



Iniciativas de densificación urbana en tres países latinoamericanos.

Autor

Verónica de la Paz Mellado
Email: vdelpaz@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3907
Marcela Cáceres Lara
Email: mcaceres@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3934

Nº SUP:

Resumen

A solicitud del requirente se revisan experiencias urbanas de procesos de densificación, y distintas herramientas mediante las cuales se han incentivado dichos procesos y se han recuperado recursos públicos, tanto para el financiamiento de la propia obra como para otros destinos públicos.

En el primero de los casos, **México**, se destaca un estudio realizado por la Comisión de Vivienda del Senado cuyo objetivo fue establecer algunos principios básicos de un adecuado proceso de densificación. Entre estos se señala: el conocimiento del territorio a intervenir y el establecimiento de la densidad óptima que puede recibir; la distinción conceptual entre el derecho de propiedad y el derecho al desarrollo inmobiliario, como aspectos diferentes; la disponibilidad de adecuados sistemas de información para toda la comunidad que permitan el acceso a información transparente, oportuna y publica respecto de las variables involucradas como precios de suelo o normativa; la coordinación entre los distintos niveles gubernamentales y entre los distintos actores con instancias que promuevan la participación pública y la información a la ciudadanía de manera permanente y eficiente; que permitan la participación de los habitantes informales o irregulares en estos procesos, y que incluyan a estas familias; y el posicionamiento de los temas urbanos como ejes de largo plazo que requieren de un liderazgo de largo plazo.

En el caso puntual de densificación en México se describen distintos intentos que se ha llevado a cabo para promover el emplazamiento de vivienda social cercano a proyectos de movilidad, en determinados sectores permitiendo el incremento en el número de pisos. Los resultados han sido discretos principalmente porque no se realizaron los procesos de consulta e información pública que iniciativas de este tipo demandan, y existe cierta inconsistencia en la apreciación de la densidad como un beneficio urbano para el resto de los habitantes.

En el caso de **Brasil (Sao Paulo)** se describen las operaciones interligadas, las que consisten en una autorización para establecer incrementos de la edificación en algunas zonas establecidas de la ciudad a cambio del pago de un 50% del incremento del valor del suelo, entre el valor antes del proyecto, y luego de él, mediante dinero u obras

infraestructura en zonas de interés social, o viviendas para población de bajos ingresos entre otras contribuciones. El segundo instrumento descrito consiste en el aumento de los coeficientes de constructibilidad, entre uno básico y un máximo definidos en el plan, y mediante un procedimiento de cálculo se establece el monto de la contribución que el interesado deberá pagar al gobierno local por este incremento, recursos que irán a un fondo especial con objetivos predeterminados.

Por último, en el caso de **Colombia** se revisa el ejemplo de Bogotá en la aplicación de la Contribución de Valorización, sistema que permite el financiamiento de distintas obras públicas pero que se ha usado principalmente para obras e infraestructuras viales. Se construye a propósito de tres factores: el costo de la obra de construcción, la valorización generada en los inmuebles, y la capacidad de pago del propietario. En base a estos factores se construye un monto que deberá pagar cada propietario de acuerdo con los beneficios que se estima obtiene de la obra prevista, lo que en el caso de Bogotá implica la valorización de todos los factores beneficiosos asociados a la calidad de vida urbana.

Introducción

ONU Hábitat entre los temas urbanos que aborda ha señalado que la planificación y los planes de densificación son herramientas que necesitan las ciudades para mantener un crecimiento sostenible. Señala que “La planificación debe proveer una estructura urbana racional para reducir costos de transporte y provisión de servicios, mejorar el uso del suelo y apoyar la protección y organización de espacios urbanos abiertos”.

Así, entre los aspectos que debe abordar la planificación ONU Hábitat distingue aspectos tales como la densificación suburbana, la rehabilitación de áreas deterioradas, el diseño de nuevas zonas con densidades altas, el desarrollo de suelo abandonado u obsoleto, y la conversión de edificios

Particularmente, en relación a las variables expansión /densificación, ha subrayado que la respuesta no obedece a la definición de una sola alternativa sino a la consideración de que la combinación de ambos mecanismos permite un adecuado desarrollo urbano y la atracción de inversiones, en donde se disponga de suficiente suelo urbano acorde a la población que alberga y sus necesidades como para permitir la inversión y la ventajas económicas de la ciudad.

En este marco conceptual, este documento revisa las experiencias de México, Brasil y Colombia, países en los que se han implementado experiencias urbanas de densificación a través de distintos instrumentos urbanos.

México

A raíz de una evaluación de la situación urbana en México, la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado patrocinó una investigación sobre la densificación, cuyo informe se denomina “México Compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México”¹. Dicho estudio parte de la premisa de que el país está sufriendo un proceso de crecimiento descontrolado y desordenado. En este contexto se señala que la densificación urbana es una de las alternativas de solución posible. Así, plantea que un plan básico de densificación es la construcción vertical y la rehabilitación de terrenos subutilizados.

Respecto de las ventajas o desventajas de la densificación, el estudio señala que:

“... la densificación urbana puede construir las ciudades compactas, sustentables, productivas y justas que busca. Pero, si está mal diseñada y/o implementada, esta misma estrategia de densificación puede resultar en ciudades hacinadas, contaminadas y segregadas, resultando entonces el mismo problema que pretendía combatir”².

Lo anterior, a propósito de señalar que la densificación para ser adecuada debe responder a las particularidades de cada ciudad, y respecto de los objetivos que se pretende implementar, con una completa evaluación de los efectos potenciales, positivos y negativos.

En el estudio señalado se analiza las ventajas y desventajas de los procesos de densificación, en relación a distintas variables: Movilidad, uso de suelo, sustentabilidad ambiental, equidad social, desarrollo económico, obteniéndose los siguientes resultados:

Figura N°1: Ventajas y desventajas de la densificación para distintas variables (México Compacto, 2015)

| En relación a la movilidad | En relación al uso de suelo |
|---|---|
| <p>Ventajas Mejora la accesibilidad de la ciudad, ya que la población reside más cerca de donde trabaja, estudia, consume y juega. Hace el transporte público más viable y eficiente. Crea mejores condiciones de salud pública al hacer más caminable y amigable para el uso de la bicicleta. Disminuye el número y distancia de los viajes en vehículos motorizados.</p> | <p>Ventajas Hace que los espacios valoren y cuiden más a los espacios verdes interurbanos. Hacen mejor uso de la infraestructura de servicios públicos ya instalada. Reduce la presión para reservas ecológicas y agrícolas. Incentiva la zonificación de usos mixtos. Intensifica el uso del suelo urbano.</p> <p>Desventajas</p> |

¹ Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, de la Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas A.C., y de SIMO Consulting *México Compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*. México, 2014.

² Op. cit., *México Compacto...*, p. 3.

| | |
|---|---|
| <p>Hace eficiente el uso de estacionamientos compartidos en zonas de uso mixto. Desventajas: Aumenta el tráfico y congestión vehicular. Genera congestión peatonal Crea problemas de estacionamiento, ocasionando pérdida de tiempo y aumento de costo.</p> | <p>Limita el espacio abierto, más gente utiliza el mismo espacio. Limita el espacio para la recreación y el esparcimiento. Limita las opciones para ubicación de nuevos edificios aumentando el precio del suelo. Reduce la capacidad de absorción pluvial, provocando inundaciones. Mayor uso provoca degeneración de los espacios.</p> |
| En relación a la sostenibilidad ambiental | En relación a la equidad social |
| <p>Ventajas Reduce las emisiones de combustibles fósiles y la huella de carbono. Reduce el consumo de agua y energía per cápita. Facilita los sistemas de reciclaje y tratamiento de aguas negras a gran escala. Facilita la innovación de arquitectura verde. Crea economía de escala para los avances tecnológicos y el uso de nuevos productos de transporte sustentables. Desventajas Exacerba la contaminación del aire por reducir el espacio para árboles y arbustos que purifican y refrescan el aire. Usa más energía en la construcción de edificios de alta densidad. Limita la posibilidad de ciertos sistemas de energía como la solar pasiva. Reta la capacidad de manejar residuos domésticos.</p> | <p>Ventajas Reduce la segregación y exclusión social. Reduce la inseguridad la crea un ambiente “con ojos a la calle” Mejora el acceso a la vivienda accesible, especialmente para jóvenes y adultos mayores. Aumenta el capital social, creando comunidades diversas y vitales con oportunidades para interacción creativa y social. Mejora el acceso al equipamiento urbano (escuelas, teatros, tiendas) sin necesidad de vehículo particular. Desventajas Propicia procesos de gentrificación. Crea angustia psicológica, sobrecarga cognitiva, pérdida de control personal y ansiedad. Genera hacinamiento de vivienda. Provoca una sensación de pérdida de privacidad. Aumenta las molestias provocada por ruido y luz artificial.</p> |
| En relación al desarrollo económico | |
| <p>Ventajas Atrae comercio, turismo y desarrollo habitacional a zonas urbanas. Atrae servicios de salud, de educación, cultura y recreación de alta calidad Mejora las oportunidades empleo, la productividad, las economías de escala y aumenta el valor de la propiedad. Promueve una masa para apoyar el comercio local. Se invierten en equipamiento público de mayor calidad y capacidad. Desventajas Cuesta más construir y mantener desarrollos inmobiliarios de alta densidad.</p> | |

| | |
|---|--|
| Aumenta el precio relativo de la vivienda, el suelo, los bienes y servicios. Impacta negativamente el desarrollo económico de las áreas rurales colindantes. | |
|---|--|

Fuente: México Compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México (2015).

En este marco conceptual, el estudio propone siete (7) condiciones como las mínimas necesarias, en el contexto Mexicano para un adecuado programa de densificación:

1. **“Analizar la capacidad de carga urbana para determinar el nivel óptimo de densidad.** El análisis costo-beneficio que considera la capacidad de varios factores urbanos (los servicios, la infraestructura, la edificabilidad, el mercado y la sociedad) siempre debe guiar la toma de decisiones en cuanto a la densificación.
2. **“Distinguir entre derecho de propiedad y derecho de desarrollo inmobiliario.** Al diferenciar claramente entre derecho de propiedad y derecho de desarrollo inmobiliario, tanto en el ámbito legal como en el ámbito fiscal, las ciudades pueden incentivar la densificación y, al mismo tiempo, generar mayores ingresos.
3. **“Mantener un sistema de información geoespacial integrado, accesible y actualizado.** Al considerar que para maximizar sus beneficios los desarrollos densos deben analizarse de forma individual y en ningún caso exceder la capacidad de los servicios, se vuelve indispensable que los gobiernos locales cuenten con sistemas que les brinden información oportuna sobre el estado de los servicios, la densidad efectiva y la normatividad aplicable a zonas específicas. De otra forma, no pueden tomarse decisiones informadas de densificación.
4. **“Coordinar entre órdenes de gobierno, instituciones de desarrollo urbano y regiones geopolíticas.** La densificación exitosa requiere que los distintos entes gubernamentales trabajen en conjunto, de manera vertical, horizontal y transversal para poder lograr un proceso integrado de planeación urbana.
5. **“Promover la participación pública en el desarrollo urbano.** Las opiniones y las preferencias de los residentes (y potenciales residentes) de una zona urbana no son sencillas ni triviales, y no pueden ignorarse ni darse por descontadas. Es indispensable diseñar e implementar mecanismos para que los ciudadanos y el gobierno generen una interacción bilateral constante y eficiente.
6. **“Responder a la informalidad y los asentamientos irregulares.** Es clave considerar a los habitantes de los asentamientos irregulares como parte integral del sistema urbano para poder tratar el problema de su informalidad y vulnerabilidad en conjunto. Si las estrategias de densificación no consideran la provisión de espacio habitable para familias de escasos recursos, seguirán apareciendo desarrollos irregulares.
7. **“Fomentar el liderazgo urbano con visión a largo plazo.** El éxito de una densificación inteligente que perdure a largo plazo requiere también de un liderazgo político serio y de largo plazo”³.

³ Op. cit., *México Compacto...*, p. 20.

Casos de densificación en México

1. Distrito Federal de Ciudad de México.

Durante la administración 2000-2006 del Distrito Federal se planteó la necesidad de tomar medidas ante la pérdida de habitantes en las zonas centrales de la ciudad, para promover el repoblamiento y la elevación de la densidad habitacional en la delegaciones (comunas) centrales.

Mediante el “Bando Informativo Dos”, la administración estableció que se restringiría el crecimiento de la mancha urbana en los sectores periféricos, limitándose en ese sector la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demandaran un gran consumo de agua e infraestructura urbana, “en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad.”. Además, informó que se promovería el crecimiento poblacional hacia las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) “para aprovechar la infraestructura y servicios que se encontraban sub-utilizados”. En dichas delegaciones centrales se promovería la construcción de vivienda para “la gente humilde de la ciudad” (vivienda social).

Con este objetivo se estableció que se facilitarían los trámites para la autorización de conjuntos habitacionales de hasta 200 viviendas mediante los siguientes incentivos:

- Otorgamiento de un Certificado Único para la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y de desagüe pluvial, de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso del suelo.
- Algunos esquemas para dar incentivos financieros (sobre todo, reducciones fiscales previstas en el Código Financiero del DF) para promover la inversión en vivienda de interés social y popular.

Esta decisión generó una fuerte polémica, académicos y analistas técnicos señalaron la falta de estudios disponibles públicamente que justificaran la existencia de capacidad instalada no utilizada en los servicios públicos de las zonas señaladas; por su parte, los actores políticos criticaron la falta de consulta a la población. Desde el punto de vista económico, se predijo que el valor de los inmuebles de dichos sectores aumentaría lo que impediría la instalación de vivienda accesible. Adicionalmente, la teoría económica permitía predecir que el valor de los inmuebles en las cuatro delegaciones centrales se dispararía, efecto que iría en contra de la intención expresa de promover vivienda asequible para personas de escasos recursos. Finalmente esta decisión fue revocada por la administración siguiente (2006-2012).

Con posterioridad se desarrolló la Norma 26 (mayo 2010) que buscaba incentivar la producción de viviendas sustentables. En esta norma se permitían incrementar el número de pisos de los proyectos en altura si se cumplían con los requisitos relacionados con el precio de la unidad (entre 20 y 30 sueldos mínimos), sistemas eficientes en las instalaciones de agua y energía, áreas comunes y disponibilidad de estacionamientos. En agosto de 2013 esta norma fue suspendida porque se verificó que la estrategia prevista no evitaba la ocurrencia de especulación inmobiliaria, y estaba desvinculada de la estrategia de transporte de la ciudad.

En este periodo alcaldicio y en los dos siguientes, en el ámbito urbano se habían desarrollado proyectos de transporte que buscaban elevar la calidad de vida urbana: METROBUS, sistema de buses que transitan por cinco redes de corredores urbanos exclusivos y que tienen estaciones de acceso definidas y cuyas proyecciones eran atender a 900.000 pasajeros diarios; otro proyecto fue la recuperación del centro histórico y la revitalización del Corredor Paseo de la Reforma, caso en que se repavimentó y remodeló el área, junto la creación de la Fundación Centro Histórico de la Ciudad de México, que busca la recuperación de edificios, espacios urbanos y las comunidades involucradas, y finalmente en 2012 se puso en marcha la línea 12 de metro de la ciudad.

En este nuevo contexto se desarrollaron las Normas 30 y 31, que corresponde a un sistema de subsidios cruzados que mediante el financiamiento de las viviendas de medio y alto precio permite el financiamiento de la vivienda social. La norma identifica sectores sobre los que aplica vinculados a los proyectos urbanos de transporte en desarrollo, y busca evitar la ocurrencia de procesos de especulación. También contemplaban mecanismos de captura de la plusvalía de la inversión pública, recursos que se distribuían entre un 60% para la producción de vivienda, un 20% para el mejoramiento de la movilidad, equipamiento y espacios públicos y un 20% para el área intervenida. Finalmente, esta norma no se aplicó por la fuerte oposición ciudadana que concitó.

En la evaluación de esta política el estudio constata que los principios fundamentales de la densificación no se aplicaron de forma apropiada, principalmente porque no se realizaron los procesos de consulta e información pública que iniciativas de este tipo demandan, y por cierta inconsistencia en la apreciación de la densidad como un beneficio urbano. En este último sentido, una encuesta sobre la materia arrojó los siguientes resultados:

a. Respecto del concepto de densificación

“...la opinión de los capitalinos sobre el concepto de densificación es compleja y, en cierta medida, inconsistente. Pareciera ser que, si bien se aprecia que los beneficios de vivir en una zona densamente poblada exceden sus costos, se sigue teniendo una preferencia marcada por vivir en casas amplias, que son económicamente factibles sólo en la periferia”⁴.

b. Respecto de las ventajas de la densificación

Para los habitantes de las zonas periféricas “...lo primero que les viene a la mente al pensar en aumentar la población de una colonia fue... “más edificios en construcción” (15% de las menciones), seguida de “aumento en la delincuencia común, deterioro en la calidad de los servicios,” y “escasez de agua...”⁵.

Para los habitantes de las zonas más céntricas es “departamentos más pequeños” y “deterioro en la calidad de los servicios”⁶.

⁴ Op. cit., *México Compacto...*, p. 75.

⁵ Op. cit., *México Compacto...*, p. 75.

⁶ Op. cit., *México Compacto...*, p. 76.

Brasil

Estatuto de la Ciudad

Corresponde a una Ley Federal aprobada en Brasil, en el marco de la Constitución de 1988, y otorga un papel central a los municipios para formular los principios de planificación urbana, así como los procesos de desarrollo y gestión.

El Estatuto de la Ciudad tiene cuatro dimensiones principales⁷:

- Explica el principio constitucional de las funciones sociales de la propiedad y de la ciudad y los otros principios determinantes de la política urbana. Este señala que: “reconoció el poder y la obligación del poder público, especialmente de los municipios, en el control del proceso de desarrollo urbano, con la formulación de políticas territoriales y de uso del suelo, en las que los intereses individuales de propietarios de tierras y propiedades tienen que coexistir necesariamente con otros intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos socioeconómicos y de la ciudad como un todo”⁸.
- Crea una serie de instrumentos jurídicos posibles de usar por las administraciones municipales, para en el marco de sus planes directores: ... “regular, inducir y/o revertir la acción de los mercados de tierras y propiedades urbanas según los principios de inclusión social y sostenibilidad ambiental”.⁹
- Establece mecanismos, procesos y recursos para la gestión urbana. Bajo este prisma se promueve integración ente planificación, legislación y gestión urbana ambiental, así como la promoción de la participación de la ciudadanía en el proceso de decisiones.
- Posibilita la regularización del suelo de los asentamientos informales consolidados.

La aplicación del Estatuto de la ciudad, así como de las herramientas que se promueven, ha tenido distintas interpretaciones y distinta profundidad en su aplicación, resultando algunas en cambios visibles y de relevancia.

El caso de densificación de Sao Paulo.

Durante el periodo 1999 y 2005 se utilizaron dos instrumentos de recuperación de plusvalías existentes en Brasil: operaciones interligadas y suelo creado (Concesión onerosa del derecho de construir). Las operaciones interligadas consisten en una autorización para establecer incrementos de la edificación en algunas zonas establecidas de la ciudad a cambio del pago de un 50% del incremento del valor del suelo, entre el valor antes del proyecto y luego de él. Este incremento podía pagarse mediante dinero u obras las que principalmente corresponden a obras de infraestructura en zonas de interés social, viviendas para población de bajos ingresos, trabajos de recuperación ambiental o social entre las acciones previstas. La evaluación de estos proyectos fue que en ellos se realizaron acciones nocivas y contrarias a los objetivos previstos, y poca transparencia en la acción pública lo que cancelo su aplicación.

⁷ El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico. Edésio Fernandes

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

El instrumento denominado suelo creado, fue aplicado después del año 2002, cuando ya se encontraba en vigencia el Estatuto de la Ciudad, en dos zonas específicas de la ciudad. El instrumento consiste en el aumento de los coeficientes de constructibilidad, entre uno básico y un máximo definidos en el plan. Mediante un procedimiento de cálculo se establece el monto de la contribución que el interesado deberá pagar al gobierno local por este incremento, recursos que irán a un fondo especial con objetivos predeterminados. Este modelo estima que las capacidades de los lotes varían pero dentro de marcos máximos establecidos en la misma planificación.

Posteriormente, en el año 2002, estas herramientas se incorporaron en el Plan Director de la ciudad, y fueron ampliamente utilizadas. Allí se estableció un coeficiente de edificación diferenciado para las distintas zonas de la ciudad y los porcentajes de incremento en consideración a las características específicas del territorio.

La aplicación de la concesión onerosa del derecho de construir fue evaluada a 10 años. Entre sus resultados, se da cuenta que el procedimiento fue fácilmente aplicable en los procesos de otorgamientos de permisos de edificación, y que en 2013 su aplicación alcanzó un consumo del potencial constructivo adicional superior al 50% del stock disponible previsto.

Por otra parte, los resultados dieron cuenta de que el mecanismo no aumenta el valor del precio de venta de los inmuebles. En tal sentido, se destaca que el instrumento no inhibe la acción inmobiliaria, ya que el costo corresponde al suelo y no al proyecto, suelo en el que se ha internalizado el mayor valor por la inversión pública.

Uno de los puntos que suscitó controversias, es que en la implementación se discutió si lo más adecuado era un derecho básico homogéneo o que reconociera zonas. Al respecto la evidencia de Sao Paulo da cuenta que su diferenciación para incentivar determinadas zonas no fue efectivo (Furtado et al. 2012).

Colombia

La conformación de Bogotá como de las ciudades importantes en Colombia desde mediados del siglo pasado, ha significado una mayor demanda de vivienda, servicios públicos e infraestructura vial, entre otros.

Su expansión urbana no ha obedecido a un patrón planificado, sino que por el contrario, ha experimentado un crecimiento caótico, con ocupación de zonas de alto valor ecológico y marginalidad de vastos sectores de la población. Desde mediados del siglo pasado, se consolidó un sector industrial y empresarial que demandó con mayor urgencia mano de obra, estimulando y conformando con mayor fuerza una clase obrera. Esta clase, es quien empieza a demandar un problema crónico en la ciudad: la vivienda urbana, pero la problemática de la migración rural –urbano, la tasa de crecimiento demográfico muy alta en esos momentos y la atractiva oferta de servicios públicos con una gran cobertura, determinaron que vastos sectores urbanos fueran ocupados para la construcción de vivienda, con apoyo del Estado y también en forma ilegal.

En la década de 1970 se alcanzaron los valores mínimos de densidad, pero empezaron a aparecer innovaciones que hicieron posible un cambio de tendencia. Así, mientras que la sub-urbanización hacia el norte salió del territorio de Bogotá hacia el municipio vecino de Chía, en la periferia más próxima al centro comenzaron a construirse viviendas multifamiliares modernas, fuera del alcance de los esquemas constructivos populares.

A mediados de la década de 1980 se produce el cambio de tendencia por el que se ralentiza e incluso se llega a invertir el éxodo hacia el suburbio. La densificación edificatoria que propiciaban las clases altas no se tradujo en una densificación equivalente en términos demográficos debido a los altos estándares y costos que se manejaban. La solución de vivienda multifamiliar en conjuntos cerrados de altas densidades permitió a la clase media instalarse en cualquier contexto urbano, aunque se dio sobre todo en los confines del occidente de la ciudad por las dificultades de acceso a suelo urbanizable bien localizado. Hoy, es posible encontrar estos enclaves en el sur de la ciudad, en localizaciones mucho más próximas al centro, rodeados de construcciones populares.

En cumplimiento de la ley 388 de 1997, la alcaldía distrital de Bogotá, expidió el Decreto 619 de 2000 "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá. Posteriormente, en el año 2004, se adoptó el Decreto 190 de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

Algunos de los objetivos a largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT), son planear el ordenamiento territorial del Distrito Capital en un horizonte de largo plazo; controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural; avanzar a un modelo de ciudad región diversificado, con un centro especializado en servicios y; en el desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo para la región.

La visión del POT, planteaba la necesidad de establecer mecanismos para que el modelo de crecimiento apuntara a la densificación y también a la consolidación de una expansión controlada, a fin de prevenir modelos expansivos como los de otras ciudades latinoamericanas. El Plan de Ordenamiento Territorial identificó cuatro factores que habían favorecido la compactación y densificación inorgánica de la ciudad: el modelo ineficiente de transporte, el excesivo precio del suelo, una fiscalidad que penalizaba el suelo urbano sin desarrollar, y la permisividad normativa.

Este proceso de densificación no supuso una paralización de la expansión de la ciudad. Para soportar el aumento poblacional y la demanda de vivienda, la ciudad amplió su perímetro urbano e incorporó de manera permanente nuevo suelo para urbanizar. En este contexto, un factor que provocó el retorno de las clases altas desde los suburbios al centro fue el problema de la movilidad.

El orden urbano de Bogotá ha respondido más a una lógica de interés particular de los grandes propietarios del suelo y otros agentes económicos que a la de la eficiencia urbana de los planificadores.

La segregación socio-espacial instaurada desde una fase muy temprana, con el norte de la ciudad reservado para los sectores acaudalados, mientras en el sur se concentraban los sectores populares,

ha supuesto la aparición de tejidos urbanos especializados de acuerdo a la demanda prevista. Sin apenas dotaciones en el sur frente a un norte más cualificado que definen dos mercados residenciales muy distintos, tanto en los tipos de viviendas como en los servicios que ofrece el entorno urbano.

La mejor opción de los propietarios en el sur de la ciudad era ofrecer sus tierras para la instalación de las clases populares derivando las necesarias inversiones de urbanización hacia el sector público.

La urbanización pirata o irregular, que impone la planificación particular del propietario del suelo o del intermediario urbanizador frente a la planificación general del conjunto de la ciudad, también ha funcionado para el sector formal de la construcción: en las permanentes negociaciones, formales o informales (legales o ilegales), sobre volúmenes edificatorios, cesiones de espacio público, etc., prevaleciendo siempre los intereses del particular sobre los de los colectivos de la ciudad.

A nivel nacional, Colombia ha presentado una rápida urbanización. El 61% de la población se encuentra en centros urbanos del sistema de ciudades, cerca del 76% del PIB Nacional se genera en estos centros y, 41 ciudades cuentan con más de 100 mil habitantes.

El año 2017 el Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia, DNP, desarrolla el Atlas de Expansión Urbana, en alianza con el Instituto Marron de Gerencia Urbana de la Universidad de Nueva York, en el marco del Programa Nacional de POT Modernos.

El Atlas de Expansión urbana, es una herramienta abierta y en línea que contiene mapas, imágenes satelitales y datos con respecto al proceso de crecimiento y consolidación urbana de 109 municipios durante los últimos 30 años. Su objetivo es diagnosticar y entender la dinámica pasada, presente y futura de la expansión urbana para planear el territorio y atender las necesidades derivadas de los rápidos procesos de urbanización.

Esta herramienta muestra diversos aspectos, tales como población, Programas de Ordenamiento Territorial (POT) en los 108 Municipios, sistema de ciudades en 26 municipios, ancho de las vías, tamaño promedio de la manzana, y huella urbana (datos año 2015).

La huella humana, es el área construida de una ciudad que incluye las zonas edificadas de uso residencial, comercial o industrial; vías y espacios abiertos (espacio público y lotes vacantes al interior de la ciudad).

En este contexto general, uno de los instrumentos que se han utilizado en Colombia, tanto en Bogotá, como en la ciudad de Medellín, es la Contribución de Valorización, sistema que permite el financiamiento de distintas obras publicas pero que se ha usado principalmente para obras e infraestructuras viales.

La contribución de valorización se construye a propósito de tres factores: el costo de la obra de construcción, la valorización generada en los inmuebles y la capacidad de pago del propietario. En base a estos factores se determina una ecuación que determina el monto de contribución que deberá pagar dicho propietario. Los recursos obtenidos permiten el financiamiento municipal, tanto respecto de la misma iniciativa como de otras obras públicas, entre las que está prevista la vivienda. El plazo para la

aplicación de esta contribución es de cinco años siguientes a la ejecución de las obras, aunque la evidencia ha demostrado que dos años es el plazo más adecuado.

En base a estos factores se construye un monto que deberá pagar cada propietario del área de influencia de un proyecto, según distintos criterios como 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.

En el caso de las obras viales uno de los métodos más ocupados es en relación a la plusvalía de las obras viales en base a la figura a continuación:

Figura N° 2: Valorización según distancia y plusvalía del 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: Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina. Lincoln Institute. Año 2014.

En el caso de Bogotá, la contribución de valorización se calcula no solo respecto del valor de la obra sino de la valoración de todos los beneficios que la obra provoca en la calidad de vida de un sector, en otras ciudades colombianas como Medellín, Manizales y Bucaramanga se 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 del costo total.

Otro aspecto relevante es que los procesos de participación ciudadana y la visibilidad de los beneficios con las obras han permitido una fuerte aceptación de este instrumento por las comunidades, cuestión que se diferencia de otros impuestos como el predial que tiene un alto índice de morosidad en su cumplimiento. Evaluaciones expertas han señalado que una de las razones por las que este tipo de iniciativas ha fracasado en otros países se debe a que los recursos obtenidos se han gastado en cuestiones que no se vinculan directamente con el bienestar de las personas y su calidad de vida urbana¹⁰.

Referencias

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, de la Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas A.C., y de SIMO Consulting. *México Compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*. México, 2014, pp. 121. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/vivienda/docs/mexico_compacto.pdf (julio 2018)

¹⁰ Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina. Lincoln Institute. Año 2014.

Fernandes, Edésio. El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico. Disponible en https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Spanish_Ch4.pdf (Julio 2018)

Jiménez-Romera, Carlos; Torres-Tovar, Carlos Albert. Revista Universidad de Valladolid, España, 2013 Proximidad obligada y densificación no planificada en Bogotá. Disponible en: <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/1124/968> (julio 2018)

Libertun, Nora; Guerrero, Roberto ¿Cuánto cuesta la densificación? La relación entre la densidad y el costo de proveer servicios urbanos básicos en Brasil, Chile, Ecuador y México. Disponible en <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/viewFile/1956/1026>

ONU HABITAT. Reporte del Estado de las ciudades de Colombia. 2015. Disponible en http://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/RECC_UNU-Habitat_2015.pdf (julio 2018)

ONU HABITAT. Laboratorio de Planificación Urbana y Diseño. Disponible en <https://es.unhabitat.org/iniciativas-urbanas/iniciativas-programas/lab/> (julio 2018)

SEDESOL. Guía para la re densificación. 2010. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/214894/Guia_para_la_Redensificacio_n.pdf (Julio 2018)

Smolka, Martim O. Furtado, Fernanda. Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. 2014. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf (julio 2018)

Vejarano, María Clara Movilización social de la valorización de la tierra. Casos latinoamericanos. 2007. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en <https://www.lincolnst.edu/es/publicaciones/otro/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra> (Julio 2018)

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)

Con formato: Inglés (Estados Unidos)