con una extensión total de casi 240 hectáreas (RHP 1988, p.14). La intención del decreto era atender **dos** problemas distintos aunque íntimamente relacionados entre sí: los daños ocasionados por el sismo y las carencias que en forma crónica padecía una parte importante de la población de ciertas áreas centrales de la ciudad.

El programa de vivienda que llevó a cabo en los inmuebles expropiados el organismo público denominado Renovación Habitacional Popular (RHP) resultó ejemplar: se llegó a un total de 45.133 viviendas (RVP 1987, p. 109) y esto no solamente mejoró las condiciones habitacionales de más de doscientas mil personas, sino que además ellas pudieron permanecer en el centro de la ciudad.

Impugnación judicial de la expropiación

La expropiación suscitó un intenso debate público sobre la conveniencia de recurrir a este instrumento que se había desprestigiado durante el largo periodo post revolucionario por el uso arbitrario de que había sido objeto. Así, más de 10% de los propietarios afectados recurrieron al juicio de amparo para combatir la expropiación. Dos argumentos esgrimieron sus abogados para

invalidar la expropiación: primero, que no era válido privar a una persona de su propiedad para entregársela a otras; segundo, que el gobierno no había demostrado la existencia de una causa de utilidad pública que motivara la expropiación. La respuesta del gobierno a los amparos fue más bien de bajo perfil, ya que dentro del mismo gobierno existía la convicción de que la expropiación era indefendible. Más bien, el organismo responsable de la reconstrucción emprendió una estrategia de negociación tendiente a adquirir los predios ofreciendo ventajas a los propietarios para que aceptaran ceder sus inmuebles. Evidentemente, eso tuvo un costo: los propietarios se desistían de los juicios de amparo y aceptaban ceder sus predios pero a cambio obtenían *hasta cinco veces más*¹ de lo que recibían quienes no habían acudido al amparo.

Los juicios se resolvieron en forma masiva a favor de los propietarios, excepto cuando ellos no pudieron demostrar la propiedad del inmueble. El argumento era que no se había tramitado un expediente para acreditar la causa de utilidad pública. La consecuencia lógica de las sentencias tendría que haber sido la devolución de las propiedades a sus dueños originales. Pero se producía una distorsión evidente: mientras el argumento dominante de la acción del Poder Judicial era que no se había acreditado la utilidad pública de la acción gubernamental, el resultado no era la consecuencia lógica (anular la expropiación), sino simplemente un cambio en las condiciones de negociación entre las partes. Los amparos no restituyeron la propiedad, simplemente encarecieron la expropiación.

Esta expropiación ¿era indefendible?

Creemos que hay argumentos que se podrían haber esgrimido para defender jurídicamente la expropiación. Vale la pena volver a las dos cuestiones que estaban en juego: Sobre la primera cuestión, o sea que la expropiación implicaba tomar la propiedad de unos para convertir a otros en propietarios, no es para nada obvio que una expropiación no pueda culminar en el otorgamiento de la propiedad a un tercero. Eso ha ocurrido precisamente frente a desastres urbanos; el caso más emblemático es la reconstrucción en las ciudades inglesas bombardeadas en la segunda guerra mundial. En la posguerra se expropiaba un promedio anual de cincuenta mil viviendas destruidas para construir nuevas (Davies 1978). Y es que no se le quita una cosa a una persona para dársela a otra; una vez expropiada, esa cosa se destruye porque es inhabitable y en su lugar se construye otra.

El segundo argumento tiene que ver con la exigencia de unos *dictámenes* que justifiquen la causa de utilidad pública. Y es lógico exigir a los gobiernos producir una explicación razonable sobre porqué se expropia un bien y no otro. Pero hay que distinguir aquí tres preguntas: la primera es si los inmuebles expropiados eran los indicados para lograr el fin de la reconstrucción. Sobre esto había un hecho fundamental que fue ignorado por los jueces: la mayoría de los inmuebles expropiados presentaban condiciones inadecuadas para ser considerados como “viviendas dignas”, aunque no hubiesen sido dañados por el terremoto². Al parecer, los jueces no entendieron que la expropiación se justificaba *también* para atender un problema crónico de vivienda en la ciudad y no solamente por los daños ocasionados por el sismo. Esa justificación radicaba en las condiciones de los inmuebles y no en la causa que las había producido. En muchas partes del mundo el deterioro habitacional y urbano ha dado lugar a acciones habitacionales emprendidas por los Estados, incluso bajo gobiernos de orientación neoliberal.³ A menos que se hubiese demostrado que los edificios proporcionaban una vivienda digna a sus habitantes, existían razones jurídicas de

sobra para expropiarlos y construir en ellos viviendas para quienes vivían en ellos en condiciones inaceptables.⁴

La segunda pregunta se refiere a qué tipo de estudios deben integrar el dictamen que acredite la causa de utilidad pública. El “hecho notorio” que esgrimieron los abogados del DDF podía haberse expresado en una documentación perfectamente reconocible. Cuando todo el mundo sabía que había habido un terremoto que había afectado miles de edificios, que en el área había miles de vecindades donde se vivía en condiciones inaceptables, lo único que tendría que haberse acreditado era el estado de cada uno de esos inmuebles, con el propósito evidente de no incluir aquéllos que no hubiesen tenido daños o que estuviesen en buenas condiciones de habitabilidad, lo que efectivamente habría sido una buena razón para no expropiarlos. ¿Por qué habría sido necesario algo más que una hoja suscrita por un experto acreditado donde hiciese constar que el inmueble de tal domicilio era inhabitable de acuerdo a los estándares modernos de la vivienda? El gobierno no se propuso ni siquiera eso.

Una tercera pregunta es si tales estudios tienen que hacerse *antes* de decretar la expropiación. Evidentemente esto suena lógico, pero ¿no admite excepción alguna? Dentro de los juicios de amparo, hubiese sido perfectamente posible subsanar la deficiencia original de los decretos, precisamente recurriendo a la figura de la suspensión (provisional y/o definitiva), ya que ello hubiese creado la oportunidad para que el gobierno acreditase la condición de deterioro de cada inmueble, *sin modificar el estado que guardaban las cosas antes de la expropiación*. ¿Cuál era el obstáculo para que la autoridad subsanase las deficiencias que podrían tener sus estudios originales?⁵ Para los jueces, la necesidad de haber hecho los estudios *antes* de la expropiación fue una regla de hierro. Una regla que en principio suena razonable, pero que parece una isla en un mar de procedimientos de muy dudosa lógica (que no hay espacio aquí para reseñar). La pregunta es porqué prevaleció *esa* combinación y no otra.

Para un observador externo, lo más sorprendente de todo esto sería que los abogados no hayan hecho valer el texto mismo de la Constitución. Ya no digamos el que se refiere al derecho a la vivienda, sino el que de manera explícita restringe la intervención judicial en materia de expropiación a la determinación del valor de las propiedades.⁶ Acaso su principal comentario sería que en ese caso el Poder Ejecutivo mostró una notable deferencia frente al Judicial.

¿Una experiencia generalizable?

Más allá de las condiciones más específicas de nuestro caso de estudio, es posible obtener de él algunas lecciones. Lo primero que aprendemos es que para usar la expropiación de manera exitosa se requiere un sólido marco constitucional y legislativo que permita justificar los procedimientos expropiatorios en los términos y bajo las condiciones del orden jurídico vigente. Una expropiación que no está ajustada a derecho puede ser vista como ilegítima por la opinión pública, pero también corre el riesgo de ser desvirtuada por los tribunales. En el caso mexicano, hubo que recurrir a acciones fuera del campo jurídico⁷ para que el programa pudiese realizarse cuando la expropiación se consideró ilegal. Hay que aclarar que esta primera condición es necesaria, pero no suficiente. Nunca se puede descartar la posibilidad de que los responsables del poder judicial hagan una interpretación extravagante de los textos legales e incluso de la propia constitución. Ciertamente, esto es cierto de *cualquier* procedimiento jurídico, pero conviene tenerlo presente

para evitar la idea de que las normas jurídicas contienen verdades incontrovertibles. Los temas jurídicos, por definición, están siempre abiertos a más de una interpretación y la expropiación no escapa a ello.

Una segunda condición para el éxito de cualquier expropiación es que los operadores jurídicos hagan un uso adecuado del instrumento. En el caso mexicano, pudimos observar que si los juicios de amparo pusieron en entredicho la reconstrucción, ello se debió en gran parte a las estrategias adoptadas por jueces y abogados. Una lección de carácter general que podemos extraer de esa experiencia, es que los instrumentos jurídicos no son herramientas neutras que se puedan usar a voluntad o para cualquier circunstancia. Tampoco son objetos con propiedades intrínsecas, ya que sus alcances dependen mucho de la forma en que son movilizados en la práctica. Esa práctica tiene lugar en un campo social específico, el campo jurídico, donde los actores esgrimen sus argumentos bajo condiciones cambiantes que ellos mismos contribuyen a crear.

Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Azuela, Antonio. 2013. Un instrumento en condiciones de emergencia. Expropiación y reconstrucción habitacional en la ciudad de México después del sismo de 1985. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo). Contó con el apoyo de Benjamín González Petriccioli, Jesús Eduardo Cortés, Erika Alcántar, Camilo Saavedra y Lidia González.

¹ Comunicación personal de Eduardo Ramírez Favela (entonces Director de la Comisión de Avalúos de Bienes Inmuebles Nacionales) por correo electrónico al autor, 14 de octubre de 2012.

² Según nos indicó Jorge Gamboa, Director Técnico de RHP en una entrevista realizada en junio de 1986, casi 80 por ciento de los inmuebles expropiados no había sufrido daños con el sismo (Azuela 1987).

³ Durante el gobierno de la mismísima Margaret Thatcher en Gran Bretaña, se ratificó la legislación de vivienda que establece la condición de deterioro de la vivienda de un barrio como causa que justifica la expropiación (*The Law Commission* 2002).

⁴ Además de las causas de utilidad pública establecidas en la Ley de Expropiación, estaban las de la Ley de Vivienda y las de la Ley General de Asentamientos Humanos.

⁵ En algunos casos, eso hizo la misma Suprema Corte, al ordenar inspecciones para corroborar el estado de los inmuebles, lo cual implica una actitud favorable a revisar, *después del acto expropiatorio*, si existía una causa que lo pudiese justificar.

⁶ De acuerdo con el artículo 27 constitucional, en casos de expropiaciones “El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial”.

⁷ No nos referimos a acciones contrarias a derecho, sino a la necesidad de destinar mayores recursos del estado de los que se utilizaron para el pago de las indemnizaciones en los casos que no fueron llevados ante los tribunales.

Referencias

Aguilera, Manuel. 2005. Ensayo introductorio. En: AAVV *25 años después. Los sismos de 1985*. México: UNAM.

Azuela, Antonio. 2013. *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) / Lincoln Institute of Land Policy / Instituto de Estudios Urbanos (Universidad Nacional de Colombia).

Azuela, Antonio. 1987. De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el programa de Renovación Habitacional Popular. *Estudios Demográficos y Urbanos*. (enero-abril) 2 (1) 5: 53-73.

Connolly, Priscilla. 1987. La política habitacional después de los sismos. *Estudios Demográficos y Urbanos*. (enero-abril) 2(1) 5: 101-120.

Coulomb, René. 1983. Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana en la ciudad de México. *Iztapalapa* 4 (9).

Davies, Keith. 1978. *The Law of Compulsory Purchase and Compensation*. London: Butterworths.

de la Madrid, Miguel. Cambio de rumbo. Efectos de los sismos en la habitación: programas de vivienda de emergencia (en www.mmh.org.mx consultado el 30 de noviembre de 2012).

RVP. 1987. *Los actores de la reconstrucción*. México: Reconstrucción de Vivienda Popular.

_____. 1988. *Memoria de la Reconstrucción*. México: Renovación Habitacional Popular, agosto.

The Law Commission (2002) Towards a Compulsory Purchase Code: (1) Compensation. A Consultative Report. Consultation Paper No 165. Londres: TS.

Archivos

Archivo de la Dirección General de Asuntos Legales. Consultoría Jurídica del Gobierno del Distrito Federal, México.

CAPITULO

19

Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá, Colombia*

Juan Felipe Pinilla P.



Vista de los predios de la Operación Nuevo Usme (Unidad 1- Plan Parcial 1 "Tres Quebradas") donde se aplicó el anuncio del proyecto en el proceso de adquisición | Fotografía de Metrovivienda 2012

Contexto

Una de las principales dificultades que tiene que enfrentar la estructuración de una operación urbana de iniciativa pública o la ejecución de una obra pública es la definición de los mecanismos que permitan, en el primer caso, la transformación de la tierra en conformidad con los usos y

destinos fijados por el instrumento de planeación respectivo, y en el segundo, la adquisición del suelo requerido para la ejecución de la obra. Esta dificultad está determinada por la existencia de la propiedad privada de los terrenos sobre los cuales recaen las decisiones de ordenamiento territorial.

La principal tensión que subyace en el uso del instrumento expropiatorio es la definición del valor del bien expropiado y si en éste se pueden incorporar o reconocer expectativas urbanísticas o incrementos de valor producidos por la intención manifiesta del Estado de llevar a cabo el proyecto correspondiente. Si no existe una regulación y unos principios claros de cómo enfrentar esta situación, es muy probable que el Estado termine reconociendo, en los avalúos que se practiquen para llevar a cabo los procesos de expropiación, incrementos de valor que tienen como causa justamente el anuncio de la realización de planes, programas u obras públicas.

Tradicionalmente en Colombia, las autoridades públicas habían sido permisivas frente al hecho de que en los avalúos base para la adquisición o expropiación de los predios requeridos se incorporaran o reconozcan expectativas urbanísticas o incrementos de valor producidos por su intención de llevar a cabo un proyecto. A pesar de lo anterior, existe en Colombia desde la Ley 9 de 1989 la posibilidad de descontar de los valores de adquisición los incrementos de valor producidos por el anuncio de un proyecto de utilidad pública. Sin embargo, sólo hasta el año 2003, y por primera vez en el país, la Administración del Distrito Capital decidió implementar un mecanismo de gestión dirigido a aplicar dicha posibilidad en el contexto de la Operación Urbanística Nuevo Usme (OUNU).

Descripción del instrumento y su operativa

La Ley 9 de 1989, en su artículo 18, preveía la posibilidad de que en la determinación de los avalúos de inmuebles en los trámites de adquisición por motivos de utilidad pública o interés social se descontaran incrementos de valor producidos por el anuncio del respectivo programa, proyecto u obra.

Posteriormente, el artículo 18 fue derogado expresamente por la Ley 388 de 1997. Sin embargo, esta misma ley, que modificó y actualizó la mencionada Ley 9, contiene en su artículo 61 la siguiente regulación al mencionado instrumento:

“PARAGRAFO: Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, **se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra** que constituyen el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea del caso”. (Negrilla fuera de texto).

Es evidente que esta disposición es muy amplia y general y no define la forma en la que se puede implementar darle operatividad a esta posibilidad. Por una parte no indica nada sobre la forma en la que se puede calcular el incremento o mayor valor generado por el anuncio, ni tampoco cuándo, ni de qué forma se considera – para efectos de la aplicación del descuento - efectiva u oficialmente anunciado un proyecto.

Justamente por esta razón, resulta muy útil la implementación que se hizo por primera vez de esta figura en el marco de la OUNU, pues evidenció la necesidad de superar tal vacío y concretar al menos dos condiciones para su puesta en marcha:

- 1) Un anuncio formal que permita definir un momento en el tiempo a partir del cual se entiende oficialmente anunciado un proyecto y
- 2) Unos avalúos que establezcan el valor de los terrenos comprendidos dentro del ámbito del proyecto antes del respectivo anuncio.

El asunto crucial para la efectividad en la implementación de este instrumento es el de la existencia de unos avalúos de referencia que permitan establecer si se presentan incrementos en el precio del suelo y de que magnitud pueden ser. Los avalúos son de referencia porque definen para zonas homogéneas un valor de referencia del suelo para un momento del tiempo. Para contar con tales avalúos no se requiere de una valoración puntual de cada uno de los predios incluidos en el área del respectivo anuncio, sino una muestra representativa de avalúos de predios en tal área que puedan ser aplicados al área homogénea correspondiente.

Breve exposición de cómo concretamente ha sido aplicado

Para concretar las decisiones del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá del año 2.000 sobre los suelos de expansión urbana del borde sur, se estructuró la OUNU. La estructuración de esa operación inició en el 2002 como un escenario de aplicación de diversos instrumentos de gestión del suelo, con el propósito de desarrollar formas alternativas de generación de suelo urbanizado para vivienda social. En su diseño se contempló la necesidad de hacer uso de los distintos mecanismos de gestión previstos en la ley colombiana, tales como la participación en plusvalías, los planes parciales y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

La base fundamental para la aplicación de la estrategia de gestión del suelo consistió en un estricto control a los precios del suelo. Para su logro, el primer paso que dio la Administración fue la del anuncio del proyecto, que tenía por objeto anunciar su puesta en marcha y sus características básicas. Igualmente, se ordenaba la realización de avalúos de referencia, que permitieran conocer los valores de los terrenos de acuerdo con su uso efectivo (usos agrícolas y forestales) y sin incorporar la expectativa de valorización que su consideración como de expansión urbana podía suponer. El Anuncio fue formalizado mediante el Decreto 266 de 2003¹. El resultado de los avalúos y su aplicación a la zona geoeconómica correspondiente arrojó el siguiente resultado:

Tabla 1. Resultado de los avalúos de referencia, indexados a diciembre 2011²

Zona por rango de valor (COP\$/m ² de suelo) (Indexado año 2011)	Zona por rango de valor (US\$/m ² de suelo) (Indexado año 2011)	Área de la zona dentro del proyecto de estudio (m ²)	Porcentaje
\$2.071	\$1,07	52.475	0,80%
\$3.451 a 5.677.520	\$1,78 a \$3,20	5.677.520	86,73%
\$7.573 a 354.807	\$3,90 a \$5,93	354.807	5,42%
\$11.528 a 265.343	\$5,93 a \$7,11	265.343	4,05%
\$13.805 a 28.592	\$7,11 a \$8,53	28.592	0,44%
\$20.707	\$10,66	2.702	0,04%
\$27.610	\$14,21	89.078	1,36%
\$31.751 a 39.670	\$16,34 a \$17,77	39.67	0,61%
\$55.220	\$28,42	25.927	0,40%
\$69.026	\$35,53	10.060	0,15%
Total		6.546.175	100,00%

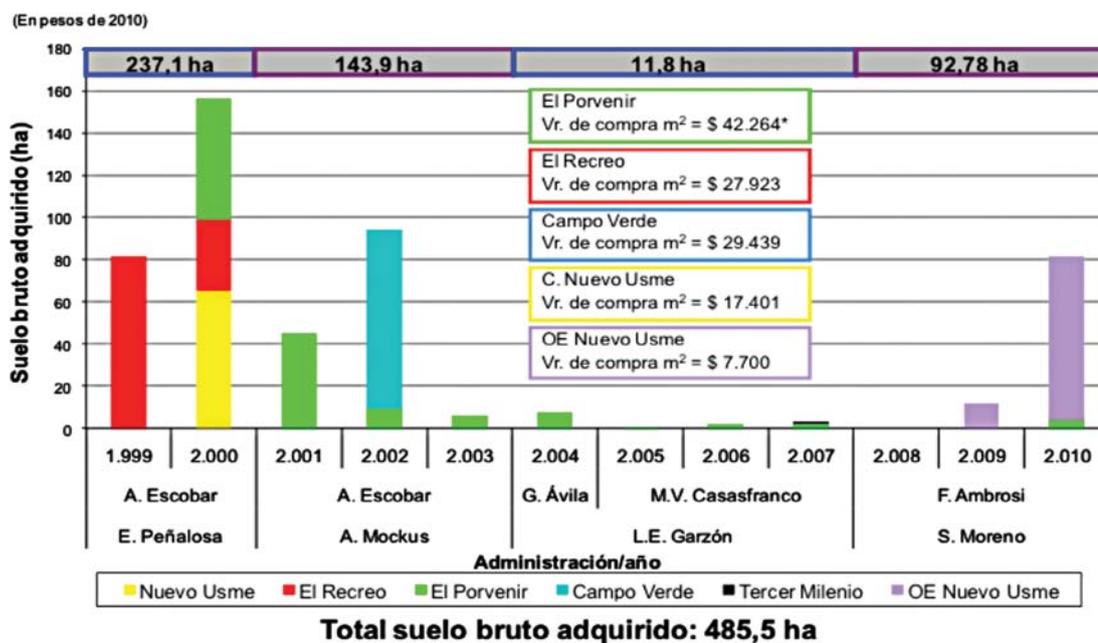
Fuente: Elaborado con base en Departamento Administrativo de Catastro Distrital - DACD. Avalúos de referencia Proyecto Urbanístico Integral Operación Nuevo Usme. Diciembre 2003. Bogotá D.C.

Esta novedosa instrumentación por parte de la administración de Bogotá, de un mecanismo existente en la legislación colombiana desde la Ley 9 de 1989, que no había sido implementado antes, ha servido como punto de referencia para que otras ciudades y otros proyectos también de Bogotá lo implementen, y ha contribuido decididamente a renovar las bases técnicas y conceptuales con las que hoy se aborda la valoración de inmuebles en los procesos de implementación de los nuevos instrumentos de gestión urbana contemplados en la legislación colombiana.

Evaluación de su uso

En la siguiente gráfica se muestran los valores comparados – en pesos de 2010 - de adquisición de terrenos por parte de Metrovivienda para la ejecución de sus diferentes proyectos. Solamente en el último proyecto – la OUNU - se utilizó el mecanismo del anuncio del proyecto y los avalúos de referencia. Como se aprecia y gracias a la implementación de este instrumento, el valor de adquisición por m² en este proyecto es el más bajo de la historia de Metrovivienda.

Gráfica 1. Comparativo valores de adquisición del suelo en proyectos de Metrovivienda



* Incluye algunas construcciones de barrios legalizados y pagos de expropiaciones judiciales que incrementan al suelo hasta en el 100%

Fuente: Metrovivienda. Dirección de Operaciones Estratégicas. Bogotá D.C. 2011.

A pesar de que solamente el proyecto ciudadela Nuevo Usme se localiza en el mismo sector de la ciudad de la OUNU, el suelo del resto de proyectos promovidos por Metrovivienda compartía la misma situación inicial: suelo sin urbanizar clasificado como apto para la expansión de la ciudad y en el que se desarrollaban actividades agrícolas. Se observa que el efecto del anuncio es significativo, pues implicó una reducción de más del 50% en relación con el valor más bajo de adquisición que se había dado en el pasado en la ciudadela Nuevo Usme.

El resultado del proceso de gestión y adquisición de suelo llevado a cabo en el marco de la Operación Nuevo Usme por parte de Metrovivienda ha dado como resultado que a diciembre de 2011 se hayan adquirido 103 hectáreas de suelo a una valor promedio de \$ 7.614 (US\$3,92) por m² de suelo, como se ilustra en la siguiente Tabla:

Tabla 2. Inversión total en adquisición de suelo por parte de Metrovivienda según forma de adquisición de suelo

Tipo de adquisición	Valor en pesos	Área (m ²)	Valor/m ² de suelo	Valor/m ² de suelo en US\$	Número de Predios adquiridos
Total inversión en enajenaciones voluntarias	\$2.244.345.579	218.297	\$10.281	\$5,29	10
Total Inversión expropiaciones por vía administrativa	\$5.610.864.930	813.396	\$6.898	\$3,55	4
Total	\$7.855.210.509	1.031.693	\$7.614	\$3,92	14

Fuente: Metrovivienda. Dirección de Operaciones Estratégicas. 2011.

La implementación efectiva en este caso y los avances en la instrumentación que fueron descritos sirvieron de ejemplo y antecedente para que este instrumento fuera objeto recientemente de un decreto reglamentario del nivel nacional que regula en detalle su forma de implementación y operación. La existencia de esta reglamentación facilita y promueve que la aplicación de este instrumento se dé en otros municipios distintos a Bogotá. En esencia el Decreto 2729 del 27 de diciembre de 2012 formaliza la forma de implementación que se siguió para el Anuncio del proyecto de la OUNU y establece con claridad los pasos y el procedimiento para la formalización de un anuncio, para la realización de los avalúos de referencia y para realizar el descuento efectivo de los incrementos de precio producto del anuncio.

Potencial de replicar en otros países/jurisdicciones

La figura del anuncio de un proyecto es una herramienta muy efectiva de recuperación de plusvalías, especialmente en el contexto de suelos de expansión urbana. Tradicionalmente, en las discusiones sobre gestión urbana en el contexto latinoamericano, no se suele acudir a la posible *relación entre plusvalías y expropiación*.

La replicación exacta de este instrumento en otros contextos depende del reconocimiento que hagan sus respectivas legislaciones de la posibilidad de implementar mecanismos de control a los precios del suelo en el marco de procesos de adquisición de predios por motivos de utilidad pública. El caso colombiano muestra que a pesar de que existía la posibilidad de implementación de un instrumento de control a los incrementos de los precios del suelo, su implementación por primera vez solo se llevó a cabo 14 años después de la entrada en vigencia de la primera norma que lo permitió (Ley 9 de 1989), y su reglamentación más precisa y detallada para su aplicación en cualquier contexto, sólo se produjo 23 años después.

A pesar de que no haya un reconocimiento explícito de una figura tal como el anuncio, nada impide que en la gestión y ejecución de proyectos urbanos de promoción pública se incorpore la necesidad de definir los precios del suelo antes de la decisión estatal de intervención, con el fin de contar con un valioso insumo a la hora de explorar tanto posibles formas de financiación – pues se pueden hacer evidentes importantes incrementos de precios del suelo que puedan animar, por ejemplo, la utilización de instrumentos como la contribución de mejoras – cómo las reglas de

participación de los propietarios de los terrenos involucrados.

Para el contexto latinoamericano entonces, la principal lección que se podría ofrecer desde esta experiencia es que más allá de la posibilidad o no de aplicar un mecanismo específico de descuento de los incrementos de precios del suelo causados por el anuncio de un proyecto público, lo fundamental es evidenciar la importancia estratégica de definir y conocer los valores del suelo antes de la operación o proyecto. Esta información puede tener múltiples aplicaciones y finalidades y es fundamental para evidenciar las posibilidades de financiación con base suelo y de hacer más transparentes las reglas de distribución de los incrementos de los precios del suelo en el marco de operaciones urbanas de promoción pública. Para poder definir valores de referencia del suelo, son muy útiles las técnicas catastrales de valoración masiva de predios que pueden ser aplicadas para esta finalidad, por fuera de su tradicional uso en los procesos de formación catastral.

La existencia de avalúos de referencia puede ser una buena práctica para proyectos urbanos en diversos contextos, pues permitiría evidenciar de qué forma y en qué magnitud se pueden incrementar los precios del suelo como consecuencia de decisiones públicas de inversión y con esto podrían llegar a facilitarse cambios o transformaciones tanto en las prácticas como en la regulación de la gestión urbana. Es probable que si los técnicos, los políticos y los ciudadanos pudieran fácil y efectivamente constatar de qué forma se pueden ver beneficiados unos propietarios de terrenos por el anuncio de proyectos, existiría mayor disponibilidad por un lado, y apertura por el otro, a exigir mecanismos de control a los precios y al posible enriquecimiento injustificado de unos pocos propietarios de suelo, que terminan siendo beneficiarios del esfuerzo colectivo representado en la inversión y gestión pública.

Notas

* Este capítulo está basado en el trabajo: Pinilla, Juan Felipe. 2013. Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá- Colombia. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

¹ Para consultar el texto completo del Decreto 266 de 2003, remitirse al siguiente link, en la página oficial de la Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9071>

² La tasa representativa de US\$ cerró el año 2011 en \$ 1.942,69 pesos colombianos.

CAPITULO

20

Reajuste de tierras en planes
parciales en Colombia***Beatriz Elena Rave Herrera y María Cristina Rojas Eberhard**

Plan Parcial Gran Manzana de SIMESA | Imagen de Valores SIMESA

Introducción

De acuerdo con Doebele (2002), existen dos tipos de reajuste de tierras: El primero tiene como objetivo reconfigurar las formas prediales para obtener un uso más eficiente del suelo; y el segundo se enfoca en la recuperación de mayores valores de suelo, derivados del mejoramiento de las nuevas condiciones urbanísticas de los predios, como medio para autofinanciar los costos del desarrollo y el redesarrollo.

En Colombia, el reajuste de tierras fue introducido por la Ley de Reforma Urbana, Ley 9/89 y continuó en la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley 388/97, como mecanismo para lograr una “(...) mejor configuración del globo de terreno (...)” y “(...) garantizar una justa distribución de

las cargas y los beneficios (...)” para una gestión asociada entre propietarios en grandes proyectos urbanos. En el marco del Plan Parcial, se han venido implementado diferentes mecanismos que cumplen con uno o ambos de los objetivos del reajuste de tierras y que se gestionan de manera asociada por lo menos en algún momento de la formulación o puesta en marcha del proyecto.

El caso de estudio presenta una breve descripción del instrumento, ejemplifica la forma en que fue implementado en un proyecto particular localizado en la ciudad de Medellín, el cual ilustra una adaptación del instrumento a las condiciones particulares del proyecto.

A manera de conclusión, se analizan acciones y decisiones que han constituido aciertos determinantes en el éxito de la implementación del reajuste de tierras e se identifican aspectos que deben ser superados. Con base en lo anterior, es planteada una reflexión sobre las potencialidades del mecanismo y condiciones mínimas para su replicabilidad en Colombia y en otros países latinoamericanos.

El instrumento

El reajuste de tierras (Reparcelación o *Landpooling*) es el mecanismo de gestión a través del cual se interviene en la estructura predial, por lo general de morfología irregular, de zonas urbanas y de expansión urbana, adecuando su configuración física a necesidades de la ciudad, mediante el englobe de “(...) diversos lotes de terreno, para subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica, tales como vías, parques, redes de acueducto, energía eléctrica y teléfonos” (Pinto 2005).

Mediante el reajuste los predios originales son transformados, parte de sus áreas deben ser cedidas para soporte de los nuevos usos urbanos, las áreas restantes son regularizadas para asegurar un uso más eficiente del suelo; las áreas privadas originales disminuyen mientras su valor se incrementa en la medida en que los nuevos usos son más rentables que los anteriores.

El reajuste de tierras, uno de los instrumentos complementarios para la implementación de los planes parciales, asegura un reparto equitativo de cargas y beneficios, que no es otra cosa que la asignación económica de manera equitativa de los costos y los ingresos derivados del proyecto urbano, a los propietarios del suelo o inversionistas. Los costos del proyecto urbano incluyen costos directos, indirectos y financieros de las construcciones y de la urbanización, mientras los ingresos son producto de las ventas de los inmuebles construidos, del suelo útil urbanizado o del suelo bruto y su correspondiente plusvalor. Para cumplir con este objetivo, el proyecto de reajuste de tierras debe definir:

- La delimitación del ámbito.
- Las reglas para la valoración inicial de las tierras e inmuebles aportados.
- La formulación del proyecto urbanístico para el ámbito de aplicación.
- La valoración de las infraestructuras públicas y la correspondiente estimación de los precios de mercado de los nuevos predios privados resultantes del proyecto urbanístico.
- La reasignación de los predios privados resultantes a los propietarios originales.

La iniciativa de la implementación del reajuste puede provenir de una entidad pública o privada, generalmente con la participación de algunos o todos los propietarios que se encarguen de diseñar una propuesta urbanística con viabilidad financiera que pueda ser, además de presentada a los propietarios, aprobada por el Estado. Para su implementación, los dueños del suelo deberán entregar sus derechos de propiedad como capital de inversión a la entidad operadora. Esta deberá obtener financiación para obras de infraestructura, con cargo a los mayores precios del suelo obtenidos por la intervención normativa y física.

En Colombia, después de la Constitución de 1991 se incorporan nuevos principios que fueron determinantes en la formulación de la Ley de Ordenamiento Territorial 388/97: la función social y ecológica de la propiedad, y la prevalencia del interés general sobre el particular. En 1997 se adopta dicha ley que añade además como principios: la función pública del urbanismo, la distribución equitativa de cargas y beneficios y la gestión asociada como ejes del sistema urbanístico colombiano, que se concreta a través de la integración inmobiliaria, la cooperación entre participantes o el reajuste de tierras, que deben ser aplicados en el marco de unidades de actuación urbanística y/o planes parciales, instrumentos complementarios a los planes de ordenamiento territorial.

Siempre que el desarrollo de un plan parcial y/o de una unidad de actuación urbanística requiera de una nueva delimitación predial para una mejor definición del globo de terreno que la conforma o cuando ésta requiera garantizar una justa definición de las cargas y los beneficios, su ejecución se realizará mediante el reajuste de terrenos. Es especialmente útil para el desarrollo de grandes porciones de terreno que no han sido urbanizados, pero cuya vocación es urbana, o en zonas de renovación o redensificación.

Un ejemplo en Medellín: El Plan Parcial SIMESA

Este Plan Parcial está localizado en Medellín, (2.393.011 habitantes aproximadamente), ubicada al noroccidente de Colombia, enmarcada en el Valle de Aburrá. El área de planificación se encuentra en una zona catalogada por el POT como de Redesarrollo (áreas en transformación en donde se permiten mayores aprovechamientos y diversidad de usos).

Se generó a partir de la relocalización de la Siderúrgica Simesa y otras empresas, así como de un conjunto de predios de menor tamaño destinados también a actividades industriales. Algunas de dichas empresas siguen funcionando, por tanto el proyecto contempla una transformación gradual y la propuesta urbana garantiza la convivencia de los diferentes usos.

El principal avance de la aplicación del reajuste de terrenos a este plan es frente al diseño urbano: Los propietarios acordaron trabajar sobre una sola estructura urbanística y desarrollar un único proyecto, aún sin haber hecho una integración inmobiliaria. Así, bajo los principios de autonomía, convivencia y flexibilidad, se definen 5 bloques subdivididos en 37 Unidades de Gestión que permiten el desarrollo en fases o etapas, cada una de las cuales deberá contar con una licencia de urbanización. El espacio público define áreas de amortiguación para la convivencia de nuevos usos con las industrias que aún funcionan.

Además de la normativa de partida, dentro del área existía una construcción con valor histórico, y se determinó que como obligación urbanística, se debía rehabilitar y conservar.

La reestructuración predial genera nuevos predios privados y áreas públicas. Sin embargo, algunos bloques generan mayor área pública que otros, produciendo diferencias que deben ser equilibradas en el reparto de cargas y beneficios.

Para los cálculos de las cargas o costos del plan parcial se incluyen los costos de construcción de las edificaciones, de las obras de urbanización, los costos de construcción de equipamientos públicos que tienen relación con las viviendas (se plantea que cada bloque de propietarios aporte áreas construidas de equipamiento) además de los costos indirectos en general.

Por su parte los ingresos se estiman según la proyección de las ventas futuras de los productos inmobiliarios construidos.

Puesto que el desarrollo total del plan se proyecta para un término de 30 años, para enfrentar la incertidumbre en el mercado inmobiliario, los diferentes ciclos económicos y las variaciones en el comportamiento de la oferta y la demanda, se plantea la definición de las **Unidades de Aprovechamiento de Superficie (UAS)** como mecanismo para asegurar la equidad general entre los costos y los ingresos producidos por el proyecto urbano en cada unidad de gestión y bloque de propietarios.

Para el caso de SIMESA, un estudio de mercado establece que la máxima edificabilidad para el plan es de 1.010.680,64 m², equivalente a un índice de construcción de 4 sobre área neta; edificabilidad que es distribuida proporcionalmente dentro de las áreas útiles de cada bloque de propietarios, asegurado que mínimo el 40% la totalidad (del área útil) del plan parcial se dedique a comercio, servicios, equipamientos y actividades productivas diferentes a la vivienda, con el fin de garantizar la “sana mezcla de usos”.

Las **UAS** máximas a construir en el plan parcial (1.010.680,64 UAS) tienen como fin ponderar la edificabilidad por el factor de uso de forma tal que se correlacionen los valores de venta de los metros cuadrados de los diferentes usos con su área. La convertibilidad de las UAS en metros cuadrados permite mantener la equidad entre usos de diferente rentabilidad, partiendo de valores actuales de mercado de ventas. Como unidad base de conversión se definió que una UAS corresponde a 1 m² edificable en vivienda, con un valor determinado (US \$ 653/m²).

Tabla. Factor de Convertibilidad de UAS según el uso.

	Vivienda	Comercio 1 Barrio	Comercio 2 Lineal	Oficinas y Servicios	Productivos
Convertidor UAS	1,00	1,50	2,08	1,17	1,00
Valor aproximado de venta (en US\$)	653	980	1361	762	653

Fuente: Documento Técnico de Soporte, Decreto 124 de 2006, Alcaldía de Medellín

La convertibilidad de UAS para utilizar en cada unidad de gestión se genera dividiendo el número de UAS por el convertidor, dando como resultado la cantidad de metros cuadrados a construir de cada uso. Así, se logra crear condiciones de equidad entre todos los bloques, puesto que el aprovechamiento entregado a cada uno se efectúa en UAS que se convierten en metros cuadrados de construcción, dependiendo del uso al cual se destinen.

La asignación de manera equitativa podrá hacerse a prorrata del área total de predios involucrados

(cuando los mismos propietarios serán los inversionistas) o a prorrata del valor total de los aportes (los aportes en predios se valoran según su valor inicial antes del plan parcial y las inversiones).

En el caso estudiado, se repartieron las cargas y beneficios a prorrata del área inicial de los predios. El área requerida para espacio público (parque y vías) para todo el plan parcial y los costos de adecuación de estas áreas, deben corresponder al porcentaje de participación del área de cada predio en el área total del plan parcial, de tal manera que se genere equidad.

Sin embargo, las decisiones del diseño urbano que cumplen con objetivos más complejos de ciudad generan desequilibrios en razón de que algunos predios, en relación con su área, aportarían menores cesiones a las requeridas para lograr el equilibrio, mientras que otros predios aportan cesiones superiores. Para compensar las diferencias o desequilibrios de cargas entre los bloques en relación a los beneficios, se establece un costo por metro cuadrado de construcción para equipamientos públicos y se asigna área y costos totales como obligación de cada bloque de propietarios. Así, los beneficios representados en las UAS fueron repartidos a prorrata del área útil de cada bloque sin generar desequilibrios.

Con el fin de establecer que todos los bloques de propietarios cuenten con la misma relación entre beneficios y cargas, se convierten los costos en UAS, dividiendo entre US\$ 653 (precio de venta de un metro cuadrado de vivienda) la totalidad de los costos de parques, vías y equipamientos. De esta forma se muestra que la totalidad de las infraestructuras públicas requeridas para la transformación del suelo es autofinanciada con cargo a la recuperación de los mayores valores de suelo.

Aciertos, dificultades e imprevistos

El valor fundamental del caso estudiado reside en su capacidad demostrativa sobre los efectos de aplicación del instrumento en el marco de Planes Parciales, para lograr la movilización y recuperación de inversiones públicas y privadas, y generar proyectos con equilibrio y rentabilidad para financiar el desarrollo urbano.

Constituyeron ventajas para el desarrollo del Proyecto:

- La obligatoriedad de presentar un plan parcial como requerimiento para el desarrollo del sector.
- La existencia de pocos propietarios y con intereses similares, así como su liderazgo, capacidad económica y de concertación, para promover el plan formulado, y prever su desarrollo por fases, y como un único globo de terreno.
- La claridad en los objetivos de la municipalidad, la cual previendo el desarrollo de este corredor, aprovechó la oportunidad para detonar la transformación de un sector industrial hacia un eje de servicios contemplado en el modelo de ocupación municipal y metropolitano.
- La agilidad en el proceso de adopción. Creó confianza y seguridad en inversionistas.
- La propuesta de diseño y del mecanismo de las UAS, que permite generar una flexibilidad que se adapte al mercado y a las condiciones de desarrollo futuro.

Perspectiva de réplica en América Latina

Importante tener en cuenta algunas condiciones para su réplica en América Latina: La identificación legal y física de la propiedad, de ahí importancia del desarrollo de metodologías valuatorias, que sirven para el mismo fin.

- La existencia de un marco regulatorio que ofrezca principios y lineamientos que deriven estabilidad y continuidad para la utilización del instrumento.
- Contar con información sobre las condiciones del mercado de la construcción y el mercado del suelo, para que el Estado al otorgar la norma no se convierta en un simple validador de propuestas privadas.
- Desde el punto de vista privado, es necesario interpretar prioridades públicas del Plan general de la ciudad o de la administración, para generar espacios de acercamiento e interés mutuo entorno a los proyectos.
- Contar con un equipo multidisciplinar que tenga comprensión clara del tema conceptual y operativamente.
- La introducción de instrumentos de gestión y financiación del suelo y operaciones urbanas debe articularse con procesos de capacitación y educación de los equipos técnicos que conducen los procesos en las instituciones, y en las comunidades que toman parte en los proyectos donde se plantea el reajuste.
- Es importante desarrollar estrategias para la atracción de capital privado, especialmente en intervenciones menos atractivas y rentables para la inversión privada como vivienda de interés social, renovación urbana o mejoramiento integral que requieren inversiones públicas que no pueden recuperarse a través de un sistema convencional de reparto de cargas y beneficios.
- Para la ejecución de planes parciales es clave, además del uso del reajuste de terrenos, la articulación de otros instrumentos que se incluyan en los marcos normativos, como expropiación, declaratoria de desarrollo prioritario, anuncio del proyecto, derecho de preferencia, bancos de tierras, y el sistema de reparto de cargas y beneficios entre otros que han permitido la ejecución efectiva de los planes. Es de replicar también el uso de incentivos tributarios a los participantes en los proyectos, especialmente en aquellos menos rentables para el sector privado.

Nota

* Este capítulo está basado en el trabajo: Rojas Eberhard, María Cristina y Beatriz Elena Rave Herrera. 2013. Reajuste de tierras en Medellín- Colombia. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

Referencia

Pinto Carrillo, A. 2005. Técnicas de distribución equitativa de cargas y beneficios en el urbanismo: ¿una opción sostenible para la gestión urbanística moderna? *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXXVII (143). España: Ministerio de Fomento.



CAPITULO

21

Desarrollo urbano orientado a buses rápidos: El caso de Curitiba*

Daniel A. Rodríguez



Desarrollo orientado al BRT en Curitiba | Fotografía por Daniel A. Rodríguez 2011

Descripción del instrumento y su contexto

Los buses de transporte rápido (BRT por sus siglas en inglés), una opción de movilidad con raíces netamente Latino-Americanas, han revolucionado la oferta de transporte masivo en las ciudades del mundo, por ser su costo menor al de un tren ligero o de un metro. Más de 51 ciudades de Latinoamérica han implementado proyectos de BRT o proyectos que le dan prioridad a los vehículos de transporte público en bus. Estas ciudades representan un poco más de una tercera parte de las ciudades del mundo con estos sistemas.

Así como los metros y los trenes ligeros se benefician del desarrollo urbano denso a lo largo del corredor donde operan, los sistemas de BRT también se benefician de las mismas condiciones. Es por esto que se usa el concepto de “desarrollo urbano orientado al transporte masivo” (DO-BRT) para describir a un entorno urbano que es denso, con una mezcla de usos de suelo (residencial, comercial, y de oficina), y con un ambiente peatonal de alta calidad que tiene una excelente conexión con el servicio de transporte masivo.

El desarrollo orientado al transporte masivo genera beneficios de transporte porque concentra la demanda y atrae pasajeros a lo largo del corredor. Para cierta área servida por el transporte masivo, la concentración de pasajeros hace que el servicio sea más efectivo en términos de costos y movilidad. De hecho, los residentes en proyectos inmobiliarios de desarrollo urbano orientado hacia sistemas de transporte masivo usan el transporte público entre dos y cinco veces más que otros usuarios, independientemente del propósito del viaje. Además de concentrar la demanda en los corredores, este desarrollo ayuda a equilibrar los movimientos de pasajeros evitando que los viajes fluyan en una sola dirección en la mañana, y en la dirección opuesta en la tarde. La concentración de actividad en un corredor o en un nodo de desarrollo también crea oportunidades para hacer viajes a pie.

Dadas las mejoras de accesibilidad que acompañan a los BRT, el DO-BRT genera valorización de predios, fomenta un desarrollo urbano con una carga fiscal menor que el desarrollo explayado, y disminuye la polución. Hay casos muy exitosos de desarrollo urbano orientado al transporte masivo (DOT por sus siglas en inglés) en la mayoría de los continentes. Es por esto que el desarrollo orientado al transporte masivo es una estrategia que puede complementar al BRT, y que llamamos aquí el desarrollo orientado al BRT (DO-BRT), fomentando el uso de modos alternativos de transporte, fortaleciendo la eficiencia urbana y mejorando la sustentabilidad ambiental de las ciudades.

A pesar de que los casos de DOT tienden a enfocarse en sistemas férreos tipo metro o tren ligero, en Latinoamérica hay algunos casos de DOT con sistemas de buses de transporte rápido. Una descripción del entorno urbano alrededor de paradas o corredores de BRT en siete ciudades de Latinoamérica mostró que hay paradas importantes que tienen muchos de los atributos de DO-BRT, muchas de éstas localizadas en Curitiba. Las paradas más paradigmáticas tienden a estar localizadas en zonas de expansión, en centros satélites, o en centros o corredores urbanos donde los usos de suelo y las densidades son deseables, pero los equipamientos para peatones aún están en estado incipiente. En otras paradas, los retos son aún mayores. La localización de algunas paradas hace que la tarea de fomentar el DO-BRT sea aún más difícil, ya sea porque las paradas están en la confluencia de avenidas y arterias importantes, o porque las paradas están localizadas en áreas enteramente desarrolladas, donde el entorno urbano existente no apoya ni está orientado al BRT.

En Curitiba (Brasil) se encuentra el ejemplo emblemático mundial del DO-BRT. El instrumento que se presenta a continuación resume la experiencia del DO-BRT en Curitiba. Curitiba es el caso más conocido de DO-BRT (Rabinovitch & Leitman 1996), y del cual se pueden aprender importantes lecciones. Se buscan responder las siguientes inquietudes: ¿Cuál ha sido la experiencia de Curitiba con el DO-BRT y qué pueden aprender otras ciudades y otros tomadores de decisión sobre sus éxitos y sus retos?

Breve exposición de cómo concretamente se aplicó

Ya 40 años después de inaugurada su primera línea de BRT, la ciudad de Curitiba es la primera ciudad en el mundo en lograr un sistema de BRT a gran escala y ligado íntimamente al desarrollo urbano. La estrategia de Curitiba se basó en la expectativa de que el BRT, apoyado por una norma urbana afín, generaría importantes efectos sobre el desarrollo urbano. Pese a que la mayoría de las iniciativas de BRT en otras ciudades del mundo han tendido a ocurrir dentro de áreas ya desarrolladas, los corredores de BRT en Curitiba no se han limitado a las zonas donde existía demanda por transporte. Por el contrario, el BRT se ha extendido a zonas de la ciudad con poco desarrollo, potenciando el DO-BRT, la renovación y la regeneración.

La ciudad de Curitiba es el centro de un área metropolitana de 3,1 millones de habitantes distribuidos en 26 municipalidades. La ciudad tiene 1.8 millones de habitantes en 434 kilómetros cuadrados. La densidad residencial bruta (es decir, población dividida por área total) es de alrededor de 40 personas por hectárea, a la par que la mayoría de ciudades europeas y muy por encima de la mayoría de ciudades norteamericanas. Las características de la Curitiba de los últimos 20 años han sido ampliamente discutidas por diversos autores (Cervero 1998; Smith Raemaekers 1998).

En términos viales, el flujo de vehículos privados y de transporte público sucede en un sistema trinario de vías, que consiste en vías jerarquizadas de acuerdo a su función y capacidad. El objetivo de estas vías es minimizar los impactos de la movilidad sobre el tejido urbano. El eje del sistema trinario es un corredor que contiene la vía exclusiva del BRT, y dos carriles para tráfico vehicular en cada sentido, destinado a servir a los locales comerciales y desarrollos residenciales sobre el corredor. Este eje se denomina el “eje estructurante” porque ha sido determinante en el crecimiento de la ciudad. A una y dos cuadras, paralelas a este eje, hay vías con mayor flujo vehicular.

El desarrollo urbano de alta densidad se concentra en los ejes estructurantes de los corredores expresos. Estos ejes tienen usos de suelo mixtos, aprovechando los primeros pisos para actividad comercial, y de oficina y los pisos más altos para usos residenciales. A medida que uno se aleja del eje estructurante, las densidades disminuyen.

En Curitiba se han usado una variedad de herramientas de desarrollo y gestión urbana. Estas incluyen:

- **Zonificación.** Desde 1975 se limitó la ocupación y la densificación de zonas residenciales periféricas, y se favoreció la ocupación de sectores próximos a los ejes del BRT. Con la zonificación, el primer piso de los inmuebles sobre los ejes de BRT se destinó a usos comerciales y de servicios. En zonas con servicio de transporte público (no necesariamente el BRT) se permitió la concentración de actividades comerciales. Esta mezcla de usos de suelo redujo la presión por viajes al centro de la ciudad y ha creado polos comerciales satelitales.

- Desde 1982, se ha usado la transferencia de derechos de construcción o de potencial constructivo desde predios con valor histórico o de preservación, hacia predios en las zonas de crecimiento a lo largo de los ejes estructurantes. Los predios de conservación están principalmente en el centro histórico de la ciudad. En 1993, este mismo mecanismo fue implementado para la protección de áreas verdes de la ciudad.
- Desde 1991, es posible darle un mayor aprovechamiento al suelo (con relación a los definidos por la zonificación) para predios próximos a los ejes estructurantes, si se paga por estos derechos adicionales. Los fondos recaudados son destinados específicamente a vivienda de interés social.

Evaluación de su uso

El fenómeno del crecimiento a lo largo de los ejes estructurantes continúa siendo pieza fundamental en el desarrollo urbano de Curitiba. Cervero (1998) describió densidades de desarrollo sobre los corredores de BRT de 294 personas/ha, mientras que las densidades de zonas a una cuadra del corredor son de 164 personas/ha y de 76 personas/ha a dos cuadras del corredor. Igualmente, de acuerdo con estadísticas del censo poblacional y del *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba* (IPPUC), entre los años 2000 y 2010, los 10 barrios que más absorbieron población en términos absolutos están localizados precisamente en áreas que recibieron servicio de BRT durante esta década o la década anterior. Estos barrios están localizados al sur-occidente, al oriente, y al nor-oriente del centro de Curitiba.

La coordinación entre desarrollo urbano y transporte ha producido beneficios importantes. En 1974 92% de los viajeros se desplazaban hacia el centro de la ciudad de Curitiba. En el 2004, apenas 30% de los usuarios tenía como destino el centro. Esto demuestra la descentralización coordinada que ha generado el BRT y el equilibrio en flujos de viajeros. Los corredores de transporte y el desarrollo urbano a lo largo de ellos han generado un crecimiento ordenado y lineal. Además, esto ha ayudado a priorizar la instalación de equipamientos urbanos (en zonas de más alta densidad), ha disminuido los costos de proveer infraestructura urbana (agua potable y aguas residuales), ha protegido al medio ambiente reduciendo la cantidad de superficie impermeable y ha permitido preservar áreas ambientalmente frágiles.

Aunque Curitiba ha tenido merecidos éxitos y reconocimientos, también hay áreas que requieren de mayor atención. En términos de transporte, Curitiba enfrenta dos grandes retos: el de la motorización y el asociado a los estacionamientos. Una segunda dificultad del desarrollo de Curitiba es la vivienda para las personas más necesitadas. Es decir la vivienda de interés social, y la vivienda informal. Aunque Curitiba ha hecho esfuerzos importantes en este campo, por ejemplo creando bancos de tierras para poder proveer vivienda de interés social junto a ciertas terminales de BRT y fomentando la descentralización de la presencia estatal, llevando agencias del estado a las terminales del BRT (con el programa de la "*Rua Cidadã*"), la segregación de la población por ingresos continúa. Este no es un problema sólo de Curitiba, ni de Brasil, sino mundial. Otra oportunidad de mejora proviene del diseño urbano para peatones.

En términos de gestión, durante los 40 años del DO-BRT, Curitiba no recuperó los incrementos de valor de predios que resultaban de cambios en la zonificación – en especial de predios cercanos al eje estructurante. Muchos dirían que esa era una realidad política difícil de cambiar y que explica por qué otras ciudades de Latinoamérica no han podido hacerlo.

Finalmente, otra área de atención es el poco éxito en regionalizar la formulación y respuesta a problemas como la vivienda y el medio ambiente. En el transporte, la regionalización por medio de la red integrada de transporte ha quedado a media marcha. No todos los municipios que conforman la región metropolitana están incluidos en la red integrada de transporte.

Potencial de réplica en otros países/jurisdicciones

La lección más importante del análisis de Curitiba es que la implementación de BRTs debe ir de la mano de una política de crecimiento urbano acorde. Esta política concentra el crecimiento a lo largo de los corredores de BRT, desestimula el crecimiento en otras partes de la ciudad, y trabaja con los desarrolladores para ofrecer un producto inmobiliario de acuerdo con las demandas y preferencias de los consumidores. Cuando la demanda por el desarrollo a lo largo de estos corredores de transporte es alta, el manejo del futuro aprovechamiento del suelo en estos corredores puede generar recursos importantes para la financiación de la infraestructura necesaria en el corredor.

Cuarenta años después de inaugurar su primera línea de BRT, Curitiba tiene un modelo de DO-BRT lineal, de alta densidad, y con una alta mezcla de usos de suelo. El DO-BRT surge en Curitiba de la coordinación entre la inversión en transporte y la implementación de herramientas y políticas que permitieron y fomentaron este desarrollo.

Curitiba también muestra la importancia de la planificación ordenada, y de la existencia de recursos para apoyar esa tarea (Ardila 2004). Otros estudios han mostrado la importancia de esos recursos regionales para la planificación y la infraestructura (Newman 2009). Se puede utilizar apoyo financiero y políticas fiscales, tales como cuotas de impacto a escala variable, reducciones de impuestos, préstamos, inversiones directas (como en el desarrollo conjunto), financiación por el incremento de impuestos, los distritos de recaudo de impuestos especiales, y técnicas de captura de incrementos del valor del suelo como la participación en los aumentos de valor de las propiedades para ayudar a financiar el TOD o la infraestructura a su alrededor.

Un aspecto clave en la implementación del caso de Curitiba fue la utilización de la norma urbana para guiar el desarrollo que se quería. Así, el DO-BRT en Curitiba ha sido exitoso en gran parte gracias a la regulación de los usos y aprovechamientos del suelo que determinan el tipo y la intensidad de desarrollo urbano en los alrededores de las estaciones. Para otras ciudades, un camino posible es el de flexibilizar la regulación de los usos y aprovechamiento del suelo en el desarrollo urbano, por ejemplo, aumentando las densidades permitidas, o disminuyendo los requerimientos de estacionamientos para vehículos particulares. Otras herramientas más sofisticadas incluyen los incentivos en la zonificación, la regulación de los usos del suelo de una forma incluyente, la zonificación a través de capas superpuestas, y códigos enfocados en la forma urbana o directrices de diseño urbano (Calthorpe 1993). Todas estas herramientas tendrían el propósito de aumentar el potencial del desarrollo urbano que fomente el uso del transporte público.

El éxito de Curitiba, y la experiencia emergente de otras ciudades Latino-Americanas con respecto

a la articulación de una política coordinada de crecimiento y transporte, demuestra el potencial de esta política y representa un llamado a los planificadores, desarrolladores, y administradores públicos para aprovechar esta oportunidad de fomentar el desarrollo sustentable. Muchas ciudades Latino-Americanas harían bien en adaptar el modelo Curitibano a sus condiciones locales, tomando sus aspectos exitosos y aprendiendo de casi el medio siglo de experiencia que se tiene.

Nota

* Este capítulo está basado en el trabajo: Rodríguez, Daniel A. 2013. Desarrollo Urbano Orientado a Buses Rápidos. Documento presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco del Estado de Ecuador, con el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Quito, Ecuador (6-10 de mayo).

Referencias

Ardila A. 2004. *Transit planning in Curitiba and Bogota. Roles in interaction, risk, and change*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.

Calthorpe P. 1993. *The New American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*. New York: Princeton Architectural Press.

Cervero R. 1998. *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*. Washington D.C.: Island Press.

Lindau LA; Hidalgo D & Facchini D. 2010. Bus Rapid Transit in Curitiba, Brazil A Look at the Outcome After 35 Years of Bus-Oriented Development. *Transportation Research Record* (2193):17-27.

Macedo J. 2004. City Profile: Curitiba. *Cities* 21(6):537-549.

Newman P. 2009. Planning for Transit Oriented Development: Strategic Principles. In: *Transit oriented development: Making it happen*, edited by Curtis, C.; Renne, JL; Bertoloni, L. Burlington, VT: Ashgate.

Smith H. & Raemaekers J. 1998. Land Use Pattern and Transport in Curitiba. *Land Use Policy*;15(3):233-251.

Sobre los autores

André Luis Cavalcanti de Albuquerque

es abogado especialista en Regularización de Tierras, Gestión Urbana y Ambiental. Es empresario – director- presidente fundador de Terra Nova Regularizaciones de Tierras, consultor del Banco Mundial, coordinador del Centro de Educación Planetaria de la Tierra.

Contacto: andre.albuquerque@grupoterranova.com.br

Diego Aulestia

es economista del desarrollo, máster en Economía, máster en Estudios Latinoamericanos e Historia Económica, máster (c) en Historia, estudios doctorales en Estudios Urbanos. Desde diciembre de 2013 es ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador. Entre abril de 2012 y noviembre de 2013 fue embajador de Ecuador ante Portugal y jefe de la Representación Regional para Asuntos Comerciales en Europa. Entre mayo de 2008 y noviembre de 2011 fue presidente ejecutivo del Banco del Estado de Ecuador. Ex-funcionario de CAF, Banco de Desarrollo de América Latina (2001-2005). Profesor universitario/instructor en Ecuador, Venezuela e Inglaterra. Sus principales áreas de interés son mercados de vivienda y su financiamiento, acceso al suelo, infraestructura y su financiamiento, e historia urbana. Miembro del grupo de trabajo de CLACSO sobre hábitat popular e inclusión social. Ha realizado varias publicaciones y presentaciones en Ecuador y el exterior. Contacto: diegoaulestia2000@yahoo.com

Antonio Azuela

es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana, maestro en Derecho por la Universidad de Warwick, Inglaterra y doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es miembro del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, donde investiga, entre otros temas, expropiaciones urbanísticas, conflictos ambientales e historia del patrimonio nacional. Contacto: azueladelacueva@gmail.com

Luis Baer es licenciado y doctor en Geografía (Universidad de Buenos Aires), magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella) y especialista en políticas de suelo urbano Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Trabajó como consultor independiente en la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública - Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios de la Nación, en la elaboración de planes de ordenamiento territorial. Docente de geografía económica (Universidad de Buenos Aires) y de funcionamiento de mercados de suelo urbano (LILP-EAD). Fue becario de doctorado y posdoctorado del CONICET, a fines de 2013 ingresó a la carrera de investigador en la misma institución. Contacto: luisbaer@yahoo.com.ar

Oscar A. Borrero Ochoa es economista, licenciado en Filosofía y Letras, profesor de Economía Urbana en la Universidad de Los Andes y Universidad Nacional, profesor de Avalúos en Universidad Javeriana, Universidad San Buenaventura y Universidad del Rosario. Conferencista nacional e internacional en temas inmobiliarios, precios del suelo, mercadeo y construcción; asesor y profesor internacional del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Fue director y fundador del Centro Nacional de la Construcción (CENAC), presidente ejecutivo de FEDELONJAS y presidente de la junta directiva de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL) Cundinamarca. Es experto en avalúos de finca raíz y Avalúos especiales (empresas, intangibles, bienes ambientales y patrimonio arquitectónico, negocios, etc.). Es consultor en estudios de mercado y factibilidad económica para proyectos inmobiliarios y consultor urbano en temas de participación en la plusvalía, transferencia de derechos de construcción, aplicación de planes parciales y otros instrumentos financieros para el desarrollo urbano. Actualmente se dedica a avalúos, asesoría inmobiliaria y consultoría urbana a entidades públicas y privadas a través de su firma Borrero Ochoa y Asociados Ltda., Bogotá. Contacto: oscarborrero@cable.net.com

**Isabel Brain
Valenzuela**

es máster en Administración Pública, Universidad de Harvard (2013); máster en Filosofía, Universidad de Chile (2011), Sociología, Universidad Católica de Chile (2001). Miembro del staff de académicos e investigadores del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo desde el año 2010. Trabajó como *senior advisor* para el proyecto “Urbanización en Asia y América Latina” de Global Development Network (GDN) durante el 2012-13. Co-fundó y dirigió el Programa ProUrbana del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile entre 2004 y 2012. Fundó y dirigió el Centro de Investigación Social de la Fundación TECHO (2002-2004). Ha trabajado durante los últimos 10 años en el ámbito de la investigación en políticas públicas, principalmente focalizada en la relación entre mercado del suelo, políticas de vivienda y segregación social urbana. Actualmente trabaja como investigadora/consultora independiente para Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Banco Mundial. Contacto: isabel.brain@gmail.com

**Julio Abel Calderón
Cockburn**

es sociólogo por la Universidad Católica del Perú, es doctor (sobresaliente) por la Universidad de San Marcos y maestro (con honores) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de México. Actualmente es consultor independiente y ha realizado y publicado diversos estudios sobre políticas de suelo, vivienda social y regularización de la tenencia de la tierra. Colabora con el Lincoln Institute desde 1995. Contacto: calderon@chavin.rcp.net.pe

Juan Ignacio Duarte

es licenciado en Urbanismo por la Universidad Nacional de General Sarmiento, especialista en políticas de suelo urbano por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es asesor en la Agencia de Administración de Bienes del Estado del Gobierno Nacional. Como consultor independiente ha coordinado recientemente para la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública - Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios de la Nación los planes de ordenamiento territorial de los municipios de Colonia Santa Rosa y Esquina (Corrientes, Argentina). Contacto: juanignacioduarte@gmail.com

Diego Erba es agrimensor UNR, Argentina; máster en Teledetección por la UFMS y en Catastro Multifinalitario por la UFSC, ambas de Brasil y doctor en Agrimensura por la Universidad Nacional de Catamarca. Es post-doctor en SIG por las universidades de Shiga (Japón) y Clark (EE.UU.). Desde 2004 es *fellow* en el Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, donde administra el área de educación a distancia y desarrolla investigaciones y publicaciones en temas relacionados con catastro territorial y SIG. Actualmente es consultor para la Corporación Millenium Challenge Programa Derechos de Propiedad y Gestión del Suelo para Cabo Verde. Contacto: derba@lincolninst.edu

Carlos Ferrufino es arquitecto por la UCA, El Salvador, 1995) con una maestría en Planificación Urbana y Regional (Virginia Tech, USA, 2000). Desde 2005 es jefe del Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) y profesor en las áreas de Diseño Arquitectónico, Historia de Arquitectura y Gestión Territorial. Sus temas de investigación son: ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y las respectivas políticas públicas sobre las que ha producido diversas publicaciones. Su práctica profesional se ha orientado hacia el área de la planificación urbana y territorial incluyendo la formulación de planes maestros y diseño de conjuntos urbanos para instituciones de gobierno, empresas privadas y municipalidades. Contacto: cferrufino@uca.edu.sv

Fernanda Furtado es profesora asociada del Departamento de Urbanismo y del curso de posgrado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal Fluminense, en Niteroi, Rio de Janeiro, Brasil. Es colaboradora del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo desde 1995, donde ha coordinado y participado como profesora y conferencista en varios programas educativos y otros eventos, desarrollado proyectos de investigación y realizado diversas publicaciones. Es arquitecta y urbanista con especialización en Planificación de los Usos del Suelo y maestría en Planificación Urbana y Regional por el Instituto de Planificación e Investigación Urbana y Regional (IPPUR) de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (1993). Es doctora en Estructuras Ambientales Urbanas por la Universidad de São Paulo (1999) donde realizó también estudios de pos-doctorado en 2009. Contacto: fer.furtado321@gmail.com

Salvador Gómez Rocha

es urbanista con maestría en Desarrollo Urbano con especialidad en Desarrollos Inmobiliarios por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Diversos cursos tanto en instituciones nacionales como del extranjero relacionados con planeación urbana, diseño urbano, finanzas locales, vivienda, catastro, entre otros. Actualmente es director general adjunto de Desarrollo Urbano y Suelo de la Secretaría de Desarrollo Social de México. Tiene experiencia de más de 20 años en temas relacionados con el desarrollo urbano, finanzas locales, evaluación de proyectos, catastros y legislación en la materia. Ha ocupado puestos a nivel directivo y gerencial, tanto en instituciones de diversos órdenes de gobierno, como en la iniciativa privada. Profesor de la materia Financiamiento para el Desarrollo Urbano de la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM y del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Contacto: sgomezacebo2003@yahoo.com.mx

**Adriana Hurtado
Tarazona**

es antropóloga con especialización y maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Ha trabajado como investigadora, docente y consultora en temas de gestión urbana y metropolitana, políticas de suelo y vivienda. Actualmente realiza estudios de doctorado en Antropología Urbana en la Universidad de los Andes, Colombia. Contacto: ahurtadot@gmail.com

**Edith Jiménez
Huerta**

es doctora por la Universidad de Essex, maestra por la Universidad de Londres y arquitecta por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es profesora e investigadora en la Universidad de Guadalajara desde 1991. Fue asesora del gobierno del estado de Aguascalientes (1993 y 1996). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (desde 1991). Ha sido responsable de múltiples proyectos de investigación sobre suelo, vivienda, irregularidad y políticas públicas. Además de haber publicado varios artículos nacionales e internacionales, publicó dos libros: Análisis del suelo urbano (coord.) y El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes 1975-1998 (autora). Contacto: ejimenez@cucea.udg.mx

**Ismael López
Padilla**

es maestro en Urbanismo, por la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios en impuestos a la propiedad inmobiliaria y una especialización en políticas de suelo urbano en América Latina, por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Con experiencia en el sector público y privado, en proyectos de fortalecimiento institucional y finanzas municipales. Actualmente en el gobierno federal, con asistencia técnica a la planeación del desarrollo urbano y la modernización de catastros urbanos y vinculación con los registros públicos de la propiedad. Profesor del curso a distancia Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano, del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y de la materia Servicios Públicos, de la licenciatura en Urbanismo de la UNAM. Contacto: ilopezp52@hotmail.com

Camila Maleronka

tiene doble grado en Arquitectura y Urbanismo, por la Universidad de São Paulo, en 2000, y en Administración Pública por la Fundación Getúlio Vargas, en 2010. Maestra en Vivienda por el IPT-SP (2005) y doctora por la FAUUSP, en Historia y Fundamentos de la Arquitectura y del Urbanismo (2010). Trabajó durante ocho años en el desarrollo y viabilización de proyectos habitacionales de interés social en las regiones metropolitanas de São Paulo, Campinas y Rio de Janeiro. En los últimos cinco años se ha dedicado al estudio de proyectos y operaciones urbanas y, entre 2010 y 2013, trabajó en su desarrollo en São Paulo Urbanismo, empresa municipal vinculada a la Secretaría de Desarrollo Urbano de São Paulo. Contacto: c.maleronka@gmail.com

**María Mercedes
Maldonado**

es abogada y urbanista. Ha sido profesora e investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales – CIDER de la Universidad de los Andes y del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora, asesora y consultora en temas relacionados con la dimensión jurídica del urbanismo, el régimen de la propiedad, la relación entre políticas de suelo y vivienda social y la movilización de plusvalías. Durante el primer semestre de 2012 fue secretaria de Planeación de Bogotá y desde julio del mismo año se desempeña como secretaria de Hábitat.

Contacto: mariammaldonado@yahoo.com

Carlos Mendive

es profesor de Economía Urbana de la maestría en Economía de la Universidad de la República, Uruguay. Fue presidente de la Agencia Nacional de Vivienda entre 2007 y 2012, a cargo del diseño de iniciativas legales: reforma de la carta orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y creación de la Agencia Nacional de Vivienda, Notas de crédito hipotecarias, ley de promoción de la inversión en vivienda de interés social. Coordinador técnico de la reestructura del BHU 2005-2007. Consultor del BID, CEPAL y PNUD. economista, maestría en economía (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina) y MSc en estudios de planificación urbana y regional (London School of Economics, Reino Unido). Contacto: carlos.mendive@gmail.com

María Pía Mora Camus

es socióloga de la Universidad Católica de Chile (UC). Ha participado en investigaciones sobre educación en asesorías para el desarrollo y el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como coordinadora del Programa ProUrbana, del Centro de Políticas Públicas UC, donde ha participado en estudios en temas de mercado de suelo, participación ciudadana, segregación e integración social en la ciudad. Los últimos años coordinó investigaciones vinculadas al proceso de reconstrucción, la factibilidad de desarrollar una política de arrendamiento para sectores vulnerables, la caracterización de condominios de vivienda social en Chile y la evaluación de los efectos del subsidio de integración social, entre otras. Contacto: moracamus@gmail.com

Juan Felipe Pinilla Pineda

es abogado de la Universidad de los Andes (Bogotá) con maestría en Política Territorial y Urbanística de la Universidad Carlos III de Madrid. Consultor independiente con experiencia en estructuración de instrumentos de gestión del suelo para proyectos urbanos. Ha trabajado para el Programa de Renovación Urbana de la Alcaldía de Bogotá, la Universidad de los Andes, el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, el Banco Mundial, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, Metrovivienda y UN-Hábitat entre otros. Actualmente se desempeña como investigador y consultor en temas de políticas de suelo, propiedad y derecho urbano. Ha publicado diversos artículos en publicaciones especializadas sobre temas de propiedad urbana, instrumentos de gestión del suelo y transformación del sistema urbanístico colombiano. Contacto: www.juanfelipepinilla.com

Mario Piumetto

es agrimensor, con estudios de postgrado en SIG y Cartografía en España. Entre sus antecedentes, se destaca haberse desempeñado entre 2005 y 2011 como director de Catastro de la ciudad de Córdoba, Argentina, función desde la cual diseñó y condujo proyectos de modernización en las áreas de cartografía, valuaciones y regularización catastral. En el ámbito universitario, es profesor en la carrera de Agrimensura de la Universidad Nacional de Córdoba. Desde de 2005 se desempeña en el Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, participando como docente y conferencista en diferentes eventos y en la elaboración de material educativo. Ha desempeñado actividades presenciales en Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, México y República Dominicana. Contacto: mpiumetto@yahoo.com.ar

**María Ignacia Polanco
Moore**

es socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y máster en Ciencias en Desarrollo Internacional con especialidad en Desarrollo Urbano de la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Investigadora de ProUrbana (Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile) del Centro de Políticas Públicas UC hasta el año 2013. Co-autora de distintos estudios e investigaciones en materia urbana y habitacional con foco en la integración de los grupos vulnerables. Entre las investigaciones recientes en que ha participado se encuentran estudios para el BID, Ministerio de Vivienda (MINVU) e Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Además participó como coordinadora de seminarios y otras instancias de promoción del debate sobre políticas de suelo en Chile. Contacto: mipolanc@uc.cl

**Beatriz Elena Rave
Herrera**

es arquitecta y magíster en Desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Gerente de la Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA, Colombia. Fue subdirectora de Planificación Integral del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Especialización en políticas del suelo urbano en América Latina del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Se ha desempeñado como docente titular, investigadora y directora de posgrados de la Escuela de Arquitectura y Diseño de la Universidad Pontificia Bolivariana. También se ha desempeñado como arquitecta proyectista y como consultora independiente con entidades del sector público y privado. Lidera la Red en Gestión para el Desarrollo del Territorio y ha participado como ponente y conferencista en diversos eventos académicos nacionales e internacionales. Autora del libro: La ciudad siguiente, bases para la participación para la ciudadanía en la construcción de un proyecto colectivo de desarrollo futuro para Medellín. Contacto: beatriz.rave@gmail.com

Daniel A. Rodríguez es director del Programa de Transporte y profesor de los departamentos de Planificación Urbana y Regional y Epidemiología de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, Estados Unidos de América. Su trabajo de docencia e investigación se centra en la relación recíproca entre el transporte y el desarrollo urbano, examinada a nivel individual y regional. Ha escrito más de 70 artículos académicos y en el 2006 escribió el libro: *Planificación de Usos de Suelo Urbanos* (UI Press). Contacto: danrod@unc.edu

Vanessa Rodriguez es máster en Políticas Públicas y periodista. Su experiencia se centra en el diseño e implementación de políticas y programas para el desarrollo territorial. Ha sido asesora en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, gerente de asistencia técnica del Banco del Estado; responsable de proyectos en el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y asesora parlamentaria en la República del Ecuador. Como consultora ha trabajado para la Unión Europea, GIZ y PNUD. Contacto vre02@hotmail.com

María Cristina Rojas Eberhard es arquitecta, con estudio en posgrado en Economía Desarrollo y Planeación Urbana. Asesora para temas urbanísticos en Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, Colombia (actualmente), Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y Metrovivienda, directora de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, asesora para la Alcaldía de Neiva para la implementación de la participación en plusvalías, contratista del PNUD, CAF y funcionaria del Ministerio de Ambiente y Vivienda de Colombia, encargada de los temas de participación en plusvalías y planes parciales, contratista CIDER para apoyar el desarrollo de los instrumentos de gestión del proyectos del plan de ordenamiento zonal del norte. Contacto: maria_cristina_rojas@yahoo.com

Raquel Rolnik es arquitecta urbanista, profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo y relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada. Fue directora de Planeamiento de la ciudadde São Paulo (1989-1992) y secretaria nacional de Política Urbana del Ministerio de las Ciudades (2003-2007). Es autora de artículos y libros sobre regulación urbanística y política habitacional y es colaboradora del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Contato: raquelrolnik@usp.br

**Francisco Sabatini
Downey**

es doctor en Planeamiento Urbano por la UCLA, sociólogo por la PUC – Chile. Profesor del Instituto de Estudios Urbanos e Investigador de CEDEUS PUC-Chile. Realizó estudios sobre segregación residencial, planeamiento urbano y conflictos ambientales. Actualmente es investigador principal del estudio “Gentrificación de la periferia urbana popular: Santiago de Chile y ciudad de México”, financiado por el CONICYT-Chile. Profesor asociado del Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo de Chile, UC ProUrbana y del Programa de América Latina y El Caribe del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y profesor invitado en diversas universidades de América Latina. Contacto: fsabatin@puc.cl

**Paulo Henrique
Sandroni**

es economista, profesor sénior de la Escuela de Economía y Administración de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas. Es consultor en cuestiones relacionadas con los impactos económicos, sociales y financieros del desarrollo urbano. Participó en varias Operaciones Interligadas y Operaciones Urbanas en la ciudad de São Paulo como administrador público y como consultor privado. Es investigador y desarrollador de diversos juegos sobre el tema de los impactos de las intervenciones urbanas y reestructuración urbana. Es autor del Diccionario de Economía del Siglo XXI. Contacto: Paulo.Sandroni@fgv.br

Paula Freire Santoro

es arquitecta urbanista, profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo, doctora en Hábitat - FAUUSP (2008-2012) con beca de la Universidad Politécnica de Cataluña (ETSAB-UPC) en Barcelona, España (2010). Fue asistente técnica del Ministerio Público del Estado de São Paulo (2011-2012), y es profesora de la Escuela de la Ciudad (2009-2013) y de Uniban Anhanguera (2012-2013). Trabajó en el Instituto Pólis (2001-2011) en investigaciones, formación y asesoría en políticas públicas en el área de urbanismo. Contato: paulafsantoro@gmail.com

Luciano Scatolini

es abogado, escribano y especialista en Derecho Administrativo Económico. Es director del Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR). Fue escribano general de gobierno adjunto de la provincia de Buenos Aires. Docente de grado y maestría Universidad Nacional de la Plata y Universidad de Buenos Aires. Director de la cátedra de Hábitat de la UNLP. Autor de diversas publicaciones de doctrina legal. Participó de la ley de justo acceso al hábitat. Contacto: lucianoscato@hotmail.com

Néia Corrêa Uzon

es arquitecta formada por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, especialista en negociaciones con formación otorgada por la Universidad del Valle del Río de los Sinos. Formuló, estableció y dirigió la Oficina de Adquisiciones Especiales de la Secretaría Municipal de Hacienda de Porto Alegre entre 1997 y 2003. Participó, como delegada de la Secretaría Municipal de Hacienda de Porto Alegre, en la elaboración de la legislación de responsabilidad social aplicada en Porto Alegre entre 1989 y 2004, como también en la elaboración del Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de la ciudad. A partir de 2004 pasó a desempeñar actividades de fiscalización tributaria en el Municipio de Porto Alegre. Contacto: neiauzon@hotmail.com

Agenda del foro latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana

Contribuyeron con esta publicación los siguientes colegas que participaron en el Foro latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana

Quito, Ecuador – Mayo 5 al 10, 2013

APERTURA OFICIAL

Fernando Cordero, presidente de la Asamblea Nacional de Ecuador.

Gregory K. Ingram, presidente y director ejecutivo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

María Soledad Barrera, gerente general del Banco del Estado de Ecuador.

Alexandre Cordeiro Macedo, vice-Ministro y secretario-ejecutivo del Ministerio de las Ciudades de Brasil.

Lineamientos generales del foro

Martim O. Smolka, *senior fellow* y director del Programa para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, EE.UU.

MESA 1: LA CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS

Coordinador de Mesa: **Carlos Alberto Baena López**, senador del Congreso de la República de Colombia.

Incentivos por el cobro de Contribución Especial de Mejoras para el financiamiento de la infraestructura pública.

Autores: **Diego Aulestia** y **Vanessa Rodríguez**, consultores independientes, Ecuador.

Comentarista: **David Vetter**, Vetter Consultoría Económica Ltda., Rio de Janeiro, Brasil.

Relatora: **Cynthia Yanes**, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del Paraguay.

La contribución de mejoras en Colombia: Revisitando prejuicios.

Autor: **Oscar Borrero Ochoa**, Borrero Ochoa & Asociados, Bogotá, Colombia.

Comentarista: **Ciro Biderman**, Fundación Getulio Vargas, São Paulo, Brasil.

Relatora: **Annette Tejada**, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, República Dominicana.

MESA 2: POTENCIALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS

Coordinador de Mesa: **José Alejandro Arévalo Alburez**, diputado del Congreso de la República de Guatemala.

La contribución por mejoras en la promoción de nuevos desarrollos urbanos: Una aplicación no convencional para ciudades menores.

Autores: **Juan Ignacio Duarte**, consultor independiente y **Luis Baer**, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Comentarista: **Paul Bromberg**, Universidad Nacional de Colombia.

Relatora: **Gislene Pereira**, Universidad Federal do Paraná, Curitiba, Brasil.

Transferencia del Derecho de Construir: La experiencia de adquisición de suelo para la 3ª Perimetral de Porto Alegre, Brasil.

Autora: **Néia Uzon**, consultora independiente, Porto Alegre, Brasil.

Comentarista: **Zulma Bolívar de Vecchi**, Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas, Venezuela.

Relatora: **Cynthia Yanes**, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del Paraguay.

MESA 3:

RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS POR DERECHOS DE EDIFICABILIDAD

Coordinador de Mesa: **Alfredo Asti**, diputado del Parlamento del Uruguay.

El Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir (OODC): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de edificabilidades.

Autoras: **Camila Maleronka**, P3urb Asesoría de Proyectos, São Paulo y **Fernanda Furtado**, Universidad Federal Fluminense de Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

Comentarista: **Carlos Morales Schechinger**, Instituto de la Vivienda y Estudios para el Desarrollo Urbano (IHS), Países Bajos.

Relatora: **Beatriz Elena Rave**, Empresa de Vivienda de Antioquia - VIVA, Medellín, Colombia.

Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: El caso de São Paulo.

Autor: **Paulo Henrique Sandroni**, Fundación Getulio Vargas, São Paulo, Brasil.

Comentarista: **Alfredo Garay**, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Relatora: **Silvia García Vettorazzi**, Urbanística, Taller del Espacio Público, ciudad de Guatemala.

MESA 4: INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA

Coordinador de Mesa: **Pedro Del Piero**, Fundación Metropolitana, Buenos Aires, Argentina.

Subsidio a la integración social urbana en Chile.

Autores: **Francisco Sabatini; Pía Mora y María Ignacia Polanco**, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Comentarista: **Enrique Ortiz**, Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), México.

Relatora: **Adriana Hurtado Tarazona**, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo.

Autoras: **Raquel Rolnik**, Universidad de São Paulo y **Paula Santoro**, Ministério Público del Estado de São Paulo, Brasil.

Comentarista: **Gustavo Riofrío**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, Perú.

Relatora: **Elsa Lily Caballero Zeitún**, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

MESA 5: RECONOCIMIENTO PÚBLICO DE DERECHOS DE TENENCIA

Coordinador de Mesa: **Rolando Armuelles Boutet**, Programa Nacional de Administración de Tierras, Panamá.

La titulación masiva en Perú: Políticas integrales e informalidad urbana.

Autor: **Julio A. Calderón Cockburn**, Universidad Nacional de Ingeniería, Perú.

Comentarista: **Anelise Meléndez Lundgren**, Red Hábitat - Foro Permanente de la Vivienda, La Paz, Bolivia.

Relatora: **Annette Tejada**, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, República Dominicana.

La usucapión por la vía administrativa: Hacia la función social de la propiedad.

Autor: **Luciano Scatolini**, Escribanía General de Gobierno, Buenos Aires, Argentina.

Comentarista: **Edésio Fernandes**, Colegio Universitario de Londres (UCL), Reino Unido.

Relatora: **María Isabel Parés**, Universidad Nacional de Ingeniería, Nicaragua.

MESA 6: ACCIONES PREVENTIVAS A LA INFORMALIDAD

Coordinadora de Mesa: **Marisa Glave Remy**, regidora de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Perú.

Regeneración focalizada en acciones promotoras de la integración social de vecindarios formales ocupados por pobres en ciudades chilenas.

Autor: **Camilo Arriagada Luco**, Universidad de Chile.

Comentarista: **Claudio Acioly Jr.**, ONU-Habitat, Nairobi, Kenia.

Relator: **Luis Baer**, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Conformación de reservas territoriales en Aguascalientes como eje central para prevenir la informalidad.

Autor: **Edith R. Jiménez Huerta**, Universidad de Guadalajara, México.

Comentarista: **Diego Carrión**, consultor independiente, Ecuador.

Relatora: **Paula Santoro**, Ministério Público del Estado de São Paulo, Brasil.

MESA 7: PROVISIÓN DE SUELO PARA VIVIENDA SOCIAL

Coordinador de Mesa: **José Eduardo Vieira Ribeiro**, diputado federal del Congreso Nacional de Brasil.

Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay.

Autor: **Carlos Mendive**, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Comentarista: **Roberto Eibenschutz Hartman**, Universidad Autónoma Metropolitana de México.

Relatora: **Silvia García Vettorazzi**, Urbanística, Taller del Espacio Público, ciudad de Guatemala.

La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012.

Autores: **María Mercedes Maldonado**, Secretaría de Hábitat de Bogotá y **Adriana Hurtado Tarazona**, Universidad de los Andes, Colombia.

Comentarista: **Vera Rezende**, Universidad Federal Fluminense de Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

Relatora: **Elsa Lily Caballero Zeitún**, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

MESA 8:

INTERVENCIONES POR AGENTES PRIVADOS

Coordinador de Mesa: **Carlos Montes Cisternas**, diputado del Congreso Nacional de Chile.

Regularizador Social: Alternativa privada de regularización de ocupaciones informales.

Autor: **Andre Luis Cavalcanti de Albuquerque**, Terra Nova Regularizaciones de Tierras Ltda., Curitiba, Brasil.

Comentarista: **Eduardo Rojas**, consultor independiente, Washington DC, EE.UU.

Relatora: **María Isabel Parés**, Universidad Nacional de Ingeniería, Managua, Nicaragua.

La provisión privada a gran escala de vivienda accesible y suelo en El Salvador.

Autor: **Carlos Ernesto Ferrufino**, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, El Salvador.

Comentarista: **Alfonso Iracheta**, El Colegio Mexiquense, México.

Relatora: **Rosario Casanova**, Universidad de la República, Uruguay.

MESA 9: ALTERNATIVAS DE TRIBUTACIÓN

Coordinador de Mesa: **María Soledad Barrera A.**, Banco del Estado de Ecuador.

La base suelo del impuesto a la propiedad.

Autores: **Ismael López Padilla**, Universidad Nacional Autónoma de México y **Salvador Gómez Rocha**, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, México.

Comentarista: **Huáscar Eguino**, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, EE.UU.

Relatora: **Gislene Pereira**, Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Brasil.

Catastro Territorial Multifinalitario.

Autores: **Diego Alfonso Erba**, Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y **Mario Piumetto**, consultor independiente, Argentina.

Comentarista: **Pablo Peñafiel Tenorio**, Alcaldía de Cuenca, Ecuador.

Relatora: **Marcela Román Forastelli**, Programa Estado de la Nación, Costa Rica.

MESA 10: EXPROPIACIONES PARA VIABILIZAR LA VIVIENDA SOCIAL

Coordinador de Mesa: **Agustín Jarquín Anaya**, diputado de la Asamblea Nacional de Nicaragua.

Expropiación en situaciones de emergencia.

Autor: **Antonio Azuela**, Universidad Nacional Autónoma de México.

Comentarista: **Alberto Harth Deneke**, Civitas, El Salvador.

Relatora: **María Ignacia Polanco**, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá, Colombia.

Autor: **Juan Felipe Pinilla Pineda**, consultor independiente, Bogotá, Colombia.

Comentarista: **Sonia Rabello de Castro**, Universidad Estatal de Rio de Janeiro, Brasil.

Relatora: **Rosario Casanova**, Universidad de la República, Uruguay.

MESA 11

REDESARROLLO URBANO

Coordinador de Mesa: **Raquel Kismer de Olmos**, Consejera Superior y Directora del Instituto de Administración, Gobierno y Economía, Universidad Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina.

Reajuste de tierras en Medellín, Colombia.

Autoras: **María Cristina Rojas Eberhard**, consultora independiente, Bogotá y **Beatriz Elena Rave**, Empresa de Vivienda de Antioquia - VIVA, Medellín, Colombia.

Comentarista: **Eduardo Reese**, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

Relator: **Mario Andrés Piumetto**, consultor independiente, Córdoba, Argentina.

Desarrollo urbano orientado a buses rápidos.

Autor: **Daniel Rodríguez**, Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, EE.UU.

Comentarista: **Ralph Gakenheimer**, Instituto Tecnológico de Massachusetts, EE.UU.

Relatora: **Marcela Román Forastelli**, Programa Estado de la Nación, Costa Rica.

Sobre el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo

El Instituto Lincoln es una institución líder en temas claves relacionados con el uso, regulación y tributación del suelo urbano. A través de programas educativos y de investigación de alta calidad, el Instituto busca mejorar el diálogo entre agentes públicos y privados con decisión en temas relacionados con las políticas de suelo urbano. Opera como una fundación privada cuyos orígenes se remontan a 1946 y tiene por objeto brindar información para la toma de decisiones por medio de la educación, investigación, evaluación de políticas y proyectos de demostración; así como, la difusión de información, análisis político y datos, a través de nuestras publicaciones, nuestro sitio Web y otros medios.

113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400 USA
Phone: 617/661-3016
or 800/LAND-USE (800/526-3873)
Fax: 617/661-7235 or 800/LAND-944
(800/526-3944)
E-mail: help@lincolninst.edu
Web: www.lincolninst.edu

Sobre el Banco del Estado de Ecuador

Banco del Estado de Ecuador Desde hace 33 años, el Banco del Estado de Ecuador se ha posicionado como la entidad líder de financiamiento a los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales del país, a través de soluciones financieras y asistencia técnica que permiten hacer realidad proyectos de infraestructura y equipamiento social. Más allá de su rol como institución de intermediación financiera, el Banco actúa en línea con su vocación de institución pública de desarrollo y propende al fortalecimiento de las capacidades de gestión de todos los Gobiernos Subnacionales a través de la transferencia de conocimiento sobre implementación de políticas, programas, proyectos e instrumentos técnicos de planificación y gestión territorial.

Av. Atahualpa OE1-109 y Av. 10 de Agosto
Quito, Pichincha, Ecuador
Teléfono: 299-9600
Fax: 225-0320
Web: www.bancoestado.com

Sobre los editores

Martim O. Smolka es senior fellow y director del Programa para Latinoamérica y el Caribe y codirector del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Desde 1995 ha encabezado centenares de programas educativos y de investigación dirigidos a funcionarios públicos de alto nivel, académicos, líderes de ONGs y otros profesionales. Ha publicado sobre temas de economía urbana en las políticas de tierra en América Latina, particularmente sobre el funcionamiento de los mercados de tierra y su relevancia para las políticas de regularización de las ocupaciones informales; y sobre el financiamiento del desarrollo urbano incluyendo los impuestos a la propiedad raíz, y los instrumentos asociados a la movilización social de incrementos de valor del suelo. Es economista por la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, con Maestría y Doctorado en Ciencias Regionales por la Universidad de Pennsylvania. Es profesor jubilado, del Instituto de Planificación e Investigación Urbana y Regional (IPPUR) en la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Contacto: mamolka@lincolninst.edu

Fernanda Furtado es Profesora Asociada del Departamento de Urbanismo y del Curso de Posgrado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal Fluminense, en Niteroi, Rio de Janeiro, Brasil. Es colaboradora del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo desde 1995, donde ha coordinado y participado como profesora y conferencista en varios programas educativos y otros eventos, desarrollado proyectos de investigación y realizado diversas publicaciones en temas asociados a los instrumentos de intervención urbana y a la gestión pública de la valorización del suelo urbano. Es arquitecta y urbanista con Especialización en Planificación de los Usos del Suelo y Maestría en Planificación Urbana y Regional por el Instituto de Planificación e Investigación Urbana y Regional (IPPUR) de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (1993). Es Ph.D. en Estructuras Ambientales Urbanas por la Universidad de São Paulo (1999) donde realizó también estudios de pos-doctorado en 2009. Contacto: fer.furtado321@gmail.com

Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina

Este libro presenta descripciones resumidas de una selección de estudios encargados y desarrollados durante los últimos tres años y presentados por primera vez en mayo de 2013, durante el Foro de Quito, Ecuador, a través de una promoción conjunta del Instituto Lincoln con el Banco del Estado de Ecuador (BdE) y el Ministerio de las Ciudades de Brasil. El proyecto que ha llevado a este libro fue motivado por la evidencia de instrumentos concretos (implementados) que claramente abordan muchas cuestiones críticas y emblemáticas de la planeación urbana en las ciudades Latinoamericanas, los cuales a menudo desmitifican muchos prejuicios convencionales, y sin embargo son en gran parte desconocidos por los gestores de política urbana (de suelo) en la región.

Para llenar esta brecha, este proyecto identifica, documenta y evalúa instrumentos notables de intervención urbana, con el fin de divulgar la información a través de la región. El supuesto subyacente es que los servidores públicos de otras partes pueden ser inspirados por estos casos para encontrar nuevos caminos para abordar retos similares de la planificación urbana, ya sea diseñando nuevas herramientas o aplicaciones alternativas a las existentes. El carácter notable de los instrumentos seleccionados puede deberse a su diseño innovador u original pero con más frecuencia por su aplicación no convencional (los procedimientos de gestión, la (re) interpretación del alcance legal original, la extensión hacia usos no esperados, la aplicación a una escala mayor, etc.) de los instrumentos existentes.

Este libro representa un primer esfuerzo para compilar estudios de casos efectivos de instrumentos notables de política de suelo urbano, aplicados en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, El Salvador y Uruguay, incluyendo casos de herramientas implementadas de maneras diversas en muchas ciudades grandes de un mismo país pero también otros casos específicos y únicos aplicados en ciudades menores. El Instituto Lincoln da la bienvenida a los lectores para sugerir instrumentos adicionales dignos de ser evaluados y difundidos, para el beneficio continuo y mejorado de la calidad y la amplitud del debate sobre políticas de suelo en América Latina.

ISBN 978-9942-07-584-0



9 789942 075840