

El Valor del suelo como determinante de la forma y estructura de la Ciudad

Una propuesta para evitar su incremento constante.

Documento base para el conversatorio sobre el tema que se realizó el día 25 de noviembre de 2014 en la Escuela de Ingeniería sede de Zúñiga

El crecimiento explosivo de la actividad edificadora, en la gran ciudad metropolitana del Valle de Aburrá y su entorno inmediato, se caracteriza por su alta densidad (urbana y rural), ocupación del suelo en condiciones adversas a las lógicas del medio natural, precariedad urbanística y una arquitectura que niega la ciudad. Todo ello en contravía de los postulados del modelo de ocupación establecido en el POT.

Es indudable que la normatividad vigente no logra orientar a los particulares para lograr una ocupación del suelo en armonía con estos postulados y por ende con las características ambientales, sociales y culturales de este territorio. Son muchas las razones para que esto suceda, entre las cuales se destacan, la incoherencia de algunas normas con el modelo y las políticas del POT, como es el caso de la norma de usos en relación con el objetivo que busca la mixtura de actividades; la existencia de normas que anulan los efectos de otras, por ejemplo, el índice de ocupación en algunos sectores de la ciudad, que puede estar acorde con los objetivos, pero algunas normas complementarias permiten ocupar más suelo con parqueaderos y otras instalaciones, que reducen el espacio abierto dejando poco o nada de suelo sin construir ni pavimentar; el poco compromiso de los empresarios del mercado inmobiliario y de la construcción, con la ciudad, que buscan salidas legales para no acogerse a la norma, entre muchas otras. Pero quizás la principal razón para que la norma no logre los resultados esperados es la subvaloración de la misma por los ciudadanos y por algunas de las autoridades y la falta de voluntad política para aplicarla, monitorearla, corregirla cuando no ofrece los resultados esperados y para hacerla cumplir.

Sin embargo, el principal determinante de las densidades y por ende de la forma de ocupación del suelo es el precio de la tierra. Para el sector inmobiliario esta parece ser la variable en la que se sustenta su constante y persistente gestión ante las autoridades locales para lograr cada vez más altos aprovechamientos y muchas otras prebendas que en conjunto atentan contra la calidad del ambiente urbano y la vivienda digna.

En buena parte el valor del suelo está determinado por lo que se puede hacer en él. Pero también inciden en ello, muchas otras variables de oferta y demanda, prestigio y moda, entornos amables o en deterioro, facilidades de movilización, etc. Sin embargo, el valor del suelo se constituye en el principal argumento de constructores para gestionar con las autoridades locales mayores aprovechamientos, alegando que se compromete la rentabilidad del negocio y por ende la generación de empleo, cuando las densidades no responden al valor del suelo en el mercado.

Esta situación se ha convertido en una espiral sin fin: alto valor del suelo, aumento en los aprovechamientos que eleva aún más el precio del suelo, nuevas gestiones para aumentar el aprovechamiento y otras prebendas que mitiguen el riesgo del negocio, y así sucesivamente hasta llegar a resultados a todas luces inconvenientes como son algunos de los desarrollos que tenemos en la gran ciudad metropolitana, donde quizás los casos más emblemáticos son: las torres de San Sebastián sobre la Avenida Oriental en el sector de Niquitao, y las altas torres en los bordes en varios municipios del Valle de Aburrá, construidas en terrenos de altas pendientes y muchas veces en los cañones de las quebradas.

En medio de este caos del crecimiento de la ciudad, ha quedado relegado el buen urbanismo, la generación de trama urbana, el equilibrio entre espacio abierto y espacio construido y entre densidad y capacidad de soporte. Todo ello atenta contra la calidad de la ciudad como sistema ecológico de grupos humanos.

Este carácter de determinante de la ocupación del suelo puede ilustrarse con algunas manifestaciones:

1. La política nacional de vivienda, está fundamentada en la necesidad de conseguir suelo barato que haga posible la producción masiva de viviendas de bajo costo. Como es obvio, el suelo rural tiene un valor significativamente menor al suelo urbano, con esta lógica el Ministerio permite y promueve macroproyectos de vivienda en suelo rural, que violan principios rectores del ordenamiento del territorio, y que generan incremento del valor del suelo rural y expectativas de los propietarios del suelo del entorno inmediato a dichos macroproyectos.
2. Como el suelo vale lo que se puede hacer en él, un suelo que hasta hace poco tenía valor muy bajo debido a las restricciones de pendiente y difícil acceso, hoy su valor es alto en la medida en que la norma le otorga aprovechamiento a todo el lote para que se desarrolle en la escasa área útil que le queda. Pasa igual con las cañadas de las quebradas, que por sentido común, respeto por el patrimonio natural y prevención de desastres no eran construibles y hoy lo son, sea porque la norma lo permite o porque se viola.
3. El desarrollo en suburbio (vivienda campestre, semicampestre) que también presenta un explosivo crecimiento, ha elevado el valor del suelo rural a precios de suelo urbano, pero carecen de las dotaciones propias de la ciudad: infraestructuras de movilidad, espacio público, equipamientos, trama urbana y toda la oferta cultural, institucional, educativa, recreacional, etc que ofrecen los centros urbanos. Este crecimiento del valor del suelo ha desembocado en introducir en el mismo suelo rural, otro tipo de edificaciones, en todo ajenas a las características rurales. Ya el mercado no ofrece vivienda campestre, sino urbanizaciones, edificios multifamiliares, centros comerciales, localizados aleatoriamente en el territorio, produciendo una ocupación caótica que no brinda a los ciudadanos las comodidades y servicios de las zonas urbanas y que generan altísimas demandas en servicios e infraestructuras que luego tienen que sufragar y desarrollar los municipios empobrecidos, pues el valor del suelo hace que solo la actividad inmobiliaria sea económicamente factible, desplazando las actividades productivas rurales.
4. En el marco de esta lógica de comportamiento del valor del suelo y del mercado inmobiliario, los avalúos de los inmuebles se definen a partir del potencial aprovechable definido por la norma. En consecuencia quien viva en una casa, que adquirió como bien de uso y utiliza y disfruta como parte central de su calidad de vida, no es empresario y no tiene en su mente el

desarrollo de un proyecto inmobiliario, debe pagar un impuesto predial muy alto, puesto que su avalúo se establece a partir de lo que se puede hacer en ese suelo que ocupa su vivienda. Eso significa que el estado lo trata como propietario que tiene la estrategia de engordar su suelo para su mayor provecho económico.

Se da por hecho que el valor del suelo, que repito, determina en buena parte la forma de ocupación y aprovechamiento del suelo está fijado por el mercado y que excepto en el caso de que el suelo sea adquirido por el estado, nada o muy poco puede hacerse para regularlo y evitar estos resultados visiblemente caóticos a los que puede llevar el aumento desmedido del valor del suelo.

El municipio de Medellín ha avanzado significativamente en la incorporación de instrumentos para la gestión del suelo en el nuevo POT, entre los que se encuentran algunos orientados a evitar la especulación: derecho de preferencia, desarrollo prioritario, anuncio de proyecto, afectación y declaratoria de utilidad pública. Pues bien, en este conversatorio traigo como borrador de propuesta para empezar a discutir su validez y pertinencia, el uso del instrumento usado en el Brasil, denominado Otorgamiento Oneroso de Derechos de Construcción OODC, como herramienta para quebrar el valor del suelo y frenar el proceso incesante de incremento en el precio de los inmuebles.

El OODC establece el pago de contrapartidas para la densificación constructiva del suelo urbano hasta el techo máximo posible en cada sector de la ciudad. Consiste básicamente en establecer en la ciudad un índice básico. De esta forma el derecho que otorga el estado a los propietarios de suelo, se otorga de manera equitativa. Los derechos de construcción por encima del índice básico y hasta el índice techo, se venden al interesado.

“¿Dónde se puede construir por encima del coeficiente de aprovechamiento básico?”

- En los sectores de la ciudad donde la infraestructura instalada o prevista permita absorber el excedente constructivo.

¿Cuánto más se puede construir?

- Los límites máximos de edificabilidad son dados por la capacidad de la infraestructura, traducida a través de la normativa urbanística”.

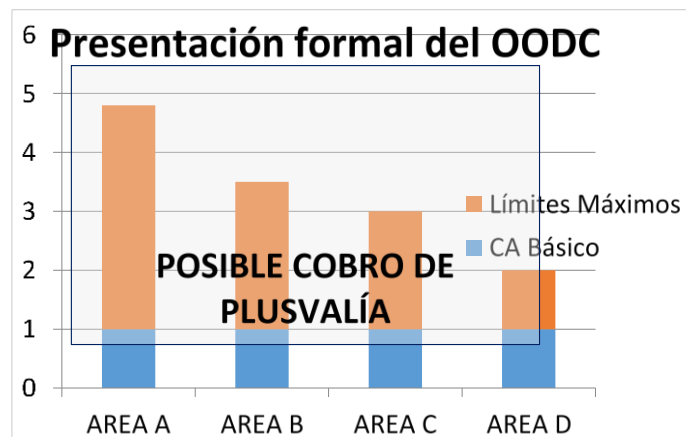


Ilustración 1. Ilustración límites máximos de edificabilidad

Fuente: (Furtado & Maleronka, 2013) Foro Latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana. Instituto Lincoln, Quito, 2013

- La aplicación del instrumento se inicia con la definición y aplicación del índice básico para toda la ciudad y el índice techo por sectores acorde con la capacidad de soporte. Esta aplicación incide en el valor del suelo puesto que el aprovechamiento otorgado es bajo. La medida, entonces acabaría con la espiral de aumento en el aprovechamiento que genera a su vez, aumento en el valor del suelo, que requiere mayor aprovechamiento, y así sucesivamente. En esto consiste la propuesta que se presenta en este conversatorio.

Inicialmente la aplicación del instrumento puede generar fuertes reacciones en contra de su aplicación, sin embargo su resultado tiene el carácter de un GANA, GANA. Todos salen ganando. Veamos:

1. Los propietarios de inmuebles, puesto que si lo tienen como bien de uso, pagarán un impuesto proporcional al índice básico. No tendrán que pagar impuesto ligado a un alto aprovechamiento si no desean sustituir su inmueble por nuevo edificio con mayor desarrollo. Si lo desea, podrá comprarle al municipio los derechos de construcción en la cantidad requerida siempre que esté dentro del techo máximo establecido. Si desea vender el predio a una empresa constructora su valor será determinado por su índice básico y otras variables como localización, paisaje, visuales, medio ambiente sano, etc.
2. El sector inmobiliario y de la construcción, puesto que la negociación del predio se hará por menor valor y podrá adquirir los derechos de construcción al municipio en la cantidad requerida para cada proyecto y un precio determinado por el aprovechamiento real y no por la especulación. La negociación es entonces, ajena a procesos especulativos que incrementan el valor del suelo y hacen, muchas veces, difícil alcanzar los niveles de equilibrio.
3. El municipio que, aunque inicialmente reduce sus ingresos por impuesto predial, tendrá una base catastral más racional y equilibrada, y muy rápidamente empezará a recibir recursos significativos por la venta de derechos, que compensan con creces la disminución de ingresos por predial. Adicionalmente la venta de derechos de construcción es una modalidad de cobro de plusvalía simple y de muy fácil aplicación.

Solo los especuladores no encontrarán beneficiosa la medida.

Queda abierto el debate

BIBLIOGRAFÍA

Furtado, F., & Maleronka, C. (MAYO de 2013). El Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir (OODC): La experiencia de São Paulo en la gestión. *PRESENTACIÓN EN FORO LATINOAMERICANO SOBRE INSTRUMENTOS NOTABLES DE INTERVENCIÓN URBANA*. QUITO, ECUADOR.

Noviembre 2014



Zoraida Gaviria Gutiérrez
Directora Especialización en Gestión y Procesos Urbanos
Escuela de Ingeniería de Antioquía
Teléfono: 339 32 00 ext. 113
zgaviria@eia.edu.co

ANEXO

ALGUNAS IMÁGENES QUE ILUSTRAN LAS ALTAS DENSIDADES PRODUCTO DEL INCREMENTO EN EL VALOR DEL SUELO



*Ilustración 2. Medellín – Zona Sur Occidental (Belén)
Fuente; EIA, DAP PlanEOZ,, 2010*



*Ilustración 3 Zona Sur Occidental
Fuente; EIA, DAP PlanEOZ,, 2010*



*Ilustración 4. Zona Sur Oriental (LA CALERA – EL POBLADO)
Foto: Zoraida Gaviria G*



*Ilustración 5. Panorámica de El Poblado. Zona Sur Oriental Medellín
Foto: Zoraida Gaviria G*