

LAS CIUDADES DEL MAÑANA

OS RESERVADOS.

BOGOTÁ



MEDELLÍN



PEREIRA



GESTIÓN DEL SUELO URBANO EN COLOMBIA
Patricia Torres Arzayús y María Constanza García Botero,
editoras



© BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2010. TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS.

LAS CIUDADES DEL MAÑANA

*

GESTIÓN DEL SUELO URBANO EN COLOMBIA

Washington, D.C.
2010



Banco Interamericano de Desarrollo

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. Todos los derechos reservados. Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Las ciudades del mañana : gestión del suelo urbano en Colombia /
Ignacio Gallo P. ... [et al.].

p. cm.

Includes bibliographical references.

1. City planning and redevelopment law—Colombia. 2. City planning—Colombia—Bogotá. 3. City planning—Colombia—Medellín. 4. City planning—Colombia—Pereira. 5. Urban Policy—Colombia. I. Gallo P., Ignacio. II. Inter-American Development Bank.

HT169.C6 C583 2009
307.1216 C581----dc22

El diseño y la producción de esta publicación estuvieron a cargo de la Oficina de Relaciones Externas del BID.

Fotos de portada: cortesía de Cámara Lúcida, banco de imágenes Colombia. www.camaralucida.com

CONTENIDO

Prólogo	v
<i>Vicente Fretes Cibils</i>	
Agradecimientos	viii
Introducción	ix
<i>Patricia Torres Arzayús</i>	
CAPÍTULO 1	
Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo	1
<i>José Salazar Ferro</i>	
CAPÍTULO 2	
La gestión del suelo y sus instrumentos de financiamiento	39
<i>Augusto César Pinto Carrillo</i>	
CAPÍTULO 3	
Planificación y gestión urbana en Bogotá: Ciudad Salitre y el cambio de paradigma	73
<i>Ignacio Gallo P.</i>	
CAPÍTULO 4	
El Recreo y Nuevo Usme: Gestión del suelo para la vivienda social en Bogotá	103
<i>Ignacio Gallo P.</i>	
CAPÍTULO 5	
Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas públicas	135
<i>Juan Carlos García Bocanegra</i>	

CAPÍTULO 6	
Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín:	
Iniciativas privadas	193
<i>Juan Carlos García Bocanegra</i>	
CAPÍTULO 7	
Ciudad Victoria	225
<i>Adriana Vallejo de la Pava</i>	
Conclusiones	269
<i>Patricia Torres Arzayús</i>	
Acerca de los editores	275
Acerca de los autores	276

PRÓLOGO

América Latina es predominantemente urbana. El 77% de la población vive actualmente en ciudades y, de acuerdo con las Naciones Unidas (2005), se espera que el porcentaje aumente al 84% en 2030.¹ El reto para las administraciones locales es enorme: 175 millones de habitantes nuevos en sólo 25 años. En este contexto, la gestión del suelo urbano requiere más y mejores instrumentos. Existen múltiples experiencias exitosas en este campo, entre las cuales se destacan las herramientas de gestión desarrolladas en Colombia en los últimos 10 años. En esta publicación de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se documentan las principales herramientas colombianas de gestión del suelo urbano, y se presentan algunos casos exitosos de aplicación, a fin de que se divulguen de manera amplia. Cumplimos de esta forma nuestra misión de compartir investigaciones, y brindar asesoría y asistencia técnica para mejorar áreas fundamentales en los países miembros.

El material ofrecido en estas páginas es el resultado del trabajo llevado a cabo a partir de un seminario-taller organizado por el BID en varias ciudades colombianas (Bogotá, Medellín, Pereira y Armenia) para una delegación de la Secretaría Habitacional del Ministerio de las Ciudades y del sector privado de Brasil.

En los distintos capítulos del libro se presentan las herramientas desarrolladas en Colombia a partir de la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997), y algunas aplicaciones prácticas exitosas en varias ciudades colombianas. La publicación ilustra de manera teórica y práctica la formulación e implementación de instrumentos de gestión del suelo, y explora de manera profunda el significado y las implicaciones de las relaciones entre dichos instrumentos y las administraciones nacionales y locales en el caso colombiano.

Asimismo, se despliega una detallada descripción de los instrumentos de gestión disponibles en la legislación colombiana, que constituyen

¹ Véase http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005WUP_urban_rural-chart.pdf.

la base de las políticas de suelo en las ciudades del país. Entre ellos se destacan: los planes de ordenamiento territorial (POT), los planes parciales y los planes de desarrollo municipal, así como también las herramientas para la declaratoria de utilidad pública, la integración inmobiliaria, la expropiación por vía administrativa, la enajenación voluntaria, la compensación de suelos y la restitución del espacio público. Además, se describen con detalle los instrumentos de financiamiento, entre los cuales sobresalen la utilización de la participación en plusvalía, los bonos y pagarés de reforma urbana, la contribución de valorización, el impuesto predial y la sobretasa a los combustibles.

La experiencia de Bogotá sirve para ilustrar la formulación del POT y de algunos de los planes sectoriales: Plan Maestro de Abastecimiento, Plan Zonal del Norte, Operación Nuevo Usme, Ciudad Salitre y Plan Maestro de Espacio Público, y también da cuenta del desarrollo de los planes generales en unidades discretas, a través de los planes zonales, los planes parciales y las unidades de planeamiento zonal, sin dejar de lado el tema de la legalización de barrios, elemento clave de la integración de áreas de desarrollo informal a la estructura formal de la ciudad.

En cuanto a Medellín, se incluyen algunos ejemplos que demuestran el liderazgo de esta ciudad en la implementación de instrumentos de gestión del suelo por parte del sector público y del sector privado. En este caso se explican los planes de regularización y legalización y los planes parciales, la articulación intersectorial de los proyectos de mejoramiento de barrios y sus procesos de negociación, y se discute la sostenibilidad de la operación de los proyectos. En Medellín se destacan los procesos de renovación urbana privada a partir de los planes parciales de Simesa y Argos, así como también los procesos de mejoramiento barrial asociados al proyecto Metrocable y su área de influencia, y los planes parciales de iniciativa pública de vivienda de interés social de Pajarito y Juan Bobo.

Otra pieza clave de esta publicación es el Plan Parcial de Renovación Urbana de Ciudad Victoria, en el municipio de Pereira, que constituye un caso exitoso en la aplicación de instrumentos urbanos como la participación en plusvalías, los derechos de construcción y desarrollo, el reparto de cargas y beneficios, y la contribución de valorización. Se trata también de un caso sobresaliente en materia de generación de espacio público y equipamiento urbano.

Una importante conclusión de los participantes al seminario-taller ha sido que el éxito en la implementación de los instrumentos de gestión

del suelo para transformar zonas urbanas con alto deterioro físico y bajos índices de calidad de vida en espacios renovados y con una alta productividad urbana depende de la voluntad política de los gobernantes, y de la calidad técnica y del compromiso del equipo de trabajo, así como también de la capacidad para generar confianza y credibilidad en los inversionistas privados.

La División de Gestión Fiscal y Municipal del BID se complace en presentar los resultados de las experiencias más destacadas en el uso de instrumentos de gestión del suelo en Colombia. Compartir dichas experiencias contribuye a una interesante y productiva transferencia de conocimiento entre los países de América Latina y el Caribe.

Vicente Fretes Cibils
Jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal
Banco Interamericano de Desarrollo

AGRADECIMIENTOS

La presente recopilación de casos fue realizada por la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM) del Departamento de Capacidad Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo como complemento al seminario sobre Instrumentos de Gestión del Suelo en Colombia realizado en octubre de 2008. Patricia Torres, especialista principal de desarrollo urbano y vivienda de FMM lideró el proceso. María Constanza García coordinó la parte técnica y la logística tanto del seminario como de esta publicación.

Los autores agradecen a Ida Fernández, Laura Gómez y Paulina Catica por su colaboración en la realización del seminario, así como a los funcionarios de las Empresas de Desarrollo Urbano de Pereira y Medellín y de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Area Metropolitana ACI, por el apoyo prestado durante las visitas a las respectivas ciudades.

Los autores agradecen los valiosos y detallados comentarios de Juan Carlos García, arquitecto, profesor en la Universidad Bolivariana de Medellín, a Patricia Acosta, arquitecta Máster en desarrollo urbano del Massachusetts Institute of Technology (MIT), y a Alfredo Garay, arquitecto, urbanista de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

INTRODUCCIÓN

La presente publicación recoge una serie de documentos escritos por especialistas en desarrollo urbano y gestión del suelo en Colombia, que fueron presentados en octubre de 2008 en el encuentro que sostuvieron con autoridades del Ministerio de las Ciudades de Brasil y representantes del sector privado de la vivienda de ese país. Este evento, de carácter técnico y auspiciado por el BID como parte de los esfuerzos de la institución para lograr el intercambio de experiencias entre los países de la región, permitió conocer los avances más significativos en materia de procesos de planificación territorial y gestión del suelo en Colombia, país que — junto con Brasil— ha demostrado tener un gran liderazgo dentro de este campo en América Latina y el Caribe.

En línea con sus postulados, el Banco ha apoyado a sus países miembros en la creación y el desarrollo de políticas para la provisión de vivienda social y de espacios urbanos dotados de servicios domiciliarios y sociales y espacios públicos de calidad a los cuales pueda acceder la población de más bajos ingresos. Aunque se han producido avances importantes durante los últimos años, la magnitud de las necesidades es amplia, dado el enorme porcentaje de la población de América Latina que vive en las ciudades. El déficit de vivienda se calcula en 28 millones,¹ y según las Naciones Unidas la cantidad de familias que vive en condiciones deficitarias en asentamientos marginales asciende aproximadamente a 128 millones. Ante la creciente demanda de vivienda que se observa en las urbes, el número de soluciones provistas resulta insuficiente y en muchos casos transcurre un largo tiempo hasta su terminación. Adicionalmente, se interpone otro tipo de barreras que impiden que dichas soluciones lleguen a un mayor número de familias y a la población más necesitada. Ante esta problemática, el Banco ha intensificado sus esfuerzos y recursos para procurar eliminar las dificultades que hoy afectan la calidad de vida de miles de familias de la región.

¹ Véase Abhas K. Jha, 2007, “Low income housing in Latin America and the Caribbean”, Washington D.C., Banco Mundial.

Las experiencias presentadas durante el encuentro celebrado en Colombia y compiladas en esta publicación revelan que uno de los grandes problemas que afrontan las ciudades de América Latina y el Caribe es el acceso al suelo urbano, a terrenos con los servicios básicos y con facilidades para llegar a los centros de trabajo. En la búsqueda de experiencias encaminadas a solucionar estos problemas, Colombia ha recorrido un largo camino, y durante las últimas décadas ha marcado una diferencia notable frente a la mayoría de los países de la región, al pasar del proceso de planificación del territorio a los procesos de gestión del suelo, o en otras palabras: además de la definición de la estructura física, el tipo e intensidad de los usos y la visión de la ciudad deseada, ha dado paso a la actuación desde lo público, incentivando y canalizando la participación privada para lograr los objetivos de la planificación, mediante la utilización de instrumentos de gestión. Es importante anotar que este proceso está condicionado por la existencia de un marco jurídico adecuado y la dotación de instrumentos que permiten hacer efectiva la gestión.

La experiencia colombiana muestra cómo la gestión para la generación del suelo ha sido el eje central de los desarrollos legales y conceptuales a partir de la Ley de Reforma Urbana de 1989, y posteriormente de la Constitución Política de 1991, en la cual estos procesos se fortalecieron, creando una estructura de principios sobre la propiedad y el Estado social de derecho, y reconociendo la función social y ecológica del suelo, cuyo último fin es contribuir al logro de una sociedad más justa, con mejores oportunidades para su población, y a la solución de problemáticas relacionadas con la vivienda y el hábitat.

El mencionado proceso constitucional dio paso a la Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997 (Ley 388/97), en la cual se establece que los ciudadanos, y no solamente los propietarios del suelo, tienen derecho a “participar” en el aumento del valor de la tierra cuando el marco jurídico que regula su uso incrementa su potencial de desarrollo. En otras palabras, la norma reconoce el valor de las acciones del Estado, entendidas como modificaciones en la regulación de los usos o la intensidad de desarrollo del suelo, o debidas a la ejecución de obras públicas. Este valor adicional puede ser captado por las ciudades para ser invertido en las obras públicas de estas nuevas áreas, para financiar las obras que generaron dicho incremento o para el desarrollo de nuevas obras y servicios de beneficio general.

Adicionalmente, la Ley 388/97 introdujo mecanismos de intervención en la propiedad, así como también estrategias de desarrollo urbano

para mejorar la articulación entre el sector privado y el sector público. Este cambio se sumó a un avanzado proceso de descentralización, que se ha traducido en mayor autonomía para los municipios a fin de que adelanten y enriquezcan sus procesos.

El objetivo fundamental de esta publicación es documentar el camino recorrido en Colombia, focalizándose principalmente en los mecanismos creados para la generación y gestión de suelo urbano, y para el financiamiento de obras de infraestructura que permite la habilitación de los suelos para la vida urbana.

De todas maneras, es menester precisar que si bien el caso de Colombia resulta ilustrativo y se constituye en una experiencia digna de conocer y divulgar, como dice Martim Smolka en el libro *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*,² cada caso es único y especial, y como tal debe entenderse. En consecuencia, no se trata de crear modelos de intervención estandarizados; por el contrario, se busca ilustrar la evolución y puesta en práctica de un marco legal y técnico que ha permitido que Colombia pueda exhibir realizaciones concretas y alcanzar éxitos en el ámbito del desarrollo urbano. A tal efecto, se exponen algunos de los proyectos ejecutados en las ciudades de Bogotá, Medellín y Pereira, cuyas problemáticas son específicas y diferenciadas, aunque las tres muestran, como eje conductor, la utilización de instrumentos de gestión del suelo para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En este sentido, lo que Colombia ha tratado de generar en la última década es un proceso que integra dos aspectos necesarios para el desarrollo territorial: la planificación para el ordenamiento y la gestión del mismo, tanto para los agentes públicos como para los agentes privados, reconociendo que el éxito del ordenamiento —con el cumplimiento de sus metas ambientales, sociales y económicas— se encuentra en aquellos aspectos asociados al recurso “suelo” y a su concurrencia con lo planificado.

Tal gestión del suelo posee dos niveles de aplicación: por una parte, la generación de políticas generales sobre el suelo en consonancia con el ordenamiento territorial y, por otra, la aplicación práctica de instrumentos de gestión que resuelvan cada una de las problemáticas asociadas a este proceso.

² Martim Smolka y Laura Mullahy (eds.), 2007, *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge (MA), Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=1180>.

En relación con el primer ámbito, temas e instrumentos tales como la captación de plusvalías o la generación de sistemas integrales de reparto de cargas y de beneficios constituyen las apuestas más urgentes por parte de las administraciones municipales y distritales. En estas se integran cuestiones vinculadas al desarrollo con base en el suelo, la distribución de responsabilidad en la realización de los aportes a los sistemas públicos en forma de contraprestación por los beneficios obtenidos por el desarrollo privado, o la posibilidad de introducir elementos desde las políticas públicas para intervenir los mercados del suelo.

En cuanto a la parte instrumental y al desarrollo de las políticas antes mencionadas, se cuenta con un grupo importante de herramientas que abordan asuntos de lo más diversos, tendientes a: prever la elevación de los precios del suelo, evitar la especulación con los terrenos, crear diferentes formas de adquisición de predios por parte del Estado, concebir la distribución de las cargas urbanísticas —incluidos el suelo y su dotación— en los procesos de desarrollo inmobiliario, reconocer compensaciones, crear condiciones generales de equidad en cuanto a las responsabilidades que asume cada agente involucrado en el desarrollo territorial, promover la asociación de propietarios de terrenos, e inclusive propiciar alianzas entre ellos o con la participación del Estado en aras de lograr que el suelo cumpla la función que se le ha asignado.

Otro aspecto de este proceso —ocasionalmente descuidado— es que también aporta instrumentos y ventajas al sector privado, partiendo de una política pública asociada al tema, dado que la aplicación de instrumentos de gestión del suelo redundará en mayores condiciones de equidad, lo cual trasciende la formación de un ambiente más justo para el desarrollo, pues hace viables las actuaciones mediante la generación de economías de escala, la distribución de los costos entre diferentes agentes en proporción a su potencial ganancia, o inclusive la posibilidad de acceder a suelos sobre los cuales existe interés de desarrollo, pero que son retenidos por sus propietarios usualmente como mecanismo de especulación.

En este contexto, la presente publicación brinda un análisis general sobre el avance en la gestión del suelo en Colombia, a partir de dos perspectivas. La primera de ellas se describe en los dos capítulos iniciales, donde se presenta y examina el contexto general de los instrumentos de planificación y gestión del suelo. La segunda perspectiva, abordada en los cinco capítulos restantes, sirve para exponer de manera muy sucinta

los casos de Bogotá, Medellín y Pereira, enunciando el grado de avance en este tema en cada ciudad, y revisando luego ejemplos concretos de aplicación, a través de la exploración de proyectos específicos.

El panorama global que se va delineando a través de las experiencias mencionadas deja sobre la mesa una serie de enseñanzas que pueden servir como referente para introducir mejoras en los ámbitos local y latinoamericano.

¿Por qué se escogieron los casos de Bogotá, Medellín y Pereira? Por sus significativos avances en cuanto a la implementación de las recientes legislaciones en materia de planificación y gestión del suelo. Los proyectos seleccionados, utilizados a manera de ejemplo, aplican diferentes instrumentos de gestión urbana que permiten identificar ventajas y desventajas, reconociendo en todo caso sus significativos aportes. De tal manera, resulta valiosa la reflexión a la que invitan estos casos, particularmente con miras al fortalecimiento de los sistemas de planificación y gestión. Dichos proyectos, la mayoría en etapa de ejecución, se consideran exitosos en la medida en que han podido romper paradigmas con respecto a la gestión de su suelo y en general con respecto a la manera tradicional de enfrentar la gestión urbana.

En el caso de Bogotá se destacan puntualmente Ciudad Salitre, la ciudadela El Recreo y la operación Nuevo Usme, por su grado de evolución. Ciudad Salitre, además de reflejar la capacidad del Estado para generar intervenciones de altísima calidad y autosostenibles, es el germen de una visión más integral del proceso del desarrollo urbano y de la asociación público-privada para este mismo fin. Por su parte, en El Recreo se han creado mecanismos para la generación de alianzas productivas entre el sector público y el sector privado a fin de construir vivienda económica, y en el caso de Nuevo Usme se ha ido más allá y se ha involucrado la aplicación de un sistema de gestión integral en el cual el Estado realmente gobierna la totalidad de las variables esenciales del proyecto a fin de lograr una mayor eficiencia y un impacto social más amplio.

Por su parte, los proyectos de Medellín presentan tres formas de construir un modelo de ciudad compacta, que comienza con la concreción de un borde urbano de alta calidad para el desarrollo de vivienda de interés social en el caso del plan parcial de Pajarito, sigue con el mejoramiento integral de la quebrada Juan Bobo como proceso de consolidación de un territorio con componentes de riesgo, y culmina con dos planes parciales de recuperación de antiguos sectores industriales, que constituyen ejemplos

de renovación urbana auspiciados por el sector privado (planes parciales de Simesa y Argos).

Por último, se analiza el caso del plan parcial de renovación urbana de Ciudad Victoria, en Pereira, cuyo esquema de promoción público-privado transformó exitosamente un sector altamente degradado, y generó un espacio público y de integración de sectores de la ciudad.

Ante la descripción general que los capítulos iniciales contienen sobre los instrumentos de gestión del suelo y de planificación, las experiencias presentadas en los capítulos posteriores parecerían encontrarse todavía en un nivel incipiente con respecto al uso de tales instrumentos. Sin embargo, dicha percepción obedece al hecho de que los procesos analizados están en etapa de evolución; cada experiencia arroja resultados y enseñanzas que permiten la adaptación constante de los instrumentos inicialmente explicados, y —lo que es más importante— en este proceso se han conformado “sistemas de gestión”, los cuales se constituyen en el objetivo final, dado que cada instrumento no puede ser visto ni utilizado por separado, sino a partir de una planificación integral de la gestión. Al respecto, la presente publicación ahonda y describe en detalle cada caso, y expone los resultados obtenidos hasta hoy, así como también sus ventajas y desventajas.

Patricia Torres Arzayús
Especialista Principal Desarrollo Urbano y Vivienda
Banco Interamericano de Desarrollo

ORDENAMIENTO URBANO Y CONSOLIDACIÓN DE POLÍTICAS DEL SUELO

José Salazar Ferro

El objetivo de este capítulo es presentar un marco general para el análisis de los instrumentos de planificación y gestión del suelo, y de su aplicación en Colombia en los últimos años, especialmente a partir de la adopción e implementación de la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial), que definió los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento central de un nuevo marco legal, institucional y técnico que ha permitido en los últimos 10 años iniciar la transformación de las prácticas de planificación y gestión del desarrollo urbano. La ley adoptó también instrumentos de gestión y financiamiento del desarrollo como complemento indispensable para la ejecución del ordenamiento territorial previsto en los POT.¹

Para construir este marco general, el capítulo se desarrolla en seis partes:

- La primera parte presenta una corta reflexión sobre los objetivos y el contenido de la gestión del suelo, así como también sobre los sustentos legales y técnicos para su puesta en marcha.
- En la segunda se describen las principales características e instrumentos para el manejo del desarrollo urbano en Colombia en las últimas décadas, como un marco histórico para el análisis de los instrumentos de gestión para la intervención pública y la regulación de inversión privada en el desarrollo urbano.
- La tercera parte presenta un análisis del proceso que condujo a una crisis urbana como escenario donde se adoptaron importantes instrumentos de gestión del suelo, pero donde a su vez hubo una profunda crisis en materia de planificación.

¹ Este capítulo tiene como base una serie de textos y trabajos desarrollados por José Salazar como autor o coautor, algunos de ellos publicados y otros como producto final de estudios contratados, que se citan en la bibliografía.

- La cuarta parte examina los principales elementos que dieron sustento al desarrollo de una nueva etapa de planificación y gestión en Colombia en los años noventa como marco para la adopción de la Ley 388/97.
- La quinta parte describe el contenido y los instrumentos de la Ley 388/97, y evalúa su aplicación general en el país en los 10 años de su vigencia.
- Por último, la sexta parte propone algunas conclusiones en forma de lecciones aprendidas y por aprender, derivadas del proceso de redacción, aprobación y aplicación de la Ley 388/97, y de la puesta en práctica de los instrumentos de planificación y gestión.

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL SUELO

La gestión del suelo es indispensable para la acción pública sobre el desarrollo de las grandes ciudades de América Latina. Su puesta en práctica en los últimos años ha sido objeto de un amplio debate en el que se resaltan sus virtudes y, a su vez, se han puesto de relieve las dificultades para su aplicación en realidades urbanas complejas, como las de las ciudades latinoamericanas. Una primera aproximación al tema permitirá puntualizar los conceptos y principios que, en el segundo apartado, darán pie para el análisis de la gestión del suelo en Colombia.

La gestión del suelo se refiere a tres aspectos principales:

- La obtención de terrenos por parte de la administración pública para el desarrollo de infraestructura y dotaciones definidas en los planes de la ciudad.
- El financiamiento del desarrollo urbano a través de impuestos y contribuciones derivados de la tierra urbana, de su urbanización o de su construcción.
- La intervención directa o indirecta en el mercado de los suelos urbanos.

Para intervenir en cualquiera de estos aspectos, la administración pública local debe utilizar los instrumentos adoptados en las leyes y normas que sustentan la actuación urbanística (un “régimen del suelo” legalmente adoptado).

Este régimen del suelo establece los derechos y deberes de los propietarios de los terrenos en el desarrollo de la ciudad, al indicar las condiciones que deben cumplir los proyectos de urbanización o construcción, así como también los procedimientos y la forma de avaluar y pagar un suelo que es requerido por la administración pública para el desarrollo de un programa específico: vías, redes de servicio público, vivienda de interés social, entre otros.

La aplicación de estos instrumentos de gestión del suelo debe estar articulada con el ordenamiento territorial adoptado en un plan urbano (el POT, en el caso de Colombia) que defina las posibilidades de desarrollo de los terrenos, así como también los proyectos públicos que se tiene previsto desarrollar. El plan es la base sobre la cual la administración sustenta sus actuaciones urbanísticas, por ejemplo: aprobar la enajenación, urbanización o construcción de un terreno.

De modo que el régimen del suelo define, entre otros, los siguientes elementos:

- Los procedimientos a través de los cuales la administración pública puede obtener suelo para el desarrollo de infraestructura, dotaciones o vivienda social. Se trata de procedimientos de *enajenación voluntaria de predios y expropiación por vía administrativa o judicial*. A estos procedimientos “tradicionales” se ha sumado recientemente un nuevo *mecanismo de distribución de cargas y beneficios* en los procesos de urbanización (planes parciales) que permite obtener cesiones adicionales (de suelo para infraestructura a escala zonal o urbana) acordes con los aprovechamientos que la ciudad le ha otorgado a un terreno mediante la normativa urbanística.
- Los instrumentos para impulsar el desarrollo (“salida al mercado”) de los predios que tengan una localización estratégica en la ciudad (“lotes de engorde”) mediante impuestos especiales para obligar a su desarrollo inmediato.
- Las condiciones y características en función de las cuales la municipalidad puede otorgar el derecho de construcción a un predio localizado en un tipo de suelo delimitado en el plan de ordenamiento (urbano, de expansión o suburbano), y las compensaciones que sus propietarios deben dar a la ciudad como “contraprestación” al otorgamiento de este derecho. Así, por ejemplo, se han definido

las cesiones de suelo obligatorias que los urbanizadores de un terreno deben entregar a la ciudad en forma gratuita para vías, parques, espacios públicos y equipamiento de escala local, incluida la construcción de algunos de estos.

- Los instrumentos a través de los cuales los predios deben contribuir al financiamiento del desarrollo urbano (impuestos, contribuciones, cesiones adicionales, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, bonos y pagarés, entre otros) del cual se benefician en forma permanente.

Un rápido repaso del surgimiento de estos instrumentos de planificación, gestión y financiamiento del desarrollo urbano en los últimos 50 años permitirá tener una visión adecuada del conjunto.

LA GESTIÓN DEL SUELO EN LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA

La cultura urbanística colombiana tiene una tradición relativamente larga en el manejo de instrumentos de planificación y regulación del suelo.

Desde las primeras décadas del siglo XX pueden reconocerse en el país, además de los tradicionales impuestos predial² y de expropiación, varios instrumentos de gestión cuya evolución da origen al sistema de planificación y gestión urbana actual.

Existen dos instrumentos que se refieren a la regulación de las actuaciones privadas:

- La *parcelación*, entendida como el conjunto de regulaciones que exigen realizar infraestructura interior a los proyectos, y establecen criterios y estándares para el diseño, localización y cesión de suelos para vías, zonas verdes y equipamiento, y la forma y el tamaño de las parcelas.

² “Las normas iniciales sobre el impuesto predial fueron expedidas durante los primeros años del siglo pasado. Con la Ley 34 de 1920 se definió una tarifa máxima del 2 por mil, que luego se incrementó en dos puntos durante la década de 1940 con el fin de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural. Desde la década de 1950 y hasta comienzos de los años ochenta, la legislación no introdujo mayores modificaciones al régimen del impuesto, salvo algunos ajustes tarifarios” (Iregui et al., 2003).

- La *zonificación* del territorio urbano, entendida como la adopción de reglas generales, prescriptivas y predefinidas que indican qué actividades pueden ocurrir en una zona determinada, incluidos tanto los estándares sustantivos aplicables como los procedimientos.

Existe un tercer instrumento, que tiene como propósito apoyar el financiamiento de la actuación pública:

- La *contribución de valorización*, que permite recuperar el valor de la ejecución de una obra pública a través de un cobro a los predios que se beneficiarán con la misma.³

Estos instrumentos se han transformado y complementado de acuerdo con las políticas y los objetivos de planificación y gestión que cada administración ha definido. A continuación se presenta una descripción de estos dos grupos de instrumentos con el fin de explicar cómo se articuló el sistema de planificación y gestión del desarrollo urbano en Colombia, que es la base para describir sus virtudes y sus dificultades.

Los instrumentos de regulación de la actuación privada

Desde mediados del siglo XX es posible reconocer en el país algunas normas para regular los procesos de parcelación y zonificación, establecidas directamente por cada una de las ciudades, pues no se generó una legislación nacional sobre este tema.

Estas primeras normas municipales de *parcelación* exigen la cesión de un área específica para una plaza, que se va incrementando desde su primera versión en 1875 (1 hectárea por cada 25 manzanas a urbanizar) hasta mediados de siglo⁴ cuando “el acuerdo 48 de 1934 fija

³ La selección de predios que deben contribuir al financiamiento de una obra mediante la valorización se realiza por una “irrigación” del valor de la obra en la zona donde se podría causar un incremento de los precios de los terrenos debido a su construcción. Se trata de supuestos que han definido metodologías que hoy son ampliamente aceptadas en Colombia.

⁴ Deben citarse los acuerdos 10 de 1902, 40 de 1918 y 48 de 1934; las ordenanzas 53 de 1919 y 52 de 1920 (Plano de Bogotá Futuro). También el Acuerdo 15 de 1940 de Bogotá, “por el cual se fija el perímetro urbanizable de la ciudad y se dictan otras disposiciones sobre urbanismo” (Amézquita, 2003).

en 35% las cesiones públicas para las nuevas urbanizaciones, aunque sin discriminar en este caso su destinación específica” (Amézquita, 2003). De manera que la cesión “tradicional” de los terrenos para la construcción de las vías que rodeaban las manzanas urbanizadas se complementa con una cesión de un área para un parque o una plaza.

En lo que se refiere a la *zonificación*, recién en 1947, con la Ley 88,⁵ se estableció la obligatoriedad de trazar un plano regulador para las ciudades principales,⁶ lo que debe reconocerse como la primera experiencia de planificación del país. Desde entonces, una sucesión de figuras de planificación se han alternado como instrumentos que obligatoriamente debieron usar las ciudades para planificar su desarrollo.

La zonificación del plano regulador puesta en práctica por las tres ciudades principales del país (Bogotá, Medellín y Cali) dividió a la ciudad en zonas destinadas a satisfacer las cuatro necesidades básicas: habitar, trabajar, circular y recrear cuerpo y espíritu, a fin de orientar la acción pública hacia el desarrollo de los sistemas vial, de parques y de equipamiento, así como también regular el destino de los proyectos en cada zona a través de la definición de las normas y aprovechamientos de cada predio.

En los años sesenta se dinamizó el debate sobre los temas urbanos, especialmente en lo relacionado con la dotación de vivienda para los individuos provenientes de los sectores más pobres, que para entonces se hacían en inquilinatos o tugurios, ante la imposibilidad de acceder a una vivienda. Este debate se vio reflejado en los numerosos proyectos de ley de “reforma urbana” presentados a consideración del Congreso de la República; se trató de proyectos que buscaron “generar una forma de operación en la ciudad coherente con las políticas de ordenamiento urbano (...) [ante] la carestía de tierra bien localizada para la edificación de viviendas

⁵ La Ley 88 de 1947 exigió que los municipios con más de 20.000 habitantes elaboraran y adoptaran un plano regulador que indicara la manera en que debía continuar la urbanización futura de la ciudad. Esta experiencia “fundacional” del planeamiento urbano no logró consolidar un marco institucional y técnico, ni desarrolló relaciones con las experiencias contemporáneas de planeamiento en el campo económico, que entonces daban sus primeros pasos en el país. El plano regulador fue concebido como el instrumento adecuado para construir la ciudad propuesta por el “urbanismo moderno” bajo los preceptos de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM).

⁶ La zonificación es claramente reconocible desde la mitad del siglo en un plan de Bogotá llamado “Soto Bateman” (1944), que —además de ser un plan vial— delimitó zonas de acuerdo con las distintas actividades que se podían desarrollar en ellas.

en proximidad a los lugares de trabajo (...) [con el fin de] proveer nuevos terrenos en la periferia, dotados con vías de acceso y servicios públicos” (Rother, 1985).

Sin embargo, de los proyectos presentados⁷ sólo dos se convirtieron en ley:

- La Ley 81 de 1960 propuso una reforma tributaria que creaba un “impuesto de acción urbana” a los terrenos de engorde, un antecedente importante sobre el tema de plusvalías.
- La Ley 61 de 1978, ley orgánica de desarrollo urbano, marcó el desarrollo de la etapa siguiente del proceso, al obligar a los municipios que tuvieran más de 20.000 habitantes a formular un Plan Integral de Desarrollo (PID), cuyo contenido se tratará a continuación.

En los mismos años, en la práctica de la planificación urbanística se inició un interesante proceso de adaptación de los instrumentos del urbanismo moderno a la realidad de la ciudad colombiana. Se empleó un tipo de plan más “flexible”,⁸ capaz de ir incorporando sucesivamente a la

⁷ También se han presentado los siguientes proyectos: i) Proyecto de Ley del Techo, 1960 (Banco de la vivienda con poderes para expropiar terrenos vacantes y edificaciones abandonadas); ii) proyectos liberales del senador Toro, 1964–66 (estímulo a la construcción de viviendas públicas y ampliación del alcance del concepto de utilidad pública con fines de expropiación; aumento del impuesto predial para terrenos urbanizables); iii) proyecto de ley sobre vivienda y desarrollo urbano MDE, 1969 (creación del impuesto de acción urbana y modificación de la valorización); iv) proyecto de ley sobre reforma urbana integral del senador M. Ospina, 1970 (desarrollo descentralizado de los procesos de planificación urbana y regional, búsqueda de un abaratamiento de los costos de construcción, empleo restringido de la expropiación); v) proyecto de ley sobre reforma urbana MDE, 1971 (cumplimiento de la función social de la propiedad para dotar de vivienda a la población de bajos recursos, desarrollar la industria de la construcción, estimular la edificación de particulares; impuesto de desarrollo urbano a predios urbanos no construidos y a la vivienda suntuaria); vi) bases para el ordenamiento urbano de los senadores Galán, y Dager, 1978 (reglamentar las áreas a incorporar en el desarrollo urbano, mejorar los asentamientos de bajos ingresos, ejecutar proyectos de renovación e intervenir el mercado de tierras urbanas para captar plusvalías).

⁸ “El plan es un instrumento que se va conformando todos los días. Es una fórmula flexible, pero lo suficientemente concreta, como para convertirse en programas de acción” (DAPD, 1964). La flexibilidad del plan —que obligó a que nunca se convirtiese en norma taxativa— era “administrada” por la Junta de Zonificación, constituida para tal efecto por el Acuerdo 51 de 1963, conocido como “Acuerdo Orgánico de la Junta de Planificación”, de tal manera que sus decisiones se basaron en criterios de aplicación general más que en normas específicas y de cumplimiento obligatorio.

planificación los cambios detectados en el comportamiento de la ciudad.⁹ En cuanto a la zonificación, se manejaron no menos de 20 categorías que implicaban diferentes combinaciones de actividades residenciales, comerciales e industriales, permitiendo la coexistencia de la vivienda y del comercio en una misma zona, y eventualmente en una misma edificación.

Los instrumentos de financiamiento de la actuación pública

La contribución de valorización debe considerarse como el primer instrumento concreto de gestión del suelo urbano puesto en práctica en el país. Los estudios han reconocido una práctica “más o menos ininterrumpida” de financiar ciertas obras públicas con contribuciones de los propietarios de predios que presumiblemente reciben el impacto positivo de estas inversiones (Jaramillo, 2001). La Ley 21 de 1925 (Ley de Contribución de Valorización) propuso “la recuperación para la comunidad del mayor valor de las propiedades” originado por la ejecución de obras públicas, un impuesto adicional al impuesto predial, cuyo origen puede remontarse varias décadas atrás, ya que opera regularmente desde los comienzos del siglo XX.

En los años siguientes se buscó agilizar y ampliar la intervención en los suelos; la Ley 195 de 1936 permitió la utilización de la valorización al Concejo Municipal de Bogotá, mientras que la Ley 63 de 1938 amplió estas facultades a todas las capitales de departamento. La Ley 1 de 1943 extendió los motivos para las expropiaciones a favor del Estado y definió procedimientos que le permitieran ser más expedito.

En los años sesenta el uso regular de la contribución de valorización por parte de las administraciones locales¹⁰ permitió que en ese período las ciudades pudieran construir importantes obras viales. Al mismo tiempo,

⁹ Aunque conservó los principios básicos de planificación “moderna”, tales como la zonificación de actividades urbanas y de la vivienda por sus densidades (de R-1 a R-7), el plan intentó construir instrumentos para establecer una distribución más racional de las construcciones en el espacio y una eficiente dotación de equipamientos. De allí surgió un esquema de planificación basado más en un proceso de diseño-planificación que en el plan mismo. Los alcaldes trabajaron con equipos de urbanistas y planificadores urbanos calificados, que delinearón una de las experiencias más exitosas en la producción de equipamientos, planes viales y programas de vivienda y servicios urbanos.

¹⁰ El Decreto 1604 de 1966 y posteriormente la Ley 48 de 1968 definieron una base jurídica sólida que permitió la utilización de la contribución de valorización en las décadas siguientes.

el impuesto predial fue motivo de varios ajustes en las tasas y de la adición de nuevas “sobretasas” con diferentes destinos.¹¹

LA CRISIS URBANA Y LA INCAPACIDAD DE LA PLANIFICACIÓN PARA ATENDER LOS PROBLEMAS

En los años setenta, el proceso de consolidación de un sistema (“esquema” quizá sería más apropiado) se fue desvaneciendo frente a dos fenómenos que determinaron el desarrollo de la planificación urbana en las siguientes décadas: un cambio en la concepción del sistema de planificación, y la incapacidad de la administración pública para enfrentar la explosión urbana y la construcción de ciudades de magnitudes sin precedentes.

La discusión en torno de la relación entre la planificación económica y la urbanística,¹² que buscó afanosamente incorporar el desarrollo urbano a la discusión económica general del país,¹³ derivó en la adopción de un nuevo instrumento de planificación: el Plan Integral de Desarrollo (PID), que pretendió replicar en el nivel municipal las funciones de planificación del nivel central, reproduciendo la metodología y los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo. Se trató de un plan concebido bajo la idea de una planificación “integral”, que —con el formato de

¹¹ De estas sobretasas, debe destacarse la dirigida al sostenimiento de las corporaciones autónomas regionales (CAR) que cumplían una labor de protección de las cuencas hidrográficas y para el desarrollo general de la región. Desde la década pasada las CAR se dedican al manejo ambiental del territorio bajo su jurisdicción.

¹² Este enfoque se desarrolló bajo la influencia de Lauchlin Currie, Jorge Gaitán Cortés y Virgilio Barco. El texto “Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá” del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia (1969), producido por un equipo de investigadores encabezado por el propio Currie, refleja la forma y las maneras de enfrentar esta discusión. El “Estudio de desarrollo urbano de Bogotá” (Llewelyn Davies Weeks Forestier-Walker & Bor, en asociación con Kates Peat Marwick & Co. y Coopers & Lybrand, juntamente con la firma colombiana Consultécnicos y el DAPD, 1972–74), llamado Fase II, es una continuidad del pensamiento plasmado en el documento anterior que no fue llevada a la práctica.

¹³ Anticipando la importancia de la relación entre planificación y reforma urbana, Currie anotó que “el incremento del valor de la tierra (y en menos medida de los edificios) que resulta del crecimiento de la población y el ingreso de la comunidad (...) debe quedar en la comunidad; (...) la asignación de la tierra urbana (...) debe subordinarse a pautas globales de utilización de la tierra” (Currie, 1980).

“planificación del desarrollo”—¹⁴ fue impulsada en Colombia en los años sesenta bajo la influencia de la Alianza para el Progreso, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de la Sociedad Interamericana de Planificación, la Sociedad Colombiana de Planificación, y el Centro Interamericano de Vivienda (CINVA), con el fin de reemplazar la planificación “física” por considerársela incompleta e incapaz de dar respuesta a los problemas urbanos.

El hecho de no establecer diferencias en cuanto a los temas de planificación en los distintos niveles de gobierno y de hacer más compleja, sin un fin preciso, la mezcla de funciones entre dichos niveles significó abandonar el ordenamiento del territorio (el suelo) como problema fundamental de la planificación urbanística que, como práctica específica, perdió su identidad y quedó inmersa y subordinada al plan económico y social bajo una idea de “integralidad”. El resultado fue la pérdida del conocimiento y de las herramientas desarrolladas en los años sesenta, el olvido del tema central de la gestión del suelo, así como también la confusión conceptual y técnica sobre los contenidos del plan y de la planificación. Todo esto con un agravante adicional, pues se creó una institucionalidad que correspondía a un tipo de planificación “en cascada” (nación, región, departamento, municipio, ciudad) imposible de poner en práctica.

Este debilitamiento de la planificación en los años setenta coincidió con una crisis general de la planificación urbana en el contexto internacional originada en la crisis económica de esa década, que marcó el fin de 30 años de continuo crecimiento de la economía occidental y afectó los fundamentos de una disciplina que estaba dirigida a regular principalmente

¹⁴ Este tipo de planificación ha marcado hasta el presente los esquemas de planificación en todos los niveles de gobierno en Colombia, sin tener en cuenta la diferencia de funciones que cada nivel desempeña. Así, la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo, un problema que debe ser abordado por su naturaleza y contenido por el gobierno central, se replicó de manera automática a los niveles regional, departamental y municipal; hasta los municipios más pequeños —sobre todo a partir de la Ley 61 de 1978— debían plantearse cada cierto número de años, como problema propio, la elaboración de un plan de desarrollo a imagen y semejanza del plan nacional. La Ley 152 de 1994 —ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, reglamentaria de la nueva Constitución Política de 1991— reproduce, con algunas atenuantes, el mismo esquema. Los temas relacionados con la evolución de la planificación integral fueron desarrollados en el trabajo de dirección de la tesis de Carlos René Pérez titulada “La planeación integral en Colombia”, presentada y aprobada en 2006 en el marco de la Maestría de Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia.

procesos de expansión y crecimiento urbano. De esta manera, en Colombia se sumó a la crisis interna descrita la formación de diversas tendencias de planificación urbana que emergieron como respuesta a la crisis internacional y que al llegar al país hicieron aún más complejo el panorama de la planificación urbana local.

Una de esas tendencias fue la impulsada en los años setenta por los organismos internacionales de crédito —como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— a través de los programas de “planificación/acción” que se concretaron en proyectos como el Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá (PIDUZOB), que fue seguido por Ciudad Bolívar-PIDUZOB II. Estos planes operativos incluyeron un conjunto muy importante de obras, distribuido en subprogramas¹⁵ concebidos a partir de un monto específico de recursos y no relacionados directamente con un plan urbano general; es decir, se creó un programa de acción atado a un préstamo internacional y no sujeto a un plan específico, y para cuya ejecución se estableció una “unidad coordinadora”, que coordinó por fuera del esquema institucional vigente las obras que la ciudad planeó y ejecutó con estos dineros.

La “planificación-acción” se impuso sobre la entonces confusa planificación urbana existente, debilitando sus bases y produciendo la dispersión general de la actividad planificadora de la ciudad, lo cual se acentuó por el fortalecimiento de las empresas de servicios públicos y los llamados institutos de desarrollo urbano o de valorización encargados de construir las nuevas vías, que organizaron sus propias oficinas de planificación con el fin de elaborar los planes sectoriales también desarticulados de la planificación general.

¹⁵ El PIDUZOB estuvo compuesto por: i) acción comunal, pavimentos y complementarios; ii) clínicas satélite y centros de salud; iii) centros sociales comunitarios; iv) recreación y parques; v) servicios públicos; vi) servicios culturales, escuelas y jardines infantiles; vii) vías y descongestionamiento de tráfico; viii) construcción de vivienda popular, y ix) asistencia técnica administrativa. A su vez, el Programa de Ciudad Bolívar estaba compuesto por siete subprogramas correspondientes a los diferentes campos de acción de la administración en la dotación de infraestructura y servicios públicos: i) vías, arterias y pavimentos locales; ii) acueductos y alcantarillado, y iii) educación, salud y servicios sociales, a los cuales se adicionó un ambicioso programa de vivienda-habitacional (lotes con servicios recomendados desde entonces por el Banco Mundial), que sufrió enormes problemas para su ejecución, y otro denominado de “acciones concurrentes”, que contempló la elaboración de estudios y proyectos, este último a cargo del DAPD.

En la medida en que estos “programas integrales” eran programas “especiales” para financiar obras públicas desarrolladas “por fuera del plan”, las oficinas de planificación municipal perdieron uno de sus pilares fundamentales: la orientación y definición de la inversión pública en el territorio urbano, quedando restringidas a la formulación y aplicación de normas para regular la acción privada.

De esta manera, a fines de los años setenta la planificación urbana se redujo a un *código normativo*, separado de los “planes sectoriales” (vías, servicios públicos, equipamiento) que se formularon independientemente. La actuación privada se reguló por normas urbanísticas para el predio y la gestión individual. En torno a la redacción de estos “códigos normativos” se concentraron los mayores esfuerzos de la administración local y se dieron los principales debates y concertaciones con el sector privado, debates que inevitablemente condujeron a un proceso de desregulación, pues la norma discutida o concertada no tenía respaldo en un proceso planificador sistemático y coherente. Por lo tanto, se terminó cediendo siempre ante las demandas del sector privado.

La planificación de la ciudad se redujo entonces a un conjunto de procedimientos que regulan las relaciones entre los propietarios, los productores y comercializadores del espacio urbano y el Estado. Esta experiencia marcó un debilitamiento profundo de la función planificadora e inició el camino hacia un modelo de desarrollo “desregulado” con mayor libertad del sector privado, sin haber asegurado las condiciones mínimas de funcionalidad de la ciudad.

Estos elementos permiten afirmar que el paso de una supuesta “visión parcial y limitada” de lo físico a una “visión compleja y rica” de la integralidad del desarrollo implicó, en la realidad, una gran confusión en la planificación urbanística, que impidió que se abordaran con suficiencia los principales fenómenos espaciales generados por el crecimiento urbano: la conurbación de áreas urbanas, las transformaciones internas de la ciudad y las nuevas demandas por espacios de una sociedad en proceso de transformación, entre otros. Se generó así un gran vacío en lo relativo a un régimen de obligaciones y derechos sobre el suelo. La experiencia de planificación urbana se interrumpió y se perdió contacto con las innovaciones metodológicas y conceptuales que el urbanismo y las ciencias sociales (la economía, la sociología y la geografía urbanas) estaban produciendo sobre el tema.

En el final de los años ochenta y el comienzo de los noventa se hizo evidente una gran crisis urbana que se había incubado en las décadas

anteriores. Las principales ciudades del país habían acumulado sobre su territorio un sinnúmero de problemas propios del crecimiento acelerado de su población sin los recursos ni el marco institucional y técnico necesarios para enfrentarlos.¹⁶

De esta manera, hacia fines de los años ochenta, las ciudades, principalmente Bogotá, pasaron a percibirse como ingobernables, sin capacidad de inversión y con una bajísima credibilidad en sus instituciones. Esta situación tendió a agravarse debido a una planificación urbana impotente, sin un proyecto de ciudad capaz de aglutinar fuerzas e indicar caminos.

En este marco, se adoptó la Ley de Reforma Urbana, que contiene una serie de instrumentos de gestión que fueron determinantes para el desarrollo urbano posterior.

La Ley de Reforma Urbana: un plan para la crisis

La Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana) intentó reestructurar la planificación con la introducción del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) —que empalmó ideas de planificación sustentadas en la autonomía local—, y de algunos instrumentos de gestión del suelo y de financiamiento del desarrollo urbano.

Sin embargo, se trata de un listado bien heterogéneo de instrumentos tomados de diferentes legislaciones que, en conjunto, no logran formar una estructura coherente con el PDM, el cual mantiene un énfasis excesivo en las normas urbanas.

Entre los instrumentos de gestión adoptados se destacan los siguientes:

- Para la regulación de la inversión privada, además de las normas urbanas ya tradicionales:
 - *El desarrollo prioritario* con extinción de dominio, que permite exigir la urbanización y/o construcción de un predio

¹⁶ La permanente interferencia de la esfera política (concejos municipales) en los asuntos puramente administrativos y una estructura institucional poco funcional de la administración local había desembocado en una creciente crisis de gobernabilidad, a la cual se sumó una creciente debilidad de las finanzas públicas que impidió acometer las obras y programas urgentes de ciudades en pleno crecimiento: vías, transporte, vivienda, servicios públicos, etc. Así por ejemplo en Bogotá “...con todo y que el ingreso promedio de los bogotanos había aumentado tres veces en términos reales, en términos de impuestos los contribuyentes de la capital pagaban la misma cantidad en 1963, que en 1991”.

determinado (estratégico para el desarrollo urbano) en un tiempo definido en un terreno para un fin fijado en el plan (obra pública, vivienda social, etc.), so pena de perder el derecho de propiedad del mismo (extinción del dominio).

- *El reajuste de tierras y la integración inmobiliaria*, dos instrumentos dirigidos a intervenir en la estructura predial de una zona que se va a urbanizar o renovar, cuyo fin es involucrar a diversos propietarios en un proyecto urbano unitario al cual aportan un inmueble que, según sus características, será convertido en una cantidad determinada de derechos de construcción del nuevo proyecto, los cuales a su vez podrán traducirse en una cantidad equivalente de suelo urbanizado con derechos de construcción.
- Para el financiamiento de la actuación pública:
 - *La contribución al desarrollo*, un antecedente claro de la participación en plusvalías de la Ley 388 de 1997. El artículo 106 de la Ley 9 de 1989 indica que la contribución está “a cargo de los propietarios o poseedores de aquellos predios o inmuebles urbanos o suburbanos, cuyo terreno adquiera una plusvalía como consecuencia del esfuerzo social o estatal”.¹⁷
 - *Los pagarés y bonos de reforma urbana*, instrumentos concebidos como una forma de financiar el desarrollo urbano con papeles de crédito expedidos a los propietarios de terrenos.¹⁸
 - *El derecho de preferencia*, que obliga a los propietarios de una zona determinada a ofrecer en primera instancia su predio en venta al Estado,¹⁹ el cual decidirá su compra o permitirá la venta a un tercero, pero con el mismo precio que le fue ofrecido.

¹⁷ El artículo 107 de la Ley 9 considera como “beneficios generadores”: i) el cambio de destinación del inmueble, ii) el cambio de uso del suelo, iii) el aumento de densidad habitacional, área construida o proporción ocupada del predio, iv) la inclusión dentro del perímetro urbano de servicios públicos domiciliarios, y v) las obras públicas de beneficio general cuando así lo determinen los respectivos concejos municipales. Sin embargo, la ley es muy poco explícita en la forma de hacer efectiva la contribución y en valorar su monto. Los intentos de ciudades como Cartagena y Cali para hacerla efectiva fracasaron por argucias jurídicas de los propietarios.

¹⁸ Los bonos de reforma urbana son papeles de crédito expedidos a los propietarios de terrenos, redimibles en el mediano plazo (ocho años), con vencimientos anuales, que permitirían a las administraciones locales desarrollar obras en un período con franca escasez de recursos.

¹⁹ A través del desarrollo prioritario es posible exigir la urbanización y/o construcción en un tiempo definido (dos años, por ejemplo) de un terreno para un fin determinado en el plan; en caso de no hacerlo el propietario pierde el derecho de propiedad del mismo, es decir se “extingue” la propiedad.

- *Los bancos de tierras* detallados en la ley como simple “reserva de tierra” para el desarrollo de proyectos públicos, con pocos instrumentos de acción y un esquema institucional que impidió su funcionamiento eficaz.

Se trata, en fin, de un conjunto de instrumentos novedosos utilizados en diversos países con cierto éxito, pero que en el caso de la Ley de Reforma Urbana no estaban claramente articulados al PDM; por el contrario, se adoptaron como elementos independientes del plan, lo que hizo difícil —por no decir imposible— su aplicación. De hecho, los intentos de algunas ciudades por utilizar algunos de estos instrumentos fracasaron, lo cual condujo a una menor credibilidad.

De esta manera, la posibilidad de impulsar una nueva forma de planificación y gestión del desarrollo que propendía la Ley de Reforma Urbana no prosperó; las ciudades siguieron operando con base en los “planes sectoriales” (vías, servicios públicos, educación, salud, etc.), llevados a cabo independientemente del plan, y que fueron realmente los que construyeron la ciudad desde lo público. A su vez, y sin pretenderlo, la ley había incorporado las bases de los códigos normativos independientes de los planes sectoriales, como los elaborados en Bogotá, lo que permitió que en muchas ciudades se adoptaran planes concebidos como un conjunto de normas para regular la actuación privada.

La dificultad de aplicación de los instrumentos de la Ley 9/89 puede resumirse en las siguientes características:

- La falta de articulación del plan (código normativo) y de los instrumentos de gestión, pues el plan siguió refiriéndose exclusivamente a la regulación de la inversión privada, sin tocar claramente la inversión pública. Para una gestión eficiente, resulta indispensable una planificación precisa de los proyectos públicos.
- La falta de un régimen del suelo que sustentara los instrumentos de planificación y gestión. Además, los instrumentos fueron desarrollados en el marco de legislaciones donde la intervención pública era dominante, que no es precisamente el caso de la ciudad colombiana. Esta falta de sustento legal y de articulación con una forma real de acción de la administración pública puede explicar en parte su fracaso.

- La falta de desarrollo de muchos de los instrumentos de gestión, cuyos enunciados en la ley fueron escuetos, sin explicaciones posteriores de carácter normativo o instrumental.
- La falta de capacidad técnica y de gestión de las administraciones locales en el país para la aplicación de instrumentos complejos y relativamente sofisticados como los adoptados por la Ley 9/89.
- La falta de una verdadera política pública en relación con la gestión del desarrollo urbano, lo cual habría permitido que las falencias anteriores se fueran superando paulatinamente, bajo un marco de acción pública consecuente y focalizado.

Sin embargo a la Ley de Reforma Urbana, en conjunto con la Ley de Vivienda (Ley 3 de 1991), debe atribuírsele el inicio de una reforma institucional cuyos efectos recién se sentirían años más adelante. La creación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) en reemplazo del Instituto de Crédito Territorial (ICT), y el nacimiento del Viceministerio de Desarrollo Urbano, Vivienda y Agua Potable en 1992 deben considerarse una primera respuesta a una necesaria reestructuración institucional del tema urbano.

LAS GRANDES TRANSFORMACIONES DE LOS AÑOS NOVENTA

La situación de crisis descrita comenzó a revertirse durante los años noventa. En especial, el proceso seguido por Bogotá permitió volver a plantearse los grandes desafíos que el desarrollo urbano había supuesto al Estado y, en general, a la sociedad colombiana. Esta reversión fue producto de acciones en diferentes aspectos relacionados con el desarrollo urbano.

Un nuevo marco legal

El nuevo marco institucional y financiero para el desarrollo urbano se deriva primero del proceso de descentralización iniciado en los años ochenta y, en forma determinante, de la Constitución Política de 1991.

El proceso de descentralización basado en la autonomía de los entes territoriales implicó el fortalecimiento del municipio y un cambio en la relación entre la nación y las entidades territoriales, de manera que las formas de intervención discrecional de la nación en los municipios

quedaron obsoletas. La descentralización trajo nuevos recursos y responsabilidades para los municipios, lo que permitió e impulsó al municipio —sus autoridades, sus fuerzas vivas— a comenzar a plantearse el desarrollo futuro. Los POT se convirtieron en un instrumento adecuado para concretar aspiraciones y conocer potencialidades, al mismo tiempo que permitieron obtener un diagnóstico de las inmensas necesidades, y de las limitaciones técnicas y presupuestales para enfrentarlas.

Por su parte, la Constitución de 1991 incluyó principios que exigían renovar la práctica urbanística en las ciudades colombianas. En especial, debe mencionarse la función pública y ecológica de la propiedad, que fundamenta una nueva forma de intervención de la administración pública en el desarrollo urbano y la participación de los municipios en las plusvalías generadas en dicho desarrollo,²⁰ lo cual —en conjunto— propone una nueva forma de financiar este último.

En este contexto se generó una nueva formulación de los derechos urbanísticos sobre el suelo, con las consecuentes obligaciones de los propietarios en la aplicación de principios de equidad y conveniencia social, y de subsidiaridad, en un marco de acuerdos y consensos sociales. Estos principios sustentaron y fortalecieron algunos de los instrumentos adoptados en los años ochenta por la Ley de Reforma Urbana. Dos leyes reglamentarias de la Constitución concretaron estos principios en un esquema de planificación urbana:²¹

²⁰ El Artículo 82 de la Constitución señala: “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

²¹ El artículo 339 determina: “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.” Y agrega: “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”.

- La Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) reglamentó una nueva figura, el Plan de Desarrollo, que —basada en el programa de gobierno de cada alcalde (voto programático)— debía adoptarse para definir las acciones de la ciudad durante el período de gobierno.
- La Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como un instrumento específico de ordenamiento urbano. Se trata de una figura completamente renovada de planificación física de la ciudad, que reconoció la incapacidad de los instrumentos anteriores para orientar el desarrollo e incorporó algunos instrumentos de gestión del suelo con un sustento jurídico y técnico acorde con las exigencias del desarrollo contemporáneo y con los preceptos de la nueva Constitución.

Un sistema de planificación dual

La Ley 388/97 definió que el ordenamiento territorial debía complementar la planificación socioeconómica del municipio, buscando configurar un nuevo esquema de planificación territorial formado por dos instrumentos complementarios:

- El POT como instrumento de planificación física para el mediano y el largo plazo, con una vigencia de 12 años, que afecta el suelo y su usufructo en el mediano y el largo plazo.
- El Plan de Desarrollo, que establece los lineamientos de política y los compromisos asumidos por cada alcalde ante la ciudadanía en su programa de gobierno,²² con una vigencia de cuatro años.

El resultado es la existencia de dos formas de planificar la ciudad: una basada en el Plan de Desarrollo, de corte sectorial y con una intención “integral”, promovida desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con base en la Ley 152/94, y otra proveniente de la implantación

²² La elección de alcaldes en Colombia adoptó el “voto programático”, mediante el cual los candidatos deben registrar ante notario público su programa de gobierno, que deberá convertirse en el plan de desarrollo de su administración en los primeros cinco meses de su mandato. La evaluación de este plan es la medida con la cual se juzga el desempeño del mandatario.

del “ordenamiento territorial”, acorde con la experiencia acumulada en el manejo “físico” del territorio y que busca incorporar instrumentos contemporáneos de planificación, gestión y financiamiento del desarrollo urbano que han mostrado ser exitosos en el contexto internacional.

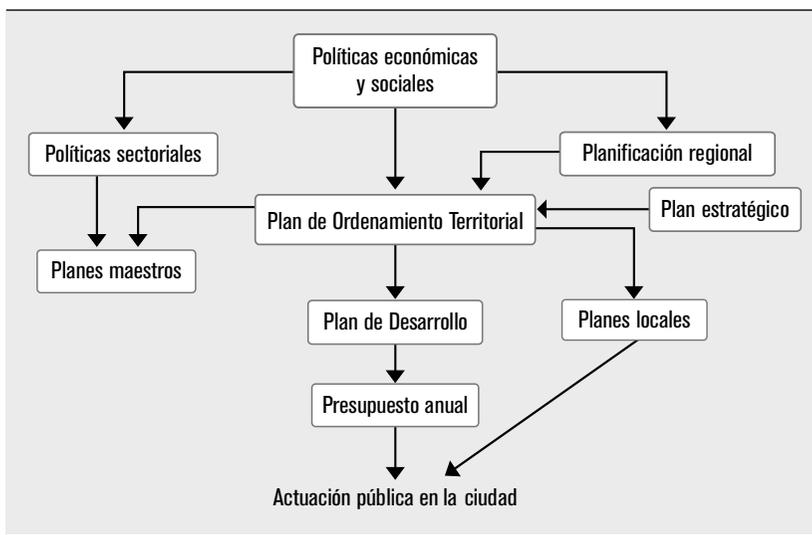
La primera de las formas de planificar la ciudad está dirigida a programar el “gasto público” en su conjunto, es decir dentro de un plan que debe formular el alcalde, con metas específicas sustentadas en proyectos debidamente financiados. La segunda se propone orientar la inversión pública (proyectos, programas) y regular la inversión privada (normas) en el desarrollo territorial para construir un modelo de ciudad socialmente acordado en el plan.

Se trata, pues, de un sistema de planificación “híbrido”, cada uno de cuyos componentes ha sido concebido independientemente, pero que han terminado por conformar todos un “sistema” de planificación urbana (o municipal) sobre el cual han venido trabajando las últimas administraciones locales.

La articulación de estos dos instrumentos, ordenada en ambas leyes, resulta indispensable para conformar un sistema de planificación eficiente, dado que los programas y proyectos públicos del POT sólo pueden ejecutarse a través del Plan de Desarrollo. Sin embargo, debe reconocerse que este es un proceso que aún no culmina, pues si bien el Plan de Ordenamiento incluye la adopción de un Programa de Ejecución, que es el compendio de obras públicas que el POT propone desarrollar en un período de gobierno, su formulación no resulta suficientemente explícita, ni está totalmente sustentada, para nutrir el Plan de Inversiones de los nuevos planes de desarrollo. Sólo en la medida en que se genere una verdadera cultura de la planificación, es decir que esta última se vuelva una práctica permanente y cotidiana, los planes podrán articularse completamente.

Por otra parte, al esquema inicial se han venido agregando nuevos instrumentos (o algunos existentes pero que estaban desligados) para aspectos específicos de la planificación urbana, por ejemplo: los planes locales que reproducen en cada localidad el PDM²³ y los planes maestros que buscan que cada uno de los sectores de inversión de la ciudad

²³ Los planes locales se adoptaron en Bogotá para distribuir ordenada y racionalmente los recursos del presupuesto distrital (10% del monto de recursos) que fueron asignados de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993) a nivel constitucional.

GRÁFICO 1.1 Esquema de planificación urbana en Colombia

Fuente: Elaboración propia.

revisen su planificación sectorial con un criterio territorial.²⁴ También se han ensayado, sin mayor continuidad, figuras como los planes estratégicos, que pretenden ser planes de la ciudad (y no sólo de administración pública) en los cuales concurren todas las fuerzas (públicas y privadas) para definir concertadamente las grandes orientaciones de la ciudad en lo económico, social y territorial.

De esta manera, la consolidación del sistema de planificación está aún en proceso. Los componentes iniciales se encuentran parcialmente articulados y los que se han ido agregando solucionan problemas parciales, pero aún no forman un conjunto articulado. Las dificultades provienen de la necesidad de desplegar una planificación que dé respuesta tanto a problemas urbanos que podrían llamarse de primera generación (vivienda, servicios públicos, equipamiento), como de segunda generación

²⁴ Los planes maestros, al igual que los planes locales, se adoptaron primero en el POT de Bogotá en el año 2000. Sin embargo, su elaboración se realizó solamente a partir de 2006. Para 2008 habían sido aprobados 17 planes maestros correspondientes a los sectores de movilidad y estacionamientos, acueducto y alcantarillado, energía, gas natural, telecomunicaciones, residuos sólidos, equipamientos de educación, equipamientos de bienestar social, abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria, cementerios y servicios funerarios, cultura, equipamientos de salud, deporte y recreación, culto, recintos feriales, espacio público, seguridad, defensa y justicia.

(transporte, renovación, periferia, patrimonio) y de tercera (sostenibilidad, competitividad, equidad, convivencia). Este sistema debe diseñarse en función de la capacidad real de la administración para actuar y desarrollar programas en la ciudad, así como de las características propias del mercado inmobiliario y de la industria de la construcción existente. Se trata entonces de una larga tarea que queda aún por delante para las instituciones comprometidas con el desarrollo urbano en Colombia.

LA LEY 388 DE 1997, LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL

La formulación y adopción de la Ley 388 de 1997 no puede desligarse de la necesidad de transformar la planificación urbana para enfrentar las crisis urbana de los años ochenta y noventa, e introducir los avances internacionales en este campo.

Su concepción se fundamenta en una selección de opciones para actuar e intervenir en determinados campos del desarrollo urbano, partiendo de la redefinición de propósitos, derechos y obligaciones urbanísticos que concreten los principios constitucionales ya mencionados,²⁵ y dando al urbanismo la categoría de función pública²⁶ como punto fundamental sobre el cual construir el conjunto de objetivos e instrumentos de la ley.

Los instrumentos de regulación de la actuación pública y del financiamiento de la actuación privada son de diversos tipos y, a diferencia de las leyes anteriores, están plenamente articulados con los instrumentos de planificación: el POT y el plan parcial que lo complementa y desarrolla.

²⁵ La Ley 388/97 establece en su artículo 2: “El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: 1) La función social y ecológica de la propiedad; 2) La prevalencia del interés general sobre el particular; 3) La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.”

²⁶ El artículo 3 de la Ley 388/97 establece la “función pública del urbanismo”, para lo cual indica: “El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: 1) Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios; 2) Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible; 3) Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural; 4) Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.”

Instrumentos de planificación

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

La definición y construcción de un modelo territorial como futuro deseable para el municipio es el objetivo central del POT, instrumento de planificación principal establecido por la Ley 388/97. A partir de ese modelo territorial, el POT permite identificar y programar con eficiencia los proyectos y programas públicos y establecer las regulaciones adecuadas para la actuación privada.

El Modelo de Ordenamiento define las partes diferenciadas del territorio que requieren acciones urbanísticas, proyectos e instrumentos normativos particularizados y los sistemas generales que sustentan el desarrollo de la ciudad; establece la localización y distribución espacial de las actividades económicas, y determina las grandes obras de infraestructura requeridas para soportar estas actividades, y las características de los sistemas de comunicación vial que garantizan la interacción entre actividades espacialmente separadas.

En el Programa de Ejecución, el POT identifica y proyecta las actuaciones públicas en el territorio durante los tres períodos administrativos de su vigencia:²⁷ infraestructura vial y de servicios públicos, equipamiento, y programas de transporte, vivienda y mejoramiento barrial, cuya prioridad permite definir escenarios a corto, mediano y largo plazo que proponen metas alcanzables en cada período y se presentan como una base sobre la cual determinar los planes de desarrollo.

El Plan de Ordenamiento establecido en la ley tiene tres componentes básicos:

- El *componente general*, constituido por los objetivos y estrategias territoriales y contenidos estructurales de largo plazo, que complementan desde el territorio el desarrollo económico y social del municipio, para asegurar tanto su competitividad como el aprovechamiento racional del suelo y de los recursos naturales. El contenido estructural de este componente deberá establecer la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a

²⁷ La ley estableció que el POT tendría una vigencia de tres períodos administrativos de tres años cada uno, que fueron aumentados a cuatro años desde 2004.

largo plazo, en la cual se identifican la infraestructura, las redes de comunicación y los servicios, así como también otros elementos o equipamiento estructurante de gran escala. Entre estos últimos debe destacarse la clasificación del territorio en *suelo urbano, rural y de expansión urbana*, que en tanto categorías determinan los derechos y deberes de los propietarios de los terrenos.

- El *componente urbano*, constituido por políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano, que abarca políticas de mediano y corto plazo sobre el uso y la ocupación del suelo urbano, y políticas de expansión, además de procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas.²⁸
- El *componente rural*, constituido por políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.²⁹

Los planes parciales

Se trata de un instrumento para complementar las decisiones del POT en las áreas de la ciudad que aún no han sido incorporadas plenamente al desarrollo urbano, tanto en el suelo urbano como en el suelo de expansión. Los planes parciales constituyen el instrumento que regula los procesos de urbanización, estableciendo las condiciones (obligaciones) para el desarrollo de un predio que no ha sido urbanizado, tales como:

²⁸ En este componente deben localizarse y dimensionarse la infraestructura vial y de servicios públicos, los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas, y las áreas de conservación y protección de carácter ambiental y cultural, así como también las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas. También se debe definir la estrategia para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y para el crecimiento y reordenamiento de la ciudad, y se determinarán las características de las unidades de actuación urbanística, se adoptarán las directrices y parámetros para la formulación de planes parciales y se detallarán los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística.

²⁹ Para este efecto se deben definir las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera, la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos ambientales, y la localización y delimitación de las dimensiones de los centros poblados y las zonas suburbanas, así como también la identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamientos.

- El diseño urbanístico del desarrollo, que implica los diversos componentes del espacio público: vías, parques, etc., y las normas específicas para el desarrollo de cada una de las porciones de terreno resultantes.
- Las cesiones en tierra para parques y espacios públicos.
- La construcción de infraestructura de escala local.

Como resultado del plan parcial se produce una nueva delimitación de espacios públicos y privados. Este plan abarca dos objetivos fundamentales:

- Superar el desarrollo predio a predio que había generado enormes problemas en la configuración de la ciudad colombiana al definir la porción de terreno que debe urbanizarse independientemente de la división de la propiedad de la tierra, con el fin de plasmar partes completas de ciudad, con infraestructura, equipamiento y dotaciones adecuadas para la población que habitará la zona. Este objetivo no es posible si la ciudad crece de acuerdo con la división de la propiedad existente y sobre todo a través de urbanizaciones muy pequeñas que, aunque muy rentables, no le permiten construir el equipamiento y las vías adecuadas.³⁰
- Repartir equitativamente las cargas (suelo y construcción de infraestructura, dotaciones y espacios públicos) y los beneficios (área de construcción vendible) entre los diferentes propietarios que aporten sus terrenos al desarrollo del plan parcial. La delimitación previa de los planes parciales implica una *gestión asociada* de los diferentes propietarios incluidos en la urbanización que, a través de las unidades de actuación urbana (UAU), podrán repartir las cargas y los beneficios del proceso de urbanización;³¹

³⁰ El tamaño es un factor muy importante para el desarrollo de un plan parcial. Para disminuir las cesiones y hacer más rentables los proyectos, los promotores tienden a reducir el tamaño de las urbanizaciones, lo cual les permite evadir las afectaciones y dejar cesiones pequeñas, prácticamente inútiles, que luego pueden ser incorporadas a los terrenos privados.

³¹ Al desarrollar una porción definida de territorio como una parte completa de ciudad, todos los propietarios involucrados deberán compartir las afectaciones y obras de infraestructura necesarias y, al mismo tiempo, repartirse proporcionalmente la “edificabilidad” (el aprovechamiento) asignada por el plan. Esta forma de gestión asociada facilita la toma de decisiones de planificación, pues todos los propietarios deben saber que tendrán, proporcionalmente a su tamaño,

es decir, que a cada propietario le debe corresponder una parcela o una participación en una sociedad equivalente al valor del predio inicial que aportó. El tamaño de las urbanizaciones es importante porque de él depende el tamaño de las cesiones para parques, equipamientos y vías.

Estos dos elementos muestran con claridad que no puede pensarse en el plan parcial como un simple instrumento de planificación, pues lleva implícito objetivos de gestión urbana que superan esta etiqueta, tal como se muestra en el gráfico 1.2.

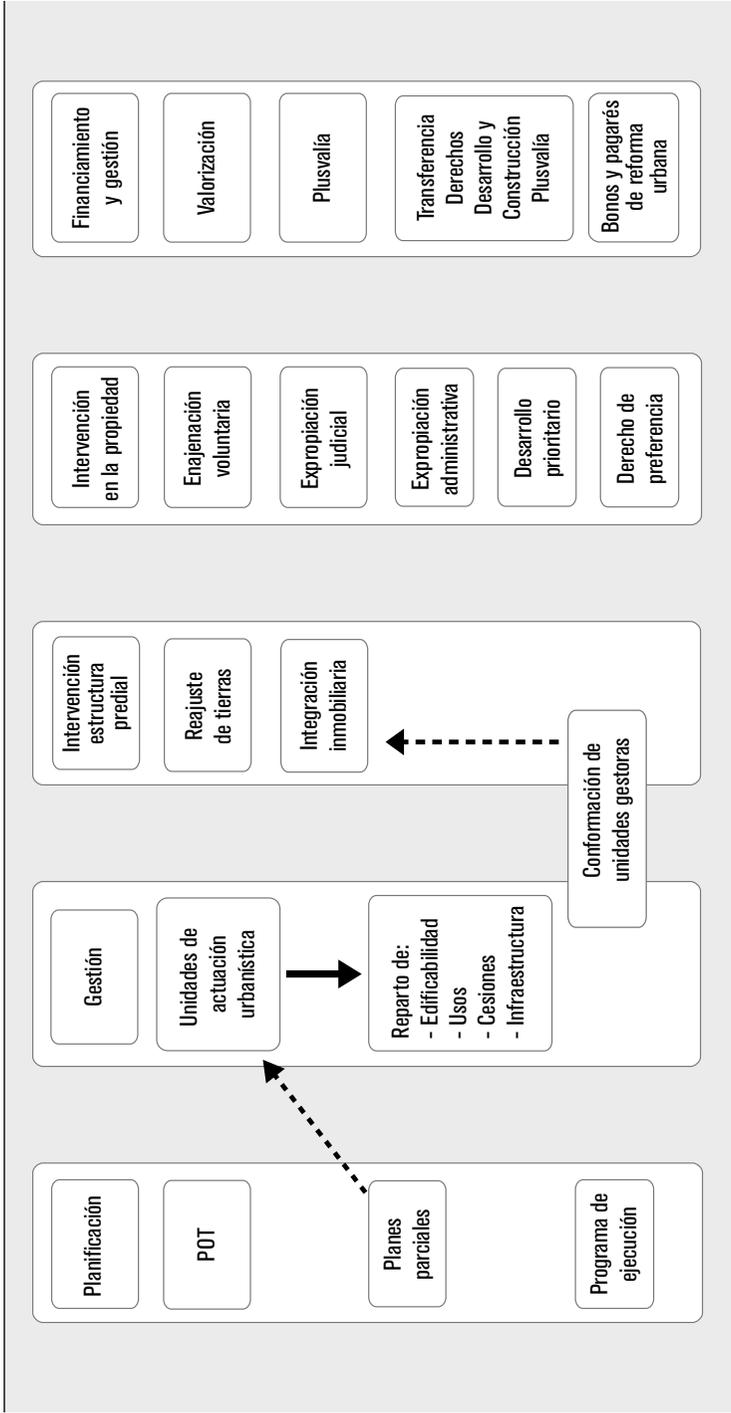
Ahora bien, el uso de los planes parciales ha impulsado en el país —que estaba acostumbrado a un procedimiento de urbanización de terrenos individuales con pocas normas y exigencias— distintas variables en cada ciudad. Solamente las ciudades principales son plenamente conscientes del potencial que este instrumento tiene para lograr que los nuevos emprendimientos no requieran futuras inversiones de la ciudad; es decir, que se trate de partes completas con las vías, el equipamiento y las áreas libres necesarias para el desarrollo de la vida urbana contemporánea.

Las experiencias de ciudades como Medellín y Pereira, que se exponen en los capítulos siguientes, son muestra del aporte al desarrollo urbano del uso adecuado de un instrumento de planificación para las nuevas áreas de urbanización. A su vez, la experiencia de Bogotá, que también se presenta en el capítulo 3, permitiría el reparto de cargas y beneficios no sólo entre los propietarios sino también entre el plan parcial como un todo y la ciudad.

En esta experiencia en evolución, Bogotá incluye el reparto de las cargas y beneficios a través de un nuevo instrumento de planificación: el plan zonal, que no estaba contemplado en la legislación nacional. El plan zonal cubre un área mucho mayor dentro de la cual está inmerso el plan parcial, buscando que cada proceso de urbanización haga aportes concretos al desarrollo de la infraestructura y del equipamiento de la zona, de manera que el plan parcial debe asumir cargas “generales” en función de los aprovechamientos que le son otorgados por las normas urbanas

condiciones iguales de desarrollo (afectaciones y edificabilidad), independientemente de las definiciones que el plan haya tomado (vías, parques, etc.). Esta gestión asociada garantiza también cesiones gratuitas para la ciudad de tamaños propicios para el desarrollo de equipamiento.

GRÁFICO 1.2 Instrumentos de la Ley 388 de 1997



Fuente: G. Herrera, Conferencia dictada en la Maestría de Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia, octubre de 2008.

específicas. En torno a este aspecto del plan parcial se ha generado un amplio debate en Colombia, pues hay quienes lo consideran la base de una nueva forma de gestión urbana (en la cual el financiamiento total del desarrollo de infraestructura y dotaciones se obtiene a través de este procedimiento), mientras que para otros se trata de un procedimiento complejo que dificulta la tramitación de los planes parciales. Su aplicación apenas se ha experimentado en algunas ciudades, pero hace falta tiempo para tener una evaluación objetiva.

Otros instrumentos de planificación desarrollados por las ciudades

Además del plan zonal, deben mencionarse en este apartado algunos instrumentos de planificación que han sido creados por las ciudades y que, en algunos casos, ya son parte de la legislación nacional.

En primer lugar se deben mencionar *los planes maestros*, incorporados en el POT 2000 de Bogotá como instrumentos para la planificación de los programas y proyectos sectoriales: infraestructura, dotaciones y áreas libres. Estos planes buscan que las actuaciones públicas en temas como la movilidad, los servicios públicos, el equipamiento (educación, salud, cultura, bienestar, etc.), los espacios públicos y los parques, entre otros, se programen con una visión territorial, acorde con el modelo territorial adoptado en el POT. A finales de 2007 se terminó la formulación de 17 planes maestros en Bogotá, cuya implementación real debe sustentarse en un complejo proceso de coordinación institucional, que apenas ha comenzado. Con la adopción del Acuerdo 233 de 2008, que establece los mecanismos de seguimiento para la concreción de los planes maestros, se ha logrado monitorear de cerca el avance efectivo de su implementación.

También deben citarse las *obligaciones urbanísticas*, un impuesto fijo que la ciudad de Medellín cobra a todos los desarrollos constructivos. Este impuesto es concebido como una especie de cesión derivada de la densificación con destino a un “fondo de compensaciones” que tiene como propósito construir nuevos espacios públicos en áreas consolidadas de la ciudad que tienen deficiencias de espacios libres. Este instrumento de planificación/gestión opera en Medellín desde hace varios años con gran regularidad y es aceptado por todos los actores que intervienen en el desarrollo de construcciones.

Las *unidades de gestión*, que también tuvieron origen en la práctica urbanística de Medellín, fueron incluidas recientemente en la normativa

nacional. Dichas unidades cumplen las mismas funciones de las UAU ya descritas, pero partiendo de la base de un acuerdo voluntario de todos los propietarios de los lotes para desarrollar de manera conjunta toda la unidad (normalmente a través de una fiducia). De no llegarse a un acuerdo voluntario para formar una unidad de gestión, el plan parcial podrá desarrollarse mediante una UAU.

Por último, cabe hacer referencia a los *macroproyectos de la Ley 388/97*, concebidos como “el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y de orientar el crecimiento general de la ciudad”.³² Se trata de un instrumento con un enorme potencial que se ha utilizado sólo esporádicamente en el país y que combina elementos de planificación y gestión del desarrollo. Tiene además la virtud de proponer una forma de actuación concertada entre el gobierno nacional y los municipios, lo cual permitiría ir conformando una nueva manera de relacionarse entre ellos, que no se ha podido reconstruir totalmente desde la puesta en marcha del proceso de descentralización. Recientemente el Ministerio de Vivienda, Agua Potable y Desarrollo Territorial ha impulsado y apoyado financieramente la formulación de macroproyectos relacionados con grandes obras públicas iniciadas por el gobierno nacional en las ciudades, especialmente los sistemas integrales de transporte masivo. Esta formulación se encuentra aún en proceso.

Instrumentos de regulación de la actuación privada

Los instrumentos adoptados por la Ley 388/97 no son fácilmente clasificables en las categorías iniciales aquí propuestas, tal como se hizo explícito en los planes parciales. Por lo tanto, dentro de la categoría de

³² Texto del artículo 114 de la Ley 388/97, que define también las siguientes características comunes: “1. Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y coordinada del problema considerado; 2. Vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas directamente concernidas, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta; 3. Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio o distrito participará en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto, y una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la operación, al tenor de los instrumentos que esta ley crea o modifica con dicho propósito.”

regulación de la actuación privada, se describe un conjunto de instrumentos que en la práctica diaria han tendido a incluirse dentro de los “instrumentos de gestión urbana”, muchos de los cuales tienen objetivos que superan la propia regulación y se extienden, por ejemplo, al financiamiento.

El gráfico 1.2 incluye —además de los instrumentos de gestión que se trataron en el apartado sobre los planes parciales— dos categorías de instrumentos que se pueden considerar dentro de los instrumentos de regulación de la actuación privada:

- Los *instrumentos de intervención en la estructura predial*, que comprenden principalmente el reajuste de tierras y el reintegro inmobiliario adoptados por la Ley de Reforma Urbana, a los cuales se suman las unidades gestoras.
- Los *instrumentos de gestión e intervención en la propiedad*: enajenación voluntaria o forzosa (por vía judicial o administrativa), y desarrollo prioritario y derecho de preferencia; todos ellos —a excepción de la enajenación forzosa por vía administrativa— han sido adoptados por la Ley 9/89, pero luego fueron sometidos a reformas para hacer más ágil su aplicación.

Instrumentos de intervención en la estructura predial. *El reajuste de terrenos y la integración inmobiliaria*, ya descritos, permiten que una vez adoptado el planeamiento urbanístico se pueda “entregar” a cada propietario un lote de terreno urbanizado o producto de la renovación urbana, con derechos de construcción que corresponden al valor del predio que originalmente entregó el propietario al desarrollo.

Las unidades gestoras (a las que cabe diferenciar de las unidades de gestión) son instancias de administración o gerencia de un proyecto de gestión asociada que permiten adelantar los procedimientos ante la administración local y los propietarios, de manera que se garantice que todos los objetivos propuestos en el proyecto o plan puedan cumplirse en los tiempos previstos, y que todos los involucrados reciban lo que les corresponde de acuerdo con los aportes que efectuaron.

Además de estos instrumentos, debe citarse el *anuncio de proyecto* para “congelar” el precio del suelo antes de que se inicie la actuación pública, de manera que se pueda descontar del precio del suelo el mayor valor generado por las obras y por el desarrollo futuro del proyecto

motivo del anuncio (Maldonado et al., 2006). Este instrumento se ha comenzado a utilizar recientemente en Bogotá, sin que aún se cuente con resultados para evaluar.

Instrumentos de gestión e intervención en la propiedad. La ley retomó los instrumentos de intervención en la propiedad inmueble adoptados en la Ley 9/89 de Reforma Urbana, y los adecuó y complementó con el fin de hacerlos más eficientes:

- La *enajenación forzosa* (expropiación) de predios necesarios para el desarrollo de proyectos o programas públicos específicamente definidos en la ley, para los cuales se determinaron procedimientos y tiempos precisos, y se especificó que el precio de base es el valor comercial del inmueble. A este procedimiento de expropiación por vía judicial (pues es un juez quien define en últimas el precio a pagar), se agregó la expropiación por vía administrativa, que simplifica los trámites y permite que la administración pública pueda obtener el predio inmediatamente, antes de que termine el procedimiento ante el juez.
- El *desarrollo prioritario*, retomado de la Ley de Reforma Urbana (ya descrita) y modificado en su procedimiento, pues se eliminó la extinción de dominio adoptada por dicha ley, sustituyéndola por la “subasta pública”, si el bien no ha iniciado el desarrollo en el tiempo exigido. Es un instrumento muy adecuado para obligar “la salida al mercado” de predios estratégicos, que ha sido muy poco utilizado por las administraciones locales, quizá debido a algunas dificultades relacionadas con el trámite mismo del instrumento, como se describe más adelante.
- El *derecho de preferencia*, que obliga a un propietario de un predio en una zona establecida por la administración pública a ofrecer su venta en primera instancia a la ciudad, la cual podrá adquirirlo o, en su defecto, permitir la venta a un tercero, pero en las mismas condiciones de precio que le fueron ofrecidas. Este instrumento, utilizado principalmente en Francia, permite que la administración pública pueda controlar las transacciones (compra/venta) en una zona de la ciudad donde tiene previsto desarrollar algún proyecto en el futuro. También permite obtener valiosa información sobre el comportamiento del mercado en zonas especialmente

sensibles. Al igual que el anterior, este es un instrumento que hasta ahora no ha sido utilizado.

Instrumentos de financiamiento

La Ley 388/97 adicionó a los instrumentos de financiamiento vigentes ya descritos (contribución de valorización, bonos y pagarés de reforma urbana) un conjunto de nuevos instrumentos que permiten obtener recursos para las obras públicas de infraestructura y dotaciones urbanas, así como también obtener el suelo necesario para su construcción en forma oportuna y precios inferiores a los existentes en el mercado inmobiliario.

Con base en el artículo 82 de la Constitución de 1991, la ley creó la *participación en la plusvalía* generada en el desarrollo urbano como evolución de la contribución al desarrollo de la Ley 9/89. Esta participación en la plusvalía busca que el aumento de los precios de los terrenos causado principalmente por decisiones administrativas sea compartido entre el propietario y la ciudad. De manera que si el terreno aumenta su valor por: i) convertir suelo rural en suelo urbano o de expansión urbana, ii) otorgar mayor edificabilidad de la asignada por normas anteriores, o iii) autorizar usos más rentables, estos incrementos deberán ser compartidos con la ciudad en un 30% o 50% según lo determine el concejo del municipio. Además de obtener recursos o tierra urbana sin costo para los espacios públicos, el equipamiento y las dotaciones, la participación en la plusvalía permite una mayor equidad entre el subgrupo de propietarios de los terrenos, lo que facilita la aplicación de las decisiones de planificación.

También se adoptó la *transferencia de derechos de construcción y desarrollo*, concebida como un instrumento para apoyar la conservación del patrimonio cultural inmueble y los suelos protegidos de valor ambiental. Este instrumento parte del principio de otorgar a todos los predios derechos de construcción que si no pueden “concretarse” en el predio podrían transferirse a otro predio que tenga capacidad normativa para recibirlos. De esta manera, el predio que no puede desarrollarse (predio generador) puede transferir a otro predio (predio receptor) los derechos de construcción o desarrollo, dentro del marco de las normas de cada zona. Así, por ejemplo, las zonas generadoras de transferencias de derechos de construcción y desarrollo pueden corresponder a las áreas de conservación ambiental, parques urbanos o espacios destinados a equipamiento público de escala metropolitana, urbana o zonal, así como

también a los predios declarados de conservación arquitectónica. Las zonas receptoras, especificadas en el plan, serán aquellas que puedan implementar construcción adicional a través de la adquisición de estos derechos de construcción o desarrollo. Los derechos mencionados constituyen un instrumento que tiene enormes posibilidades en el futuro, pues se trata de una especie de “moneda” con la que la ciudad puede financiar el ordenamiento territorial. A su vez, es un instrumento que busca superar las desigualdades generadas por el proceso de planificación.

También con el objetivo de apoyar la conservación del patrimonio (cultural y ambiental), algunas ciudades han creado *fondos de compensaciones* que buscan resarcir a los propietarios de inmuebles que han sido afectados por declaratoria de bienes de interés cultural o ambiental que restringen definitivamente el desarrollo. Se trata de una figura que sólo se ha empleado muy esporádicamente, pues presenta algunas dificultades en su implementación, derivadas especialmente del cálculo de la compensación y, sobre todo, de quienes son los objetos de la misma, en la medida en que por definición la norma urbana siempre establece diferencias entre un predio y otro. Su puesta en marcha requiere un sólido trabajo jurídico que evite que los montos sean enormes, que se dispersen las compensaciones y que se creen dificultades de funcionamiento.

Asimismo, cabe mencionar el *anuncio de proyecto*, mecanismo que ya se detalló en el apartado sobre los instrumentos de regulación de la actuación privada.

Como puede verse, la ley adoptó un conjunto muy amplio de instrumentos que permitirían en la teoría que los POT puedan ejecutarse en función de objetivos socialmente compartidos de sostenibilidad, competitividad y equidad en el territorio urbano. Sin embargo, en estos 10 años su aplicación apenas se ha iniciado, y muchos instrumentos aún permanecen sin uso o su implementación recién comienza y aún no se puede evaluar.

Los capítulos siguientes de este libro muestran en detalle los ejemplos exitosos de aplicación de la ley en programas y proyectos urbanos tanto públicos como privados.

LAS LECCIONES APRENDIDAS (Y LAS QUE QUEDAN POR APRENDER)

En la descripción de los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo urbano dispuestos en la legislación colombiana se han ido intercalando

las potencialidades de cada uno e identificando algunas dificultades para su aplicación en esta fase inicial de consolidación del ordenamiento territorial de Colombia. Desde este punto de vista, es posible extraer algunas lecciones relacionadas con diversos temas que se detallan a continuación.

En cuanto al proceso de aplicación e implementación de los instrumentos de gestión:

- Es necesario tener un sustento legal sólido, que debe estar precisamente reglamentado, de manera que las actuaciones públicas sobre la propiedad del suelo no sean objeto de posteriores demandas que las obstaculizan y crean mayores dificultades para su aplicación posterior.
- El mismo marco legal debe asegurar una completa articulación entre el plan y los instrumentos de planificación, gestión y financiamiento adoptados. La experiencia con la Ley 9/89 muestra que si no existe esta articulación no es posible aplicar los instrumentos. Del mismo modo, es necesario que cada uno de los instrumentos tenga objetivos y alcances precisos, que deben ser conocidos por los funcionarios que aplican los instrumentos y por los promotores que tramitan ante la administración los permisos o licencias.
- Como complemento indispensable del punto anterior, se debe formular y poner en práctica *una política pública* contundente sobre el ordenamiento territorial en su conjunto, que sea la base real sobre la cual se puedan aplicar los instrumentos adoptados por la legislación. Esta política pública se debe sustentar en un acuerdo social en el que se explicita precisamente quién es responsable de las diferentes cargas en el desarrollo urbano; es decir, quién debe pagar la habilitación de los terrenos y la construcción de infraestructura, dotaciones y espacios libres en cada una de las actuaciones urbanísticas en el desarrollo de la ciudad. Con base en estas definiciones, es posible determinar las líneas de actuación de las administraciones públicas. Esta política debe superar la sustentación de la aplicación de los instrumentos solamente en interpretaciones de la Ley (388/97 en este caso); se trata de un tema político y es en la definición de esta política que debe resolverse.
- Es preciso combinar los diversos instrumentos de gestión y su aplicación en el tiempo, de acuerdo con las posibilidades reales de obtener resultados específicos. Un análisis de la coyuntura por la

que atraviesa la ciudad, así como también de la capacidad real de la administración pública para su gestión, es un requisito indispensable para identificar metas (alcanzables en el tiempo), seleccionar instrumentos y organizar equipos técnicos de respaldo. Así las metas sean poco ambiciosas, lo importante es que se tenga la certeza de cumplirlas; un paso en falso puede crear un ambiente muy nocivo para su aplicación posterior. Es necesario tener un abanico de instrumentos que pueda utilizarse en coyunturas específicas, y reconocer que los instrumentos tradicionales siguen sirviendo. En este sentido, la valorización para financiar las obras públicas o la aplicación de la tasa máxima del predial (33x1.000) para impulsar la salida al mercado de los lotes de engorde siguen siendo instrumentos válidos, cuya aplicación puede complementar perfectamente los instrumentos de la Ley 388 de 1997.

- Hay que definir una estrategia de implementación del ordenamiento territorial en conjunto. La ejecución de los POT implica un proceso en el cual se definen los objetivos y el alcance de las decisiones de ordenamiento en cada etapa; no es posible pensar que todos los instrumentos puedan utilizarse desde el primer momento. Esta definición de etapas supone reconocer los conocimientos y habilidades disponibles en la administración pública para aplicar los instrumentos.

Como complemento de la aplicación de estos instrumentos, es necesario realizar algunas acciones paralelas para evitar la especulación sobre los precios e introducir mayor “transparencia” en el mercado inmobiliario; se trata de condiciones básicas para asegurar la participación adecuada del sector privado en el desarrollo urbano, más allá de las normas urbanísticas que regulan su accionar:

- Considerar los instrumentos de gestión y financiamiento no sólo como fuentes de recursos sino también como mecanismos eficientes para corregir las desigualdades generadas por la planificación, que facilitan la toma de decisiones, hacen viable el ordenamiento y, al mismo tiempo, agilizan la obtención de suelo público. Las decisiones de planificación no suelen ser equitativas, pues califican los terrenos diferenciándolos unos de otros. La corrección de estas desigualdades se basa en un reparto adecuado de las cargas

y los beneficios generados en cada operación urbana, como se explicó en los apartados anteriores. Así, quien se beneficia más debe contribuir más al desarrollo colectivo de la ciudad, y quien se beneficia menos debe contribuir menos, de tal forma que se pueda “equilibrar” el desarrollo de los diferentes predios independientemente de las decisiones que se hayan tomado en materia de planificación.

- Simplificar las normas urbanísticas para facilitar su conocimiento por parte de la ciudadanía en general y, especialmente, de los actores involucrados en los negocios de construcción, evitando que sean objeto de “interpretación” de la mano de los expertos. En este sentido, es necesario generar y hacer circular información precisa y cierta para la ciudadanía, tanto sobre las normas urbanísticas y las decisiones que se toman en materia de planificación, como acerca del valor de los terrenos e inmuebles.
- Dar estabilidad a las normas para que haya reglas del juego duraderas y no transformables según la voluntad de la administración o del concejo municipal de turno.
- Aclarar normas como la participación en la plusvalía y el mecanismo de reparto de cargas y beneficios en los planes parciales, a fin de evitar la discrecionalidad en su aplicación por parte de los funcionarios municipales.
- Agilizar y dar garantías de tiempo en los trámites de los programas a través de la aplicación generalizada de las normativas nacionales.
- Actualizar en forma sistemática el catastro municipal, para lograr captar —por medio del impuesto predial— nuevos recursos que correspondan a los nuevos precios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. 2000. *La Bogotá del tercer milenio. Historia de una revolución urbana, 1998–2000*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá.
- Alonso, R. 1999. *La ciudad para la memoria: Virgilio Barco y la construcción de Bogotá*. Bogotá: ICDT.
- Amézquita, A. 2003. *Barrios obreros en Bogotá 1919–1938*. Tesis para la Maestría de Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ardila, G. (compilador). 2003. *Territorio y sociedad. El caso del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Balbo, M. 2003. “La nueva gestión urbana”. En: Jordán, R. y D. Simioni (comps.), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Borja, J. y M. Castells. 1998. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- CID (Centro de Investigaciones para el Desarrollo). 1969. *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas (FCE).
- Colcultura. 1990. *Política cultural para los centros históricos y el patrimonio inmueble*. Bogotá: Colcultura.
- Currie, L. 1965. *Una política para los países en desarrollo*. Bogotá: Fundación para el Progreso de Colombia, Tercer Mundo Editores.
- . 1968. *Urbanización y desarrollo*. Bogotá: Fondo Editorial Camacol.
- . 1974. *Ciudades dentro de la ciudad (política urbana y planificación)*. Bogotá: DNP.
- . 1980. “Algunos aspectos de la economía urbana”. En: Giraldo, Fabio (comp.), *Reforma urbana y desarrollo social*. Bogotá: Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol).
- DAPD (Departamento Administrativo de Planeación Distrital). 1964. *1964: La planificación en Bogotá*. Bogotá: DAPD.
- . 2001. *Documento Técnico de Soporte – Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Bogotá: DAPD.
- . 2002. *Normas*. Cuadernos del POT. Bogotá: DAPD.

- Dávila, J. 2000. *Planeación y política en Bogotá. La vida de Jorge Gaitán Cortés*. Bogotá: IDCT.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 1982. *Plan de apoyo para la ejecución de estudios de un plan integral de desarrollo urbano*. Bogotá: DNP, Unidad de Estudios Regionales y Urbanos.
- Garay, L.J. 1999. *Construcción de una nueva sociedad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Gómez Buendía, H. 1999. *La hipótesis del Almendrón en “¿Para dónde va Colombia?”*. Bogotá: Tercer Mundo-Colciencias.
- Hassan Al-Mozan y R Zetter. 2002. “Sustainable Development: Between Development and Environmental Agendas in the Developing World”. En: *Planning in Cities*. Londres: ITDG Publishing.
- Hernández, C. 2004. *Las ideas modernas del Plan para Bogotá en 1950. El trabajo de Le Corbusier, Wiener y Sert en Bogotá*. Bogotá: IDCT.
- Iregui, A.M., Ligia Melo B. y Jorge Ramos F. 2003. *El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo*. Bogotá: Banco de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra274.pdf>.
- Jaramillo, S. 2001. “La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de la valorización y la participación”. En: Smolka, M. y F. Furtado (eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Santiago de Chile: Eurelibros, LILP-Instituto de Posgrado e Investigaciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Llewelyn Davies Weeks Forestier-Walker & Bor, en asociación con Kates Peat Marwick & Co. 1974. *Estudio de desarrollo Urbano de Bogotá*. Bogotá: DAPD.
- Maldonado, M., J. F. Pinilla, J. F. Rodríguez y N. Valencia Dávila. 2006. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá: LILP.
- Martin, G. y M. Ceballos. 2004. *Bogotá, anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995–2003*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Martin, M. 2007. “La ciudad como construcción física y mental”. En: *Bogotá: el renacer de una ciudad*. Bogotá: Catálogo oficial de Colombia en la X Exhibición de Arquitectura de la Bienal de Venecia.

- Ministerio de Desarrollo Económico. 1995. *Ciudades y ciudadanía. La política urbana del salto social*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico.
- Morcillo, P. 2002. *La planeación en Colombia. Historia, derecho y gestión*. Bogotá: UPC, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Pérez, C. 2006. *La planeación integral en Colombia*. Tesis para la Maestría en Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rivera, J. 2001. *El CINVA, un modelo de cooperación técnica, 1951–1972*. Tesis para la Maestría en Historia, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rother, H. 1985. *Legislación urbanística colombiana*. Bogotá: Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, J. 2004. “El Eje Occidente, una larga experiencia de urbanismo en Bogotá”. Revista *Arquitecturas* 8. Bogotá.
- . 2007. “La planeación de Bogotá: un sistema híbrido de desarrollo progresivo”. Revista *Bitácora Urbano Territorial* Vol(1) Nro. 11. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- . 2007. “Bogotá 1940–2000. Los planes y sus proyectos”. Revista *De arquitectura* Nro 1. Bogotá: Facultad de Arquitectura de la Universidad de los Andes.
- . 2007. *Plan estratégico de gestión del suelo. Estudio para el Ministerio de Desarrollo Económico*. Bogotá: documento mimeografiado.
- . 2007. “El proyecto urbano en la acción pública de vivienda en los años 60 y 70 en Colombia”. En: *Áreas residenciales urbanas*. Maestría en Urbanismo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar J. y J. C. Del Castillo. 1996. “Planeación urbanística en Colombia”. En: *La investigación urbana en Colombia*. Bogotá: ACIUR-DNP.
- . 1998. “Planeación urbanística en Colombia”. En: Brand, M. (ed.), *Trayectorias urbanas. La modernización del Estado en Colombia*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar J. y R. Cortés. 1992. *Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada*. Trabajo para la Misión Bogotá Siglo XXI. Bogotá.
- Vejarano, M. 2000. *Contribución de valorización. La experiencia de Bogotá durante las décadas de los 80 y 90*. Trabajo elaborado para el LILP. Bogotá: LILP.
- Violich, F. y R. Daughters. 2000. *Urban Planning for Latin America. The Challenge of Metropolitan Growth*. Boston, MA: LILP.

LA GESTIÓN DEL SUELO Y SUS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO

Augusto César Pinto Carrillo

La década de 1990 representó para Colombia un salto de gran magnitud en lo relacionado con la producción de normas y políticas urbanas que de manera directa promueven la mejora de las ciudades en términos de planificación y ordenamiento territorial. Asimismo, se introdujeron nuevos instrumentos a través de los cuales se busca garantizar una efectiva gestión urbanística, la participación de los propietarios del suelo en la gestión del urbanismo y del Estado en la recuperación del incremento de los precios de los terrenos ocasionado por las acciones urbanísticas, la vinculación de capitales privados en programas y proyectos asociados con el desarrollo de las ciudades, y especialmente el cumplimiento de los derechos y deberes definidos por la Constitución Política de Colombia (CPC) de 1991, con el fin de garantizar el derecho a la propiedad y la función social y ecológica de la misma, el acceso a una vivienda digna, la libre asociación, la recreación y el deporte, el ambiente sano, etc. (Pinto Carrillo, 2008).

Las reformas planteadas en “la nueva estructura del modelo de urbanismo colombiano”, tal como lo define García-Bellido (1998), introducidas y desarrolladas por la Ley de Desarrollo Territorial (LDT) de 1997,¹ se sustentan sobre un sistema de “plan-acción” a través del cual todos los agentes públicos y privados partícipes del desarrollo territorial (propietarios del suelo, empresarios y promotores inmobiliarios, administraciones municipales y distritales) suman esfuerzos y participan con derechos y deberes en la gestión del suelo. De tal forma, la reforma urbana, o reforma del suelo, es una de las apuestas más claras y decididas de nuestra sociedad en la construcción de un sentido de lo común o de lo colectivo y en la

¹ El artículo 39 de la Ley 388 de 1997 referido a las unidades de actuación urbanística establece que las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperadas mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones.

creación de espacios de democracia y convivencia (Maldonado Copello, 2003).

Por otra parte, el modelo de urbanismo colombiano y la nueva estructura de gestión del suelo se han amparado en un proceso avanzado de descentralización política, administrativa y fiscal de las entidades territoriales, en el cual los gobiernos locales han desarrollado herramientas para contar con nuevas fuentes de financiamiento y para garantizar la vinculación de capital privado en el desarrollo urbano, precedidas por las ciudades de Bogotá y Medellín. Sin embargo, como lo plantea Maldonado Copello (2008), con la aprobación de los planes de ordenamiento territorial (POT), se atraviesa la etapa más difícil de implementación a nivel municipal, donde se enfrentan problemas que se extienden desde la definición de competencias para adoptar decisiones políticas en este campo y el fuerte arraigo patrimonialista en relación con la propiedad del suelo, hasta la construcción de capacidad institucional pública y privada y la adaptación a un cambio fuerte en las reglas de juego relacionadas con la asignación de las normas de uso y edificabilidad.

Asimismo, en la construcción e implementación del nuevo modelo y su base conceptual han sido fundamentales los aportes de la academia, de los equipos de planificación, de los equipos económicos de las administraciones municipales y distritales, de las entidades del gobierno nacional competentes, de organismos internacionales de cooperación técnica y de la banca multilateral. Gracias a ello, la experiencia colombiana en gestión del suelo e implementación de instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano cuenta con un registro bibliográfico extenso reconocido a nivel nacional e internacional.

En términos generales, a través de este capítulo se realiza una presentación de los principales instrumentos dispuestos por la legislación colombiana, antes y después de la expedición de la LDT (1997), para complementar el financiamiento del desarrollo urbano o territorial, describiendo en cada uno de ellos de manera sistemática aspectos relacionados con la definición, el contexto institucional, la evolución normativa, el hecho generador, la zona de influencia, la liquidación, la destinación potencial de los recursos, y los impactos positivos y negativos de su aplicación. Para lograr lo anterior, se llevó a cabo una revisión de las normas (Constitución Política, leyes, decretos, fallos, sentencias y otras) a través de las cuales se definieron y/o ajustaron dichos instrumentos. Asimismo, se realizó una revisión bibliográfica sobre estos instrumentos,

extrayéndose los comentarios y apreciaciones más destacados de diferentes investigadores en cuanto al desempeño actual y futuro de los mismos.

En los antecedentes se resaltan aspectos relacionados con las fases de la planificación urbana en Colombia y la evolución de los instrumentos de financiamiento. A continuación se ilustran los que a juicio del autor se consideran los dos instrumentos más importantes para el financiamiento del desarrollo urbano a nivel local. En primera instancia se presenta la contribución de valorización (CV) como instrumento de mayor tradición, especialmente en las principales ciudades del país. Posteriormente, y teniendo en cuenta el nuevo marco de la gestión del suelo y el financiamiento del desarrollo territorial, se exponen la participación en plusvalías (PP) y una breve referencia al reajuste de terrenos, como mecanismo de gestión del suelo a través del cual se promueve el financiamiento total o parcial de la infraestructura pública en proyectos urbanos con gestión asociada público-privada. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones que destacan la importancia o los inconvenientes que han tenido estos instrumentos a lo largo del tiempo en su definición e implementación.

ANTECEDENTES

Con el proceso de descentralización del país iniciado en los años ochenta los gobiernos locales demostraron un mejor desempeño fiscal, redundando en mejoras en la prestación de servicios sociales en educación y salud, ampliación de coberturas de los servicios públicos domiciliarios, fomento de programas de vivienda social, desarrollo de la movilidad y del transporte urbano, entre otros. Según evaluaciones adelantadas por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) a finales de los años noventa,² las acciones de fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales se orientaron en dos sentidos: por una parte, al incremento sustancial de las transferencias nacionales a los municipios, y por otra, hacia la expedición de medidas que pretenden aumentar los recursos propios de los municipios y departamentos, entre ellas la formación

² Estas evaluaciones quedaron consignadas entre 1995 y 1998 en la revista *Planeación y desarrollo* bajo el título “¿Cómo va la descentralización?” (DNP, 1995, 1996, 1997, 1998), y junto con otras evaluaciones fueron compiladas posteriormente en la publicación “Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: balance de una década 1988–1999” (DNP, 2002).

y actualización catastral, la simplificación de las bases gravables, el mejoramiento de los procedimientos en impuestos, tales como el predial y el de industria y comercio, y la introducción de nuevas fuentes de recursos como la sobretasa al consumo de gasolina (Maldonado Copello, 1998).

Pese a los resultados satisfactorios de las evaluaciones en cuanto al desempeño fiscal de las ciudades, se evidenciaba una disminución importante en la participación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes entre 1985 y 1995. Asimismo, se concluía que la reforma descentralizadora había creado un medio que estimulaba una mejor gestión por parte de las entidades territoriales, comprendiendo las acciones destinadas a optimizar el esfuerzo fiscal, y también que, a pesar de los ajustes introducidos, todavía existía un amplio margen para incrementar los recursos locales propios y en consecuencia la provisión de servicios a la comunidad.

Desde el punto de vista de la planificación urbana, el panorama en las mismas décadas mostraba condiciones menos alentadoras. Según Del Castillo y Salazar (1998), la mayoría de las ciudades no había podido consolidar una planificación urbanística capaz de dar respuesta a los problemas del desarrollo urbano, quedando estos subordinados a la planificación del desarrollo con énfasis en lo económico que surgió en los años setenta por influencia del DNP y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y que dejó como resultado la pérdida del conocimiento y de las herramientas desarrolladas en los años sesenta, y el reemplazo de los planes (Plan Regulador/Ley 88 de 1947, Plan Integral de Desarrollo/Ley 61 de 1978, Plan de Desarrollo/Ley 9 de 1989) por los códigos de urbanismo, que consistían simplemente en un conjunto de normas volumétricas y de uso para controlar los desarrollos privados.

La crisis de la planificación urbanística estuvo entonces caracterizada por muchas circunstancias, entre las cuales Del Castillo y Salazar resaltan: i) la poca capacidad de gestión de las administraciones locales; ii) la persistencia de esquemas de planificación que impiden que se puedan aplicar de forma adecuada los instrumentos de gestión del suelo adoptados por la Ley 9 de 1989 (extinción de dominio, expropiación, reajuste de tierras y contribución al desarrollo), en la medida en que fueron pensados independientemente de lo que era el propio plan de desarrollo; iii) la falta de administración de la Ley, que no fue reglamentada en el ámbito nacional ni en las ciudades, y iv) los vacíos de la legislación, que no tiene

la consistencia necesaria para conformar un sistema de planificación ni de gestión coherente y apropiable por parte de las ciudades. Todo esto propició un esquema de desarrollo urbano desigual e insolidario entre la ciudad y la propiedad, que no fue confrontado por la acción pública ni por la planificación, una crisis profunda derivada no tanto de la inefectividad de los instrumentos como de la crisis en las formas de relación que se han configurado entre el Estado, los propietarios del suelo, los promotores urbanos y los ciudadanos en torno al problema urbano.

Por otra parte, los problemas asociados con el desarrollo urbano, que finalmente lograron permearse en los diagnósticos y la definición de políticas de los planes nacionales de desarrollo en la década de 1990, señalaron la importancia de analizar el comportamiento de las finanzas locales para el desarrollo urbano. La política urbana del Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social” (2005) reconoce el fenómeno del crecimiento de los ingresos tributarios a partir del proceso de descentralización; sin embargo, resalta la conveniencia de fortalecer las dinámicas asociadas con el cobro del impuesto predial y la implementación de la valorización, y de analizar lo referente a la destinación y el comportamiento de las inversiones realizadas: “resulta fundamental, por consiguiente, conocer las razones que explican el debilitamiento del predial y la valorización como fuentes de financiamiento local y determinar los obstáculos y oportunidades que ello genera para la producción del desarrollo urbano”. En tal sentido se concluye que “la política urbana tendrá que contribuir a orientar las acciones de administraciones locales hacia objetivos y metas de desarrollo urbano, en el contexto de autonomía local, articulando los principales instrumentos, programas y estrategias relacionadas con el desarrollo de las ciudades” (Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”, 2005).

Asimismo, se establece que aunque el desarrollo urbano cuenta con múltiples fuentes de financiamiento, entendiendo que se hace referencia a los impuestos y contribuciones locales existentes y a los instrumentos definidos por la Ley 9 de 1989, las posibilidades de aplicación de los recursos por parte de los gobiernos locales no son muy flexibles. Al respecto, la política señala situaciones como las siguientes: i) los recursos propios son escasos y no constituyen fuente de financiamiento de inversiones en los atributos urbanos (suelo, vivienda, servicios públicos, espacio público, transporte urbano y equipamientos), dado que se encuentran comprometidos con gastos de funcionamiento; ii) a pesar de los esfuerzos locales por

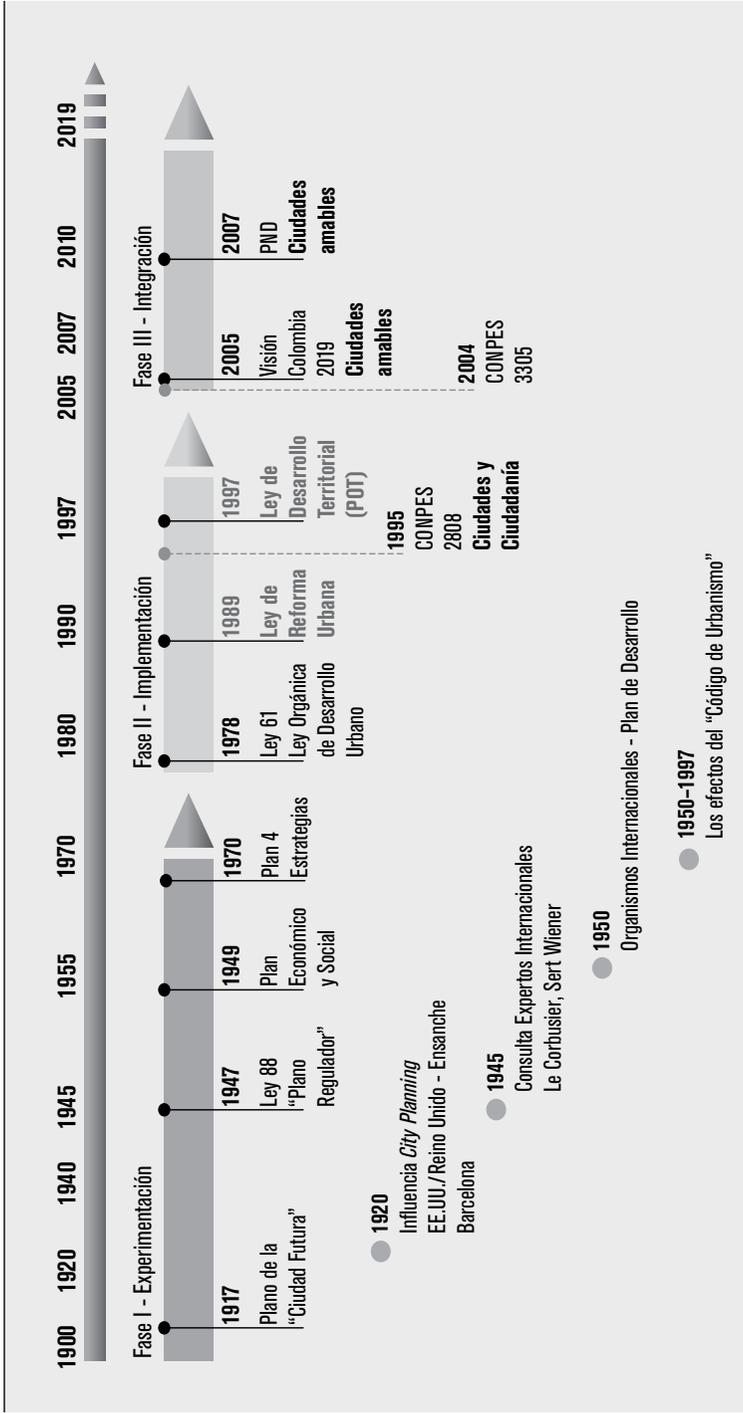
cofinanciar programas y proyectos, no se ha logrado una complementariedad de programas y recursos; iii) los departamentos y municipios enfrentan el reto de asumir la administración de un flujo de recursos elevado para la prestación de servicios y adecuar sus marcos fiscales de actuación; iv) las fuentes de financiamiento para inversiones en desarrollo urbano están excesivamente diversificadas, aun cuando tengan orígenes comunes; v) la pérdida relativa del impuesto predial, en el conjunto de los impuestos locales, tiene un impacto significativo al crear mayores dificultades para alcanzar objetivos de eficiencia económica y desarrollo político e institucional, y vi) las administraciones locales no tienen tradición institucional en la utilización de mecanismos de distribución de cargas y beneficios o de participación en las plusvalías generadas en el desarrollo urbano.

Sobre el esquema que se presenta a continuación (gráfico 2.1), en el cual se describen las fases de la planificación urbana en Colombia, la definición de instrumentos de financiamiento asociados con la gestión del suelo se origina en la fase de implementación de políticas urbanas por parte del gobierno nacional; dichos instrumentos se derivan particularmente de la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) y la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997).

En un primer momento, la Ley 9 de 1989 incorporó como “instrumentos financieros para la reforma urbana”: i) los bonos o pagarés de reforma urbana (BRU), definidos como títulos de deuda pública sin garantía de la nación y libremente negociables; ii) la contribución de desarrollo municipal (CDM), como mecanismo de recaudo de las plusvalías generadas por la planificación urbana, a partir de hechos generadores como el cambio de destinación del inmueble y de uso del suelo, el aumento de densidad poblacional, área construida o proporción ocupada del predio, la inclusión dentro del perímetro urbano o el de los servicios públicos, y eventualmente por obras públicas de beneficio general, y iii) el impuesto de estratificación socioeconómica (IES) como gravamen adicional a impuestos ya existentes como el predial y el de registro y anotación, para financiar exclusivamente la habilitación de viviendas de estrato bajo con servicios de acueducto y alcantarillado, y la adquisición de suelo para vivienda social.

En términos generales, los instrumentos de financiamiento creados con la Ley 9 no tuvieron aplicación, ya fuera por falta de concreción en cuanto a las metodologías y los procedimientos planteados para su liquidación y cobro, como por la necesidad generada a comienzos de los años noventa

GRÁFICO 2.1 Fases de la planificación urbana en Colombia



Fuente: Pinto Carrillo (2007).

de simplificar la carga de trámites e impuestos aplicados por las normas a los contribuyentes. Sobre la aplicación de esta ley, particularmente de los instrumentos que estableció, algunos investigadores opinan que: contribuyó de manera significativa introduciendo una nueva concepción sobre la planificación urbana, pero no fue suficiente porque no se diseñaron instrumentos eficaces de actuación y aplicación (Molina Giraldo, 2003); los problemas de mayor relieve que dificultaron su ejecución se presentaron en el ejercicio de la gestión urbana, señalando la imposibilidad práctica de implementar algunos instrumentos o mecanismos contenidos en la Ley (Jaramillo, 2003); los instrumentos eran importantes para articularlos a las decisiones de planificación y de ordenamiento urbano, pero la reflexión teórica sobre ellos no fue suficiente para entenderlos y por consiguiente no hubo habilidad práctica para utilizarlos (Vejarano Alvarado, 2003).

Dos años después de su adopción, la Constitución Política de 1991 determinó las bases para que las entidades territoriales establecieran impuestos, tarifas y contribuciones a los propietarios de inmuebles urbanos y rurales “como recuperación de los costos de los servicios que presten o participación en los beneficios que les proporcionen”. De este modo se determinó que las entidades públicas participen en la plusvalía generada por su acción urbanística (artículo 82); que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, validando el uso de la contribución de valorización y priorizando la destinación de los recursos generados con los impuestos en el manejo y la conservación de los recursos naturales renovables (artículo 317), y que “en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales” como el impuesto predial (artículo 388).

LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN: INSTITUCIÓN Y TRADICIÓN EN EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL COLOMBIANO

Los primeros indicios sobre la creación de este instrumento, como también del impuesto predial unificado, se remontan a la primera mitad del siglo XX, en relación con reformas y leyes del régimen municipal: “La implementación de dichos instrumentos pudo estar ligada a una debilidad muy característica de esa época de los agentes estatales para realizar obras de beneficio general, particularmente de infraestructura territo-

rial” (Jaramillo, 2000). Por su parte, la contribución de valorización fue establecida originalmente por la Ley 25 de 1921 y reglamentada posteriormente por el Decreto 1604 de 1966. A continuación se consignan algunos comentarios sobre la evolución, la definición y los alcances de este instrumento y sus impactos en el desarrollo urbano.

Definición: se trata de un gravamen real con destinación específica que recae sobre la propiedad inmobiliaria, está dirigido a la construcción de obras de interés público, y se distribuye en función del beneficio alcanzado. Es importante anotar que a las obras de interés público las pueden adelantar la nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquier otra entidad de derecho público.

Sujetos activos y pasivos: los sujetos activos son el municipio, el distrito, las áreas metropolitanas, los departamentos y la nación (Art. 2, Decreto 1604 de 1966), aplicando los dos últimos si la jerarquía de la obra pública genera beneficios a nivel regional o nacional. Sin embargo, no se han financiado proyectos de orden nacional por la falta de una ley que reglamente el uso de la CV por parte de la nación. Los sujetos pasivos son los propietarios o poseedores de inmuebles que reciben o recibirán un beneficio representado en el mayor valor del inmueble como producto de una obra pública.

Ajustes normativos del instrumento:

- **Ley 25 de 1921.** Esta ley creó el impuesto a la valorización y recogió las disposiciones anteriores. Al realizar una revisión normativa ya se encontraban algunas referencias al sistema en la Ley 23 de 1887, la cual establecía que para impedir inundaciones en los predios contiguos a los lagos los propietarios debían pagar las obras que se requirieran para controlar las inundaciones en función del valor de la propiedad afectada. Por otra parte, el Decreto Legislativo 40 de 1905, sobre desecación de lagunas, ciénagas y pantanos, ordenaba la ejecución de obras de desagüe a cargo de los propietarios, quienes debían pagar en función del beneficio recibido, el cual estaba relacionado con el mayor valor de los predios. Para estimar el mayor valor, se realizaban dos avalúos, uno antes y otro después de las obras.
- **Ley 195 de 1936.** Esta ley dicta disposiciones sobre el régimen político y municipal; establece que los concejos municipales son

los que deben fijar los recargos, sanciones y apremios para el pago efectivo de sus impuestos, servicios, rentas y contribuciones, recogiendo las disposiciones de la Ley 72 de 1926.

- **Ley 113 de 1937.** Esta ley establece que la nación debe contribuir a la construcción de varias obras públicas en algunos municipios del país; señala la forma de incluir los auxilios para las obras en los presupuestos y el modo de comprobar la utilización de los fondos, e indica la tasación del impuesto de valorización creado por la Ley 25 de 1921.
- **Ley 63 de 1938.** Esta ley hace extensiva a algunos municipios del país una facultad concedida en la Ley 195 de 1936 de fijar recargos, sanciones y premios para el pago efectivo de impuestos, servicios, rentas y contribuciones a través de los concejos municipales.
- **Decreto 1604 de 1966.** Este decreto dispone que el impuesto de valorización, establecido por la Ley 25, se haga extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquier otra entidad de derecho público y que beneficien a la propiedad inmueble, y determina que en adelante dicho impuesto se denominará exclusivamente “contribución de valorización”. El Decreto determinó también que los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios debían establecer los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización en la vía gubernativa y debían señalar el procedimiento para su ejercicio. Asimismo, dispuso que los municipios no podrían cobrar CV por obras nacionales, sino dentro de sus respectivas áreas urbanas y previa autorización de la correspondiente entidad nacional, para lo cual tendrían un plazo de dos años contados a partir de la construcción de la obra. Vencido ese plazo sin que un municipio ejerciera la atribución que se le confería, la contribución debía ser cobrada por la nación.
- **Decreto 1333 de 1986.** Este Decreto definió la CV en el marco del Decreto 1604 de 1966, los sujetos activos y pasivos, montos, excepciones, y las relaciones entre las distintas entidades territoriales cuando las propiedades raíces se beneficiaran con la ejecución de obras de interés público de superior jerarquía a la municipal.
- **Fallo 4510 de 1993 – Consejo de Estado.** El Consejo de Estado concluyó que en el marco de los Decretos 868 de 1956 y 1604

de 1966 era competencia propia del Concejo Distrital la regulación de la CV a cobrar en el distrito, estableciendo que las obras programadas dentro del Plan Bienal 1991–1992 podían ser financiadas por el sistema del beneficio general, tal como lo fijara el Distrito Capital.

- **Fallo 4962 de 1993 – Consejo de Estado.** Ante una confusión de conceptos por parte de los demandantes, el Consejo de Estado aclaró las diferencias entre la CV establecida por el Decreto 1604 de 1966 y la contribución de desarrollo municipal establecida por la Ley 9 de 1989.
- **Ley 142 de 1994.** Esta ley establece la posibilidad de financiar inversiones en agua potable y alcantarillado a través de la utilización del sistema de valorización de predios.
- **Sentencia 155 de 2003 – Corte Constitucional.** La Corte observó que, frente a las entidades territoriales, el Decreto 1604 de 1966 constituía una norma habilitante para fijar la CV a nivel local. Por tal motivo, el sistema y el método debían ser señalados por las asambleas departamentales o los concejos distritales y municipales, pues de lo contrario ninguna entidad administrativa estaría autorizada para fijar el gravamen, so pena de vulnerar el principio de legalidad tributaria. Por otra parte, la Corte consideró que la expresión “nacional”, contenida en el artículo 1º del Decreto 1604, desconocía el principio de legalidad tributaria y así lo declaró en la Sentencia 155, lo cual trajo como consecuencia que ninguna autoridad administrativa del orden nacional podría fijar la tarifa de CV hasta tanto el Congreso de la República no expidiese una ley que señalara el sistema y el método para poder hacerlo.

Hecho generador: está asociado con la construcción de obras de interés público llevadas a cabo por la nación, los departamentos, los distritos o los municipios, a condición de que reporten un beneficio a la propiedad inmueble.

Zona de influencia: se refiere a la extensión superficial hasta cuyos límites se extiende el beneficio causado por la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras (Estatuto de Valorización de Bogotá – Acuerdo 7 de 1987). En este caso, los criterios aplicados para la determinación de dicha

zona corresponden a: i) tipo de obra o conjunto de obras por ejecutar; ii) ubicación de la obra, plan o conjunto de obras dentro del plano oficial de zonificación del Distrito Especial; iii) tipo de beneficios generados por la obra; iv) condiciones socioeconómicas generales de los propietarios, y v) características generales de los predios y uso de los terrenos.

Liquidación: a manera de ejemplo, a continuación se relacionan los criterios aplicados por el Estatuto de Valorización de Bogotá:

- ❑ Grado de beneficio: es la distancia existente entre el predio y la obra más cercana que se vaya a construir. Cuanto más cerca se encuentre el predio de la obra, mayor será la contribución.
- ❑ Estrato: esta categoría toma en consideración si el predio es residencial; a mayor estrato, mayor contribución.
- ❑ Área del predio: al igual que en el caso anterior, a mayor área, mayor contribución.
- ❑ Explotación económica o uso: se refiere al tipo de utilización que se le dará al predio (residencial, comercial o industrial).
- ❑ Pisos o densidad: en este caso se considera cuántos pisos construidos tiene la edificación donde se encuentra ubicado el predio. Cuantos más pisos haya, mayor será la contribución por pagar.
- ❑ Nivel geoeconómico: se trata del precio del metro cuadrado, si el predio no es residencial. A mayor valor del metro cuadrado, mayor contribución.

Destinación de los recursos: los recursos de la CV pueden destinarse a financiar: i) la compra y venta de predios o inmuebles para adelantar obras de infraestructura; ii) la construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura urbana; iii) las obras de espacio público; iv) los proyectos de desarrollo urbano, y v) los pagos por concepto de adquisiciones voluntarias y/o expropiaciones para adelantar obras propuestas.

Evolución e impactos positivos y negativos de su aplicación: en términos generales, con la aplicación de la CV se ha garantizado un grado de equidad en el desarrollo local a partir de la recuperación por parte del Estado de un porcentaje del incremento del valor de los inmuebles generados por la inversión pública. De igual forma, este mecanismo “tiene atractivos como que permite satisfacer las necesidades de obras que

son demandadas por los ciudadanos para las que el Estado no cuenta con fondos suficientes” (Jaramillo, 2000).

Como se mencionó en los antecedentes, con el proceso de descentralización del país iniciado en los años ochenta, los gobiernos locales demostraron un mejor desempeño fiscal motivado en gran medida por la efectividad de la gestión en lo que atañe al recaudo de los impuestos y contribuciones. En cuanto a la CV, la evolución de este instrumento muestra que ha tenido oscilaciones (Jaramillo, 2003): durante los años sesenta y setenta fue muy apreciada y llegó a representar una porción muy importante de las finanzas municipales; posteriormente, en los años ochenta, experimentó una contracción y su utilización por parte de los gobiernos locales declinó; sin embargo, en épocas recientes ha sido incorporada como elemento crucial de financiamiento de la infraestructura urbana y de los servicios públicos.

Según Jaramillo (2000), las razones que pueden explicar la citada contracción de los años ochenta (tanto en términos relativos a otras fuentes fiscales locales, como en términos fiscales absolutos) son las siguientes:

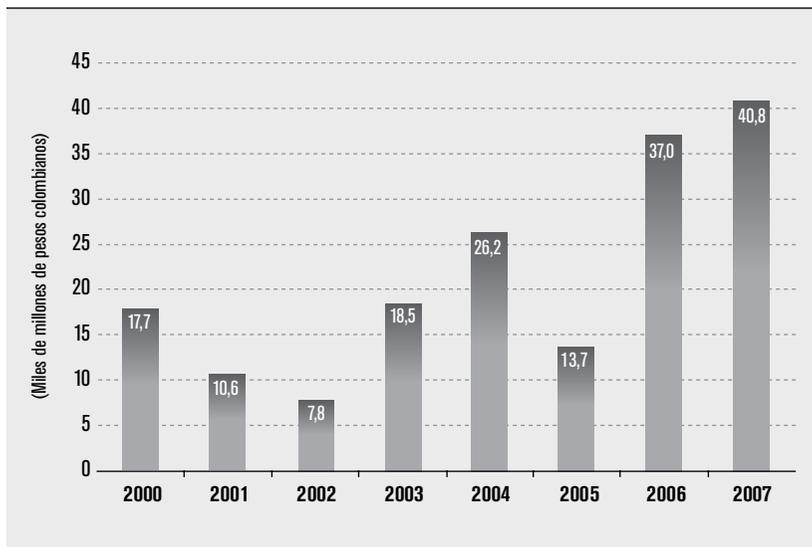
- ❑ La CV despertó una creciente resistencia política. En ello tienen que ver las dificultades para determinar el impacto real de las inversiones públicas en los terrenos privados.
- ❑ Ante la complejidad técnica de dimensionar la incidencia en los precios de los terrenos, las autoridades fueron desarrollando procedimientos pragmáticos muy simplificados que, sin embargo, se revelaron a posteriori muy imprecisos.
- ❑ Los ciudadanos se sintieron tratados injustamente porque en muchos casos se les cobraba de manera desproporcionada con respecto a otros que obtenían mayores ventajas.
- ❑ Los mecanismos de participación de los propietarios afectados que establecieron las autoridades locales resultaron difíciles de aplicar y no muy efectivos a la hora de predecir impactos precisos.
- ❑ La recaudación se volvió cada vez más compleja e inefectiva. La tardanza en recuperar los recaudos generó desequilibrios financieros en las entidades encargadas de ejecutar las obras.
- ❑ La definición de las zonas de influencia y el procedimiento de liquidación parecieron reproducir y acentuar fuertemente la segregación socioespacial.

- Por una obra no se puede cobrar sino un monto igual al de la magnitud de la inversión estatal (se reconoce un porcentaje adicional como costo administrativo del mecanismo).
- La CV no puede captar muchos de los incrementos en los precios del suelo que el Estado induce pero en los que no actúa como inversionista, o en circunstancias en las que su inversión tiene un efecto mayor que el costo final de la misma.

Por otra parte, haciendo referencia a los puntos de tensión en la implementación de la Ley 388 de 1997, Maldonado Copello (2008) plantea como dificultades para la ejecución de la CV el hecho de que se aplica por lo general en áreas urbanas y construidas, sobre todo para obras de ampliación o mejoramiento vial, mientras que para suelo por desarrollar ha sido poco utilizada, lo que implica cierta desigualdad, porque las obras terminan siendo pagadas por los usuarios finales, mientras que los propietarios del suelo han captado previamente las plusvalías. Dicho autor también detalla las dificultades relacionadas con su utilización, dado que en algunos casos la CV se ha establecido para presionar el desplazamiento de población de bajos ingresos de zonas bien localizadas, ante la imposibilidad de pagar el impuesto, sin que la ejecución de obras se tradujese para ellos en mayores ingresos.

Pese a las dificultades expuestas anteriormente, se considera que la CV tuvo y continúa teniendo una gran importancia y que, de alguna manera, puede ser clasificada como un mecanismo de recuperación de plusvalías y garante del reparto equitativo de cargas y beneficios en las ciudades. Sin embargo, desde otro punto de vista puede decirse que se ha destacado más como un instrumento de financiamiento de obras públicas y no como un mecanismo para recuperar plusvalías (Henao González, 2005). Lo cierto al respecto es que ha permitido financiar buena parte de la infraestructura urbana, e incluso ha propiciado la introducción de mecanismos de redistribución del ingreso cuyo valor no puede dejar de reconocerse. Jaramillo (2003) también plantea que en muchos países latinoamericanos ni siquiera se ha discutido un mecanismo similar, y que esta ausencia es percibida como una limitación.

En épocas recientes la CV ha sido reincorporada como elemento crucial para el financiamiento de la infraestructura urbana y de los servicios públicos. A partir del 2000, y especialmente durante el periodo de 2003 a 2007 (gráfico 2.2), el recaudo por esta fuente tuvo un crecimiento

GRÁFICO 2.2. Recaudo por concepto de la contribución de valorización a nivel nacional

Fuente: DNP-DDTS, Cálculos DNP-DDUPA.

positivo y creciente, pasando de \$18.500 millones de pesos colombianos en el 2003 a cerca de \$40.800 millones para la vigencia fiscal de 2007, lo que representa una tasa de crecimiento nacional superior al 120%.

En el escenario descrito se considera que la reincorporación de la CV está asociada directamente con la confianza que ha generado la implementación del nuevo modelo de gestión del suelo, basado en instrumentos de planificación, gestión y financiamiento, a través del cual el Estado y la ciudadanía son conscientes de las prioridades de inversión y la distribución equitativa de las mismas sobre el territorio urbano. Las inversiones llevadas a cabo con la CV en las principales ciudades del país, especialmente en movilidad y espacio público, constituyen un buen ejemplo en este sentido. Del mismo modo, las obras financiadas con la CV comienzan a articularse con las definidas y priorizadas en los POT, a través de los programas de ejecución que a su vez se articulan con los planes de inversión de los planes de desarrollo municipal. En algunos casos, se comienzan a financiar obras de espacio público y movilidad vinculadas a planes parciales y planes especiales de manejo y protección en centros históricos declarados bienes de interés cultural (Santa Marta y Barranquilla).

La principal innovación que se puede destacar en relación con este instrumento es precisamente cómo ha logrado acomodarse —en su proceso

de evolución— dentro de las fuentes de financiamiento del desarrollo urbano previstas en los POT y articularse directamente dentro de los presupuestos de los programas y proyectos que desarrollan los instrumentos de gestión del suelo y las grandes operaciones urbanas estratégicas. Así, la CV puede constituirse en un instrumento eficaz para el financiamiento de las cargas, generales y locales, impuestas en el nuevo ámbito de la planificación urbana. Al respecto, es importante revisar, ajustar y/o reglamentar aspectos como el cobro de la CV generada por obras públicas nacionales, la medición del impacto real de las inversiones en los terrenos privados, las metodologías aplicadas en las ciudades para la definición de zonas de influencia y procedimientos de liquidación y recaudo, y la mitigación de los impactos socioeconómicos y socioespaciales de su aplicación, entre otros.

EL NUEVO MARCO DE LA GESTIÓN DEL SUELO Y EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se garantiza la propiedad privada, atribuyéndosele una función social y ecológica que limita los derechos de propiedad y además impone un conjunto de obligaciones (artículo 58). Sobre tales preceptos, la Ley 388 de 1997 incorpora dicha función dentro de los principios del ordenamiento territorial, así como también el reparto equitativo de cargas y beneficios, y la prevalencia del interés general sobre el particular. A fin de cumplir con estos principios se establecen instrumentos para el financiamiento del desarrollo territorial, tales como: la participación en plusvalías, que recoge los propósitos de la CDM propuesta por la Ley 9, las compensaciones urbanísticas, y el desarrollo y la construcción prioritaria. Asimismo, la Ley 388 establece mecanismos para el reparto de cargas y beneficios en el marco de los planes parciales y las unidades de actuación urbanística (UAU) tales como el reajuste de terrenos, la integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes.

La participación en plusvalías

La noción central que sustenta este nuevo mecanismo es la misma que anima la CV: las acciones del Estado en la ciudad a menudo provocan incrementos muy cuantiosos en los precios de determinados terrenos, favo-

reciando enormemente a sus propietarios; parece razonable que los beneficiarios pasivos de estas acciones colectivas hagan partícipe de estos beneficios a la comunidad, al menos en parte (Jaramillo, 2008). Con la PP, a diferencia de la CV, se pretende desligar el monto de la inversión de la magnitud de “plusvalías” que se intenta recuperar; por otra parte, se trata de extender su aplicación no solamente a actuaciones estatales que impliquen inversión, sino a otras acciones gubernamentales que tienen el mismo efecto sobre los precios y que no implican desembolsos fiscales.

Desde otro punto de vista, que es el planteado por Barco y Smolka (2000), se establece que la participación en plusvalías se basa en el derecho público y legítimo de participar en la captación de los aumentos del valor de la tierra originados por acciones administrativas tales como cambios de zonificación o densidad, que pueden generar ganancias sustanciales para el propietario de la tierra, y se puntualiza que este instrumento no es un impuesto ni tampoco una contribución o tarifa, sino más bien un derecho de la comunidad a participar en los beneficios resultantes de las funciones gubernamentales orientadas a mejorar el desarrollo urbano.

Asimismo, y como quedó establecido en la nueva estructura del modelo de urbanismo colombiano, con el fin de garantizar principios como el reparto equitativo de cargas y beneficios y la prevalencia del interés general sobre el particular, el incremento de los valores sobre la tierra generado por las acciones urbanísticas puede recuperarse a través de diferentes mecanismos. Maldonado Copello (2003) identifica cuatro de ellos: i) los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios ligados a formas de reparcelación o gestión integrada, en particular el reparto de cargas generales; ii) los anuncios de proyectos; iii) la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria, y iv) la participación en plusvalías.

A continuación, se presentan exclusivamente los parámetros para la implementación de la participación en plusvalías en el marco de los instrumentos de gestión del suelo y ordenamiento territorial establecidos por la Ley 388.

Definición: las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. La PP puede definirse como un gravamen producido por el incremento en el valor del suelo y es consecuencia de una decisión administrativa de tipo urbanístico.

Hechos generadores: como hechos generadores la Ley determinó los siguientes: i) la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano; ii) el establecimiento o modificación del régimen o de la zonificación de usos del suelo; iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez, y iv) la ejecución de obras públicas.

Sujetos activos y pasivos: el sujeto pasivo para el cobro de la PP es la persona natural o jurídica, propietaria o poseedora del inmueble, quien tiene la obligación de pagar la participación por una sola vez.

Ajustes normativos del instrumento:

- **Ley 388 de 1997.** Esta Ley retoma la noción de la CDM establecida en la Ley 9 de 1989. El Decreto 1599 de 1998 reglamentó los hechos generadores y el recaudo (derogado). Posteriormente, el Decreto 1788 de 2004 dictó definiciones y reguló el ajuste de valores comerciales, el cálculo del efecto plusvalía, la estimación del efecto por metro cuadrado, la participación en plusvalía en proyectos por etapas y licencias de urbanismo, o de construcción en inmuebles beneficiados por el efecto de plusvalía.

Área objeto de la PP: esta área resulta de restarle a los metros cuadrados de nuevo uso o mejor aprovechamiento los metros cuadrados de cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público o afectaciones en razón del plan vial u otras obras públicas.

Monto de la participación: por iniciativa del alcalde, los concejos municipales establecen la tasa de participación que se imputa a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el 30% el 50% del mayor valor por metro cuadrado.

Formas de pago: la PP puede pagarse a través de los siguientes medios: i) en dinero efectivo; ii) mediante la transferencia de un porcentaje del predio a la entidad territorial; iii) a través del reconocimiento de un valor accionario o un interés social equivalente a la PP; iv) por medio de la

ejecución de obras de infraestructura vial, servicios públicos, etc., y v) con la adquisición anticipada de títulos o valores representativos de la PP.

Destinación de los recursos: según el artículo 85 de la Ley los recursos captados con la PP pueden destinarse a: i) compra de predios o inmuebles para proyectos de vivienda de interés social; ii) construcción o mejoramiento de infraestructura vial, servicios públicos o equipamientos sociales; iii) ejecución de proyectos de espacio público; iv) financiamiento de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo; v) actuaciones urbanísticas de renovación urbana o mejoramiento integral de barrios; vi) pago de precios o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles para programas de renovación urbana, y vii) fomento de la creación cultural y mantenimiento del patrimonio cultural.

Evolución e impactos positivos y negativos de su aplicación: en términos generales se considera que la PP es un instrumento poderoso e innovador para garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios en el marco de la acción urbanística, y una importante fuente de financiamiento del desarrollo territorial, un instrumento diferencial pero complementario de la CV, o —como lo definen Rojas y Smolka (1998)— una intervención apropiada para obtener un desarrollo urbano sostenible, eficiente y equitativo. En la bibliografía examinada también se reconocen los avances de Colombia en la implementación de este instrumento en el contexto de las regulaciones urbanas de América Latina, principalmente en el desarrollo del Distrito de Bogotá como ciudad pionera en la reglamentación, la liquidación y el cobro de la misma.

La apropiación privada de plusvalías es señalada de forma recurrente como una cuestión central en los estudios que examinan los problemas vinculados al proceso de urbanización de la región. Dichos estudios convergen, desde hace por lo menos dos décadas, hacia la necesidad y oportunidad de la inserción de instrumentos destinados a la recuperación, por parte del sector público, de las plusvalías resultantes de su propia actuación en el espacio urbano. Sin embargo, y a pesar de los importantes esfuerzos que sobre este tema vienen adelantando instituciones como el Lincoln Institute of Land Policy y la academia en general, América Latina aún tiene que continuar estudiando estos temas de forma tal que se puedan implementar de manera rápida y eficiente (Furtado, 1997).

Como un aspecto positivo de la experiencia colombiana, se puede destacar el desarrollo de una cultura fiscal apropiada, tanto por parte del Estado como de los ciudadanos, lo cual ha generado una progresiva confianza sobre los impuestos y su impacto en el desarrollo urbano. Así lo confirman Barco y Smolka (2000): “Los instrumentos de captura de plusvalía, aunque difíciles de aplicar, son ampliamente reconocidos como mecanismos beneficiosos de planificación fiscal. En América Latina, Colombia se ha destacado por su larga y particular tradición de institucionalización de la captura de plusvalías mediante la contribución de valorización (una especie de tasación especial) y la contribución de desarrollo municipal (Ley 9 de 1989), la cual antecedió al actual instrumento de participación en plusvalías. Desde 1921, año de introducción de la primera de estas leyes, Colombia ha desarrollado una cultura fiscal en la cual los ciudadanos están conscientes de los instrumentos de captura de plusvalía, y los aceptan como un mecanismo legítimo de recaudación de ingresos”.

La innovación también puede ser el resultado del escenario actual de aplicación de instrumentos como la CV y la PP, los cuales están enmarcados en un sistema de planificación y gestión coherente y apropiable por parte de las ciudades; a través de ellos son cada vez más claros para la ciudadanía los hechos generadores de sus contribuciones y participaciones económicas para el financiamiento del desarrollo urbano. Como se mencionó en los antecedentes, la CDM, en tanto instrumento de recuperación de plusvalías de la Ley 9 de 1989, no estuvo enmarcada dentro de un sistema como el propuesto por la Ley 388 de 1997, ni contó con las definiciones metodológicas ni el desarrollo reglamentario necesarios para su liquidación y cobro.

No obstante, el avance en su implementación ha sido lento y apenas algunas ciudades han logrado su reglamentación y liquidación. Entre las principales dificultades asociadas a esta situación se pueden destacar las siguientes: i) la complejidad de los estudios para comprobar los inmuebles afectados por los hechos generadores y el impacto de la participación; ii) la fecha y determinación de los avalúos de referencia; iii) la incertidumbre sobre el recaudo; iv) la prevalencia de intereses políticos o particulares en contra de su implementación; v) el hecho de que no resulta del todo clara la metodología planteada por la Ley; vi) la capacidad para exigir el monto total de la PP al momento de solicitar licencias de urbanismo y construcción; vii) la capacidad de exigir la PP por transferencia de dominio

de los inmuebles; viii) el hecho de que no se haya definido el procedimiento de liquidación de la PP por obra pública.

A continuación se resumen algunos comentarios sobre las principales limitaciones en la implementación de la PP.

Según Furtado (1997), uno de los principales problemas que se presentan para la implementación de la recuperación de plusvalías son las ambigüedades en la interpretación del tema y de los instrumentos a utilizar. Además, el autor señala que la utilización de un mismo instrumento puede tener diferentes objetivos, como también que distintos instrumentos pueden tener el mismo principio, evidenciando que no resulta fácil rotular los instrumentos o identificarlos con determinadas orientaciones políticas. De allí que resulta importante a la hora de implementar un instrumento de estas características tener en cuenta el contexto específico de cada sociedad y su momento histórico particular.

García-Bellido (1998), en sus comentarios sobre el avance del modelo de urbanismo colombiano, destaca las limitaciones relacionadas con la falta de reglamentación del instrumento, excepto en ciudades como Bogotá y Medellín, asociadas especialmente con el procedimiento de cálculo. A fin de aplicar lo establecido por la LDT en el caso de la autorización específica de un “mayor aprovechamiento” del suelo en edificación (artículo 77), se requiere precisar la fecha de referencia para la determinación del valor comercial por metro cuadrado de suelo, así como también las fórmulas para el cálculo del efecto y del pago de la participación cuando este fuere autorizado.

Para Maldonado Copello (2008), la principal limitación de la participación en plusvalías radica en una norma —de procedimiento y no sustancial— que sólo permite calcular los incrementos del suelo en relación con la norma anterior y no con la situación real del inmueble. Esta disposición, introducida en el trámite en el Congreso, no tuvo en cuenta que en el período previo a la Ley 388 en la mayoría de las ciudades se aplicaron estatutos de usos del suelo basados en la creencia de que el principal papel de la planificación era el estímulo de la actividad inmobiliaria a partir de la asignación de edificabilidades muy altas y sin ninguna contraprestación a cargo del propietario, como supuesto factor de dinamización económica de las ciudades.

Lo anterior también está relacionado con el hecho de que las plusvalías recuperadas no cumplen con la función social que especifica la ley. Smolka y Maldonado Copello (2003) sugieren que la aplicación de

principios e instrumentos para la gestión del suelo y la participación en plusvalías deben convertirse en un gran instrumento alternativo para plantear soluciones alternativas a problemáticas asociadas con la vivienda de interés social, las vías, la infraestructura y los espacios públicos, aplicando los impuestos sobre el suelo de que se dispone, para hacer efectivo el derecho de la colectividad de participar en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado.

Finalmente, para comprender la evolución y el contexto institucional en la aplicación de la PP en Colombia (impactos positivos y negativos) es imprescindible hacer mención a la experiencia de la ciudad de Bogotá. Como resultado de su estudio sobre recuperación de plusvalía en Bogotá, Vejarano (2008) resalta como principales los siguientes obstáculos y discusiones en el proceso de implementación de la PP en esta ciudad en el período 2000–02: i) la necesidad de adoptar o no la PP mediante un acuerdo del concejo distrital; ii) la imposibilidad de cobrar la participación, aun cuando se lograra su adopción por parte del concejo, pues a la fecha en que se llevaban a cabo estas discusiones ya había sido aprobado el POT, y por lo tanto ya había ocurrido el hecho económico que hacía exigible la obligación; iii) la aparente imposibilidad de calcular el efecto plusvalía para el hecho generador correspondiente a la autorización de un mayor aprovechamiento de suelo en edificación, y la posible carga tributaria doble entre la participación en la plusvalía y, por un lado, el impuesto de propiedad (impuesto de orden municipal) y, por el otro, el de renta (pertenciente al nivel nacional); iv) el hecho de que el abundante número de avalúos necesarios para calcular el efecto plusvalía y el alto de costo de su realización podría ser mayor que el recaudo de los recursos, y v) el prolongado proceso establecido por la Ley 388 entre la adopción de la norma que configura el hecho generador hasta su notificación a los propietarios de los inmuebles (mínimo siete meses), que daba lugar a que durante ese tiempo los propietarios obtuvieran la licencia de urbanización y/o construcción sin ser notificados de su obligación del pago de la plusvalía.

Vejarano concluye en su estudio que la experiencia de Bogotá en relación con la aprobación del acuerdo que reglamenta la recuperación de la plusvalía, así como también la ejecución del primer procedimiento de cálculo, liquidación, notificación y cobro de la participación, se puede considerar como un importante logro de la administración distrital y como una experiencia exitosa en el país. Entre los factores que contribuyeron al buen resultado de la experiencia se resaltan los siguientes:

- ❑ La referencia explícita que la Constitución Política de Colombia de 1991 y la Ley de Desarrollo Territorial hacen en relación con la participación en plusvalía, lo cual constituyó un valioso respaldo al proceso de adopción del impuesto en Bogotá.
- ❑ La inequívoca y explícita actitud favorable y de respaldo político expresada por el alcalde de la ciudad.
- ❑ La preparación y el fortalecimiento previo de los equipos técnicos de las entidades responsables del distrito (catastro, planificación y hacienda), así como también del concejo distrital.
- ❑ La creación de un ambiente político propicio en las instancias decisorias y aprobatorias del instrumento.
- ❑ La discusión y la concertación previa y suficiente con los gremios inmobiliarios de la ciudad.
- ❑ El soporte técnico y jurídico de alto nivel.

EL REAJUSTE DE TERRENOS

Antes de la expedición de la Ley 9, en Colombia no existían mecanismos que permitieran la gestión asociada de los propietarios del suelo con el fin de mejorar las condiciones de la estructura e infraestructura urbanas existentes como para desarrollar proyectos urbanísticos en suelos urbanos o de expansión. Las posibilidades de asociación de vecinos o de integración de varios inmuebles para mejorar la calidad de los espacios urbanos eran un imposible. La expansión predio a predio, como se mencionó anteriormente, fue el patrón natural de crecimiento de las ciudades, sin un adecuado manejo de estándares urbanísticos, con estrechez de la malla vial y limitadas cesiones para la consolidación de sistemas de espacio público de diferentes escalas y propósitos.

Mientras esta situación se generalizaba en las principales ciudades del país, el contexto internacional daba muestras de la aplicación de instrumentos novedosos y con mucha tradición, que garantizaban la gestión asociada y el cumplimiento del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios que apenas se estrenaría efectivamente en Colombia con la Ley 388 de 1997. De tal manera, la experiencia colombiana se inicia con una relativa influencia del sistema de parcelaciones español y especialmente del mecanismo de reajuste de terrenos (*kukaku seiri*) japonés, siendo este último un referente importante en algunos ejercicios de formulación de

planes parciales en ciudades como Medellín, Pereira, Bogotá, Barranquilla y Chía.³

En el ámbito de la planificación urbana colombiana, el reajuste de terrenos se define como el mecanismo de gestión a través del cual se interviene la estructura predial de zonas urbanas y de expansión urbana con el fin de mejorar su configuración física, dotarla de infraestructura y servicios públicos básicos, y garantizar una justa distribución de las cargas y beneficios (Pinto Carrillo, 2007). Inicialmente, el reajuste de terrenos se incorporó a la reforma urbana con el fin de dar cumplimiento al principio de “racionalidad urbana” que inspiró a la Ley 9 de 1989. Este principio, además de promover la renovación urbana y el ordenamiento de las partes centrales de las ciudades, cobijó conceptos como la reintegración y el desarrollo “de manera concertada de tierras antes no utilizadas” densificando “el aprovechamiento de sus espacios” (Exposición de Motivos, Ley 388 de 1997). Sobre tales propósitos, la Ley 9 definió el reajuste de terrenos como “la acción de englobar diversos lotes de terreno para luego subdividirlos en la forma más adecuada y dotarlos de infraestructura urbana básica, entre ellas: vías, parques, redes de acueducto, energía eléctrica y teléfonos”. La Ley también estableció que los proyectos de reajuste de terrenos se podrían ejecutar mediante acuerdos de asociación, contratos de sociedad u otros que se puedan celebrar con los propietarios de la tierra, así como también mediante la compraventa y expropiación de los inmuebles requeridos.

Retomando la noción y la definición originadas en la Ley 9, y en el marco de los instrumentos de gestión del suelo y ordenamiento territorial establecidos por la Ley 388, el reajuste de terrenos se constituye en el mecanismo ideal para asegurar el reparto equitativo de cargas y beneficios a través de la gestión asociada, voluntaria o no, de los propietarios de los terrenos vinculados a una actuación urbanística. El reajuste desarrolla el objeto de las UAU en cuanto a: “promover el uso racional del suelo; garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios”, particularmente

³ Con el apoyo de la cooperación técnica del gobierno de Japón se vienen desarrollando proyectos piloto de implementación del mecanismo de reajuste de terrenos a través de la figura de planes parciales.

en los casos en que se requiera “una nueva definición predial para una mejor configuración del globo de terreno” (Ley 388 de 1997, Art. 45).

Además de garantizar el reparto a través de la contribución obligatoria y gratuita —en suelo o dinero— por parte de los propietarios, el mecanismo prevé la posibilidad de generar “terrenos de reserva” que puedan negociarse en el mercado con el fin de financiar total o parcialmente las obras de urbanismo y los equipamientos del proyecto. Esta figura, utilizada ampliamente en la planificación urbana de Japón, como mecanismo para el autofinanciamiento de las obras de urbanización y la dotación de equipamientos y espacios públicos en el proyecto, forma parte de la contribución o cesión obligatoria de suelo aportada por los propietarios de cada predio, con el fin de cumplir con el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, y garantizar buena parte de los recursos económicos para la ejecución del proyecto.

En términos generales, y en la medida en que la aplicación de instrumentos como los planes parciales y las UAU se encuentra en la fase de implementación en el país, actualmente el escenario para la gestión del reajuste de terrenos es limitado. A diferencia de lo que se observa en el modelo japonés, no existe por el momento una fórmula o metodología única para garantizar el reajuste; de una u otra forma, ya sea tomando como referencia el sistema de “puntos” aplicado en Japón, o el sistema de “aprovechamientos medios o tipo” aplicado en España, el reajuste de terrenos experimenta diferentes modos de apropiación, ajustados a cada realidad jurídico-económica, con el fin de garantizar los derechos y deberes de la propiedad.

Por otra parte, esta forma de hacer cumplir el principio de reparto, representado en una mayoría de propietarios que puedan tener la iniciativa o definir las bases de actuación de una UAU, requiere un mayor estudio y posiblemente una reglamentación específica. Sobre uno de los proyectos de la ciudad de Medellín que incorpora este mecanismo, García Bocanegra (2007) concluye que la principal dificultad encontrada fue la necesidad de concientizar a los propietarios sobre las fases del proyecto y sus procedimientos, dados su gradual proceso de ejecución, la preservación de los derechos de propiedad y la introducción de nuevos usos de manera justa, evitando posibles conflictos futuros.

No obstante lo anterior, la experiencia colombiana relacionada con el reajuste de terrenos, como parte del proceso de implementación de los instrumentos de gestión del suelo de la Ley 388, comienza a gozar de

reconocimiento en los países de América Latina. Actualmente, y con el apoyo de la cooperación técnica internacional, se vienen desarrollando ejercicios de intercambio de experiencias con Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia.

CONCLUSIONES

- El modelo de urbanismo colombiano y la nueva estructura de gestión del suelo se han apoyado en un proceso avanzado de descentralización política, administrativa y fiscal de las entidades territoriales, en el cual los gobiernos locales han desarrollado herramientas para contar con nuevas fuentes de financiamiento y para garantizar la vinculación de capital privado en el desarrollo urbano.
- Dicho proceso de descentralización y el esfuerzo desarrollado por las entidades territoriales a fin de mejorar su desempeño fiscal han propiciado una cultura fiscal y un ambiente apropiado para la implementación de nuevos instrumentos destinados al financiamiento del desarrollo urbano. No obstante lo anterior, evaluaciones sobre el tema determinan que todavía existe un amplio margen para incrementar los recursos locales propios y —en consecuencia— la provisión de servicios a la comunidad.
- Al respecto, la Reforma Urbana de 1989 introdujo un novedoso paquete de instrumentos para complementar los de financiación existentes (particularmente, el impuesto predial unificado y la contribución de valorización). Sin embargo, su implementación no tuvo resultados importantes en la medida en que estos no estaban vinculados a un sistema de planificación y gestión coherente, y además porque las administraciones locales no tenían capacidad ni tradición institucional en la utilización de mecanismos de distribución de cargas y beneficios y de participación en plusvalías.
- La Ley 9 de 1989 y la Constitución Política de 1991 se constituyeron en un valioso respaldo al proceso de adopción de nuevos instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano, así como también para la definición de un sistema coherente y vinculante de planificación y gestión del suelo (POT, planes parciales, UAU y mecanismos de gestión asociada, como el reajuste de terrenos, la cooperación entre partícipes y la integración inmobiliaria),

basado en principios como el reparto equitativo de cargas y beneficios, y la prevalencia del interés general sobre el particular.

- Con la promulgación de la Ley 388 de 1997 se hace explícita la obligación que tienen los ciudadanos, propietarios o poseedores de inmuebles, de contribuir al interés general por los beneficios que se reciban a través del incremento en el valor de sus activos como consecuencia de una decisión de tipo administrativo o por una obra pública. Como se ha señalado en el presente capítulo, lo anterior es evidente tanto en la trayectoria de algunos instrumentos de financiamiento del desarrollo local y territorial, y en el monto de los recaudos y la ejecución de obras públicas, como en la confianza y la cultura de pago de los mismos por parte de los contribuyentes.
- Existe consenso en que la implementación de la CV se ha constituido en una importante fuente de recuperación de plusvalías por parte del Estado a través de la cual se ha garantizado un grado de equidad en el desarrollo local a partir de la ejecución de obras públicas y de interés social. Se estima que su reincorporación en el ámbito de los impuestos locales, que ha puesto en evidencia el incremento de los recaudos observados durante los últimos 10 años, obedece a su efectiva articulación con los procesos de planificación y gestión del suelo derivados de los instrumentos implementados con la Ley 388, especialmente como fuente de financiamiento de cargas generales de la urbanización.
- El perfeccionamiento de la CV requiere un esfuerzo adicional por parte del Estado con el fin de propiciar mayor seguridad jurídica y un mejor ambiente político sobre este instrumento. Es importante además revisar y ajustar las metodologías aplicadas por las autoridades locales para su estimación y recaudo, los mecanismos de participación de los propietarios afectados, la definición de las zonas de influencia y los mecanismos de identificación y asignación de prioridades en el caso de las obras a ejecutar.
- En el nuevo marco de la gestión del suelo y del financiamiento del desarrollo territorial impuesto por la Ley 388 de 1997, la PP se constituye en el instrumento más poderoso dentro de los instrumentos de captación de plusvalías reconocidos en el país. Al respecto, Colombia se ha destacado en América Latina por su larga y particular tradición en la recuperación de plusvalías a través de

la CV, y como país pionero en la implementación de un gravamen específico que garantice dicha participación con anticipación a la actuación urbanística.

- El proceso de aplicación de la PP en las ciudades colombianas ha sido lento y los recaudos por este concepto muy limitados. En parte, las dificultades encontradas obedecen, entre otras causas, a la falta de claridad metodológica y capacidad de las administraciones locales para desarrollar los procedimientos que determina la ley, al relativo desconocimiento del instrumento por parte de la ciudadanía y de las autoridades locales, a la complejidad en la determinación de los predios afectados y los avalúos de referencia, al alto costo de su realización, y a los intereses políticos en contra de su aplicación.
- La ciudad de Bogotá ha desarrollado la experiencia más importante en la aplicación de la PP en Colombia (cálculo, liquidación, notificación y cobro). Se cataloga como una experiencia exitosa en la medida en que es el resultado de acuerdos técnicos, jurídicos y políticos de alto nivel, por el liderazgo y el respaldo demostrados por el alcalde de la ciudad y su equipo de gobierno, y por la referencia explícita que la Constitución Política de 1991 y la Ley 388 de 1997 hacen en relación con este instrumento. Esta ciudad, a diferencia de la mayoría de las ciudades del país, cuenta con recursos económicos y técnicos, y la información catastral actualizada, elementos imprescindibles para garantizar el éxito en su implementación.
- Tanto la CV como la PP, al estar directamente relacionadas con la propiedad inmobiliaria, requieren la condición necesaria de que se cuente con catastros actualizados de manera eficiente y permanente. Al respecto, es importante que las administraciones locales gestionen la formación y actualización de sus catastros, y de ser posible también la implementación de observatorios del suelo y del mercado inmobiliario.
- A nivel general, no existe en Colombia un estatuto único de los impuestos y contribuciones de la propiedad inmobiliaria, de forma tal que todos los procedimientos puedan establecerse de manera clara y eficiente, evitando que se presenten posibles cargas impositivas dobles y haciéndolos más equitativos en términos tributarios.

- Finalmente, Colombia viene avanzando en la definición e implementación del mecanismo de reajuste de terrenos, a través del cual se garantiza la gestión público-privada del suelo. Además de avalar el reparto equitativo de cargas y beneficios entre los partícipes de un proyecto de urbanización, este mecanismo garantiza el financiamiento de las cargas locales por medio de la venta de terrenos de reserva. La implementación de este mecanismo requiere todavía algunas precisiones metodológicas, y posiblemente una reglamentación específica, así como también una mayor apropiación por parte de los equipos técnicos locales y la comunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barco, Carolina y Martim Smolka. 2000. “Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia”. *Land Lines* 12(2). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Del Castillo, Juan Carlos y José Salazar. 1998. “La planeación urbana en Colombia”. Revista *La investigación regional y urbana en Colombia: desarrollo y territorio 1993–1997*, tomo 1. Bogotá: DNP, Findeter, ACIUR, Carlos Valencia Editores.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 1995. “¿Cómo va la descentralización? 1995”, en revista *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI, N°2, mayo, Bogotá.
- . 1996. “¿Cómo va la descentralización? 1996”, en revista *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVII, N° 3, julio–septiembre, Bogotá.
- . 1997. “¿Cómo va la descentralización? 1997”, en revista *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVIII, N°3, julio–septiembre, Bogotá.
- . 1998. “¿Cómo va la descentralización? 1998”, en revista *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIX, N°4, julio–septiembre, Bogotá.
- DNP, PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), GTZ, Fonade (Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo), Acción Social. 2002. “Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: balance de una década 1988–1999”. Bogotá: DNP.
- DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 2008. *El impuesto predial en Colombia*. Documento mimeografiado. Bogotá: DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Furtado, Fernanda. 1997. “*Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina: Debilidades en la implementación, ambigüedad en la interpretación*”. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy–Research Report.
- García-Bellido, Javier. 1998. “Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura”. Revista *Desarrollo urbano en cifras*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico y CENAC.
- García Bocanegra, Juan Carlos. 2007. “Plan Parcial de SIMESA – Estudio de Caso”. Revista *Reajuste de terrenos y operaciones urbanas consorciadas*. São Paulo: ABJICA.

- Heno González, Gloria. 2005. “Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá”. Revista *Café de las ciudades* Nro 35 (septiembre), Buenos Aires. Disponible en: <http://www.cafedelasciudades.com.ar/>.
- Jaramillo, Samuel. 2000. *La experiencia colombiana: La contribución de valorización y la participación en plusvalías*. Bogotá: Centro de Estudios Económicos (Cede) de la Universidad de Los Andes.
- . 2003. “Notas sobre el mecanismo de participación en plusvalías”. En: María Mercedes Maldonado Copello (ed.), *Reforma urbana y desarrollo territorial, experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) de la Universidad de Los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado Copello, Alberto. 1998. “Estructura fiscal de los gobiernos locales: desempeño y oportunidades”. Revista *La investigación regional y urbana en Colombia: Desarrollo y territorio, 1993–1997*. Bogotá: DNP, Findeter, ACIUR.
- Maldonado Copello, María Mercedes. 2003. “Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia”. En: *Reforma urbana y desarrollo territorial, experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, CIDER y Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2008. “La Ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación”. Revista *Arquitectura, ciudad y entorno* (junio). Barcelona: ACE, Centro de Política de Suelo y Valoraciones (CPSV), Universidad Politécnica de Cataluña (UPC).
- Ministerio de Desarrollo Económico-Inurbe (Instituto Nacional de Vivienda de interés social y reforma urbana) 1995. *La política urbana de “El Salto Social”: ciudades y ciudadanía*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico-Inurbe.
- Molina Giraldo, Humberto. 2003. “Territorio y ordenamiento urbano”. En: María Mercedes Maldonado Copello (ed.), *Reforma urbana y desarrollo territorial, experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, CIDER y Lincoln Institute of Land Policy.

- Pinto Carrillo, Augusto. 2007. "La experiencia internacional del reajuste de terrenos y su aplicación en Colombia". Revista *Reajuste de terrenos y operaciones urbanas consorciadas*. São Paulo: ABJICA.
- . 2008. "Avances del modelo de urbanismo colombiano: una mirada retrospectiva al análisis de su estructura planteado por Javier García-Bellido en 1998". Revista *Arquitectura, ciudad y entorno*. Barcelona: ACE, CPSV, UPC.
- Rojas, Fernando y Martim Smolka. 1998. "Nueva ley colombiana implementa la captura de la plusvalía". *Land Lines* 10(2). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, Martim y María Mercedes Maldonado Copello. 2003. "Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Colombia". *Land Lines* 15(3). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Vejarano Alvarado, María Clara. 2003. "Gestión del suelo en los planes de ordenamiento territorial de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga". En: María Mercedes Maldonado Copello (ed.), *Reforma urbana y desarrollo territorial, experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, CIDER y Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2008. "Bogotá, D.C., primera experiencia de recuperación de plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial". Revista *Arquitectura, ciudad y entorno* (junio). Barcelona: ACE, CPSV, UPC.

Normas consultadas

- Congreso de la República. 1995. Exposición de Motivos Ley 388. Bogotá, Colombia.
- Constitución Política de Colombia de 1991. Santafé de Bogotá: Ediciones J.R. Bernal.
- Ministerio de Desarrollo Económico. 1994. Ley 142 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones". Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Desarrollo Económico. 1997. Ley 388 "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991, y se dictan otras disposiciones". Bogotá, Colombia.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Ministerio de Desarrollo Económico. 1989. Ley 9ª “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia.
- . 1990. Ley 44 “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Ministerio del Medio Ambiente. 1994. Decreto 1339 “Por el cual se reglamenta el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993”. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2004. Decreto 1788 “Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalías de que trata la Ley 388 de 1997”. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República. 1966. Decreto 1604 “Por el cual se dictan normas sobre valorización”. Bogotá, Colombia.

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA EN BOGOTÁ: CIUDAD SALITRE Y EL CAMBIO DE PARADIGMA

Ignacio Gallo P.

La ciudad de Bogotá cuenta con una amplia experiencia desde la década de 1920 en procesos de planificación urbana tendientes a orientar la inversión pública y privada. Estos instrumentos se han adaptado de forma rápida para responder a la dinámica jalonada por tasas de crecimiento poblacional muy elevadas a partir de 1950, que se sostuvieron hasta la década de 1980. Hoy el crecimiento de la ciudad se ha estabilizado en una tasa cercana al 2,1% anual, lo que para una ciudad de más de 7 millones de habitantes implica importantes retos en términos de albergar a su nueva población, dotarla de los servicios básicos y generar empleo.

El enfoque prevaleciente de los procesos de planificación se centró en una aproximación normativa de los usos del suelo, y el principal reto fue definir, ordenar e integrar la incorporación de nuevas áreas para atender las altas demandas. Por otra parte, la ciudad orientó sus esfuerzos de inversión pública hacia la construcción de la infraestructura de servicios públicos y la dotación de los equipamientos necesarios para atender las necesidades de salud, educación y bienestar social.

A partir de mediados de la década de 1980, dentro de un relativo proceso de estabilización demográfica y de los indicadores sociales, y en el marco del proceso de descentralización político-administrativa promovido a nivel nacional, Bogotá inició la aplicación de diferentes experiencias innovadoras y exitosas en cuanto a la producción de suelo urbano, realizando un aprendizaje continuo, que la ha llevado a pasar del desarrollo de nuevas áreas, desregulado, fragmentado, basado en la iniciativa individual y el financiamiento público de la infraestructura al planteamiento desde el sector público de actuaciones urbanas integrales de más de 1.000 hectáreas, con financiamiento de la infraestructura por parte de los propietarios y aplicación de instrumentos de vanguardia en materia de gestión de suelo, tales como planes parciales, sistemas de reparto de cargas y beneficios, y plusvalías, entre otros.

En este capítulo y el siguiente se presenta, por un lado, la evolución de los instrumentos de planificación y gestión en Bogotá hasta su culminación en una política pública de suelo, haciendo referencia a tres experiencias paradigmáticas en el desarrollo urbano de dicha ciudad: Ciudad Salitre, El Recreo y Nuevo Usme (véase plano 3.1). Emprendidas en los últimos 20 años, estas experiencias ilustran en la práctica de la gestión urbana la forma en que las políticas de planificación y los instrumentos de gestión urbana y de suelo han sido aplicados, cambiando los patrones tradicionales de hacer la ciudad, como base para el desarrollo de nuevos emprendimientos tanto públicos como privados.

Este capítulo presenta en detalle la primera de esas experiencias, denominada Ciudad Salitre, llevada a cabo por iniciativa nacional en 1986 y cuyo objeto fue desarrollar un vacío urbano localizado entre el centro de la ciudad y el aeropuerto. La puesta en marcha de este proyecto marca una ruptura en los paradigmas de la planificación y la gestión de la ciudad, constituyéndose en el referente obligado de procesos posteriores de intervención urbana en Bogotá y en Colombia. El análisis de este caso per-

PLANO 3.1 Localización de tres proyectos clave en el desarrollo urbano de Bogotá



1. Ciudad Salitre

2. Ciudadela El Recreo

3. Operación Nuevo Usme

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2003).

mitirá observar los logros en materia de coordinación del nivel nacional con el regional y el local, los cambios en los patrones de ocupación, y el impacto en las tendencias de crecimiento de la ciudad y de localización de los usos, y de manera específica el uso de instrumentos para el financiamiento de la operación.

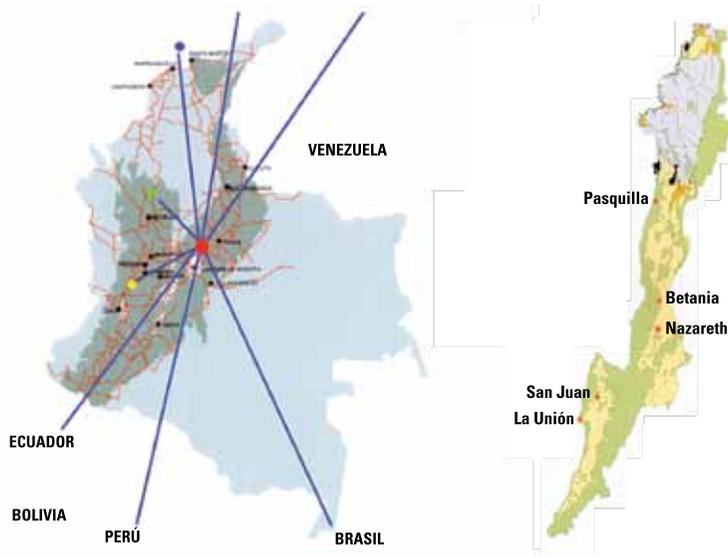
En el capítulo 4 se presentarán las experiencias de Ciudadela El Recreo y la Operación Nuevo Usme, que con base en los aprendizajes de la ejecución de Ciudad Salitre, la incorporación de los principios e instrumentos previstos en la Ley 388 de 1997 y los avances en la construcción de políticas de planificación y gestión por parte de Bogotá, le permiten a la ciudad proyectar actuaciones urbanas integrales de alto impacto, enfocadas en la producción de vivienda social y la solución de los déficits urbanos existentes en las áreas de periferia.

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

La aplicación de instrumentos de gestión de suelo en Bogotá recoge una amplia experiencia en el desarrollo de propuestas de diverso origen y con variados resultados, que encuentran dentro del marco de la Ley 388 de 1997 un nuevo espacio para revalorarse y proyectarse a nivel de actuaciones urbanas integrales de gran escala. Durante los años ochenta, pero principalmente en los noventa, la ciudad exploró importantes acciones, unas exitosas, otras no, que sirvieron como soporte y experiencia a la política de planificación y gestión de suelo puesta en marcha a partir de 2003, y a las diversas operaciones estratégicas que se están realizando en la actualidad.

Bogotá tradicionalmente ha mantenido una política urbana híbrida, con énfasis en una ciudad compacta pero que en la práctica ha privilegiado un modelo expansivo sobre las tierras planas y fértiles de la sabana donde se asienta. Desde el punto de vista cultural, los actores privados se han caracterizado por una cultura de explotación de máxima renta del suelo, bajo modelos normativos débiles y con una tradición ligada más a la generación de nuevo suelo que a una mirada de la ciudad construida, a pesar del inminente agotamiento del suelo. Estas dos condiciones marcan hoy en día diferencias con otras ciudades como Medellín, en cuanto esta última se ha concentrado en procesos de renovación urbana, mientras Bogotá continúa en operaciones de periferia e integración regional.

PLANO 3.2 Localización de Bogotá y límite político administrativo

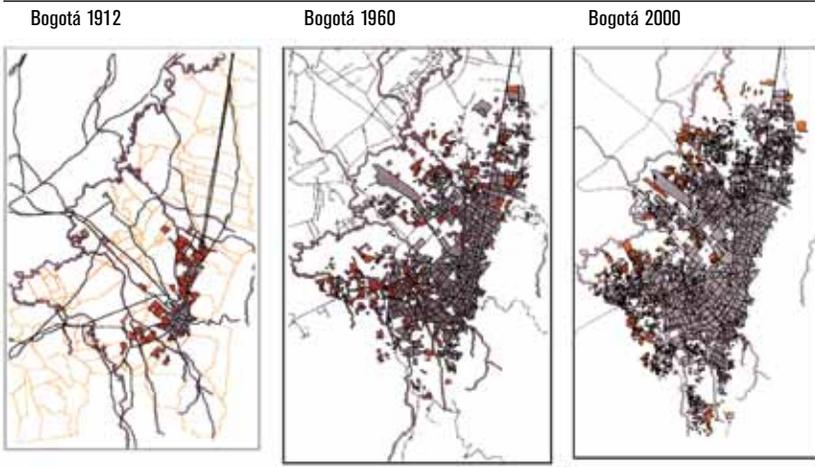


Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2003).

Hoy en día, Bogotá cuenta con un territorio de 163.575 hectáreas, de las cuales cerca de 38.000 corresponden al suelo urbano. La disponibilidad de tierra ha llegado a niveles de agotamiento, siendo que el territorio se encuentra limitado por accidentes geográficos y áreas ambientales de alto valor. La ciudad ha evolucionado a partir de la disposición nuclear que la caracterizó desde su fundación hasta comienzos del siglo XX para convertirse en una ciudad lineal en los años cincuenta, y en la ciudad policéntrica y de estructura compleja que es actualmente. Desde el punto de vista poblacional, pasó de tener 121.000 habitantes en 1912 a 6.840.116 habitantes según el último censo realizado en 2005, con 1 millón aproximadamente en su área metropolitana (véanse el plano 3.3 y el gráfico 3.1). A pesar de haber crecido a un ritmo cercano a las 170.000 personas por año, en términos relativos las tasas vienen descendiendo, mientras que la corona metropolitana presenta tasas mucho más elevadas, que dan cuenta de los intensos procesos de metropolización y que han implicado un viraje en las políticas distritales hacia la región.

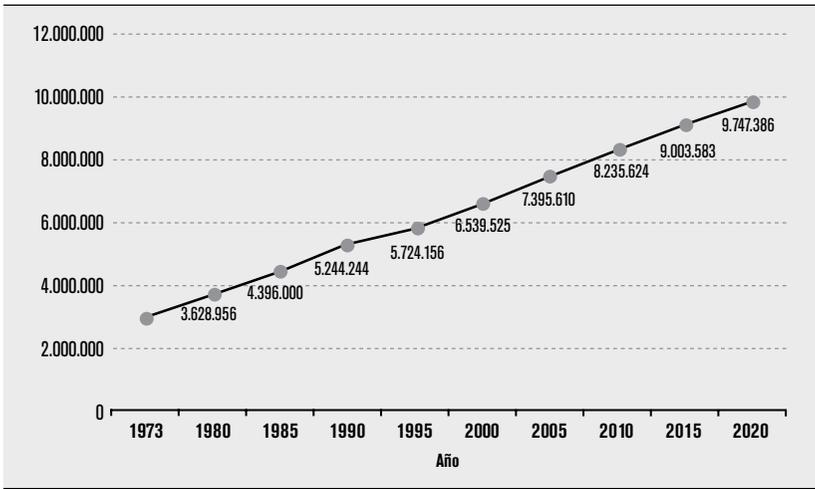
Desde el punto de vista económico, Bogotá produce el 25% del producto interno bruto (PIB) del país y, junto con la región, cerca del 30%. Su estructura productiva ha tendido hacia la terciarización. Bogotá se ha

PLANO 3.3 Evolución de la estructura urbana de Bogotá



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2003).

GRÁFICO 3.1 Bogotá: crecimiento de la población, 1973–2000 (*Cantidad de habitantes*)

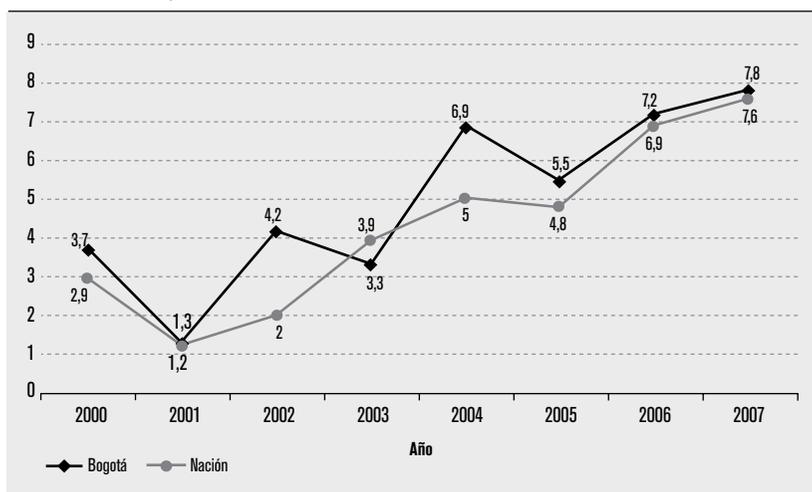


Fuente: DAPD (2004) sobre Proyección Censo 1985.

consolidado como nodo articulador de la economía colombiana y con el mercado internacional. Con la región, la ciudad cuenta con la estructura industrial más diversificada y los mayores índices de productividad del país.

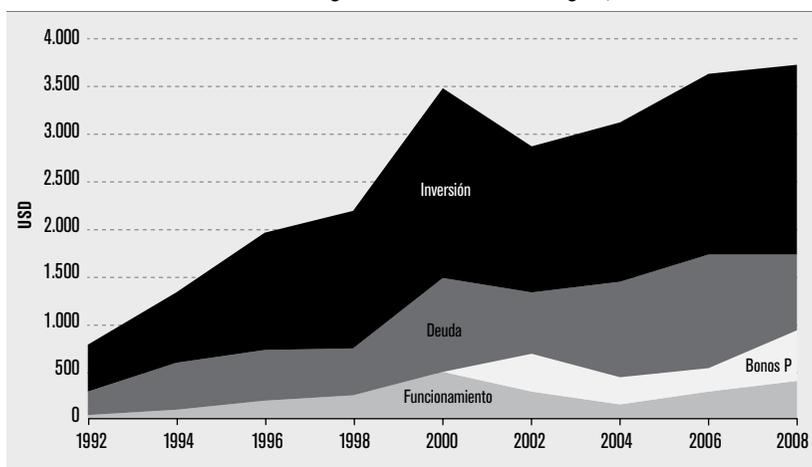
En cuanto a los ingresos fiscales, Bogotá pasó de ser una ciudad en bancarota a finales de los años noventa a convertirse en una ciudad con gran solvencia para emprender proyectos de tipo social y urbanístico.

GRÁFICO 3.2 Comportamiento del crecimiento del PIB en Bogotá y a nivel nacional, 2000-07 (Porcentaje)



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital SHD.

GRÁFICO 3.3 Crecimiento de los ingresos de la ciudad de Bogotá, 1992-2008

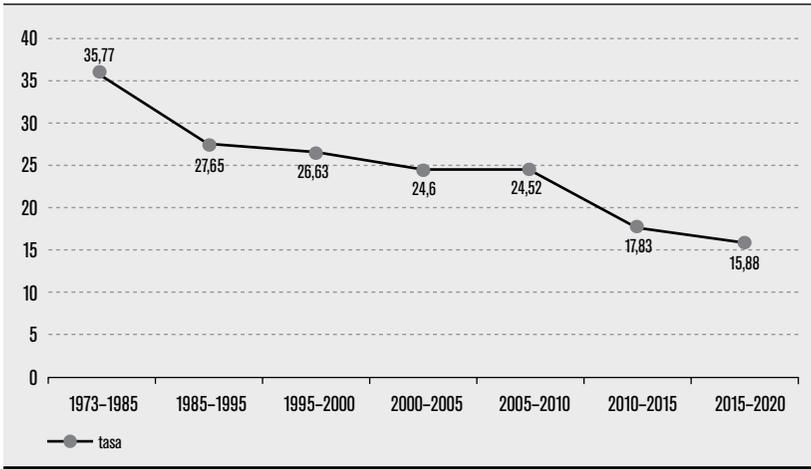


Fuente: Saldías (2007).

Entre 1990 y 2000 la inversión se multiplicó por cuatro. La carga impositiva por habitante se duplicó (véase el gráfico 3.3).

Estas circunstancias han permitido que entre 2002 y 2006 la incidencia por línea de pobreza haya bajado de 38,3% a 23,8%. Este proceso se relaciona con la mejora del Índice de Desarrollo Humano de Naciones

GRÁFICO 3.4 Bogotá: tasas de crecimiento de la población, actuales y proyectadas 1973–2020 (*Tasa por mil*)

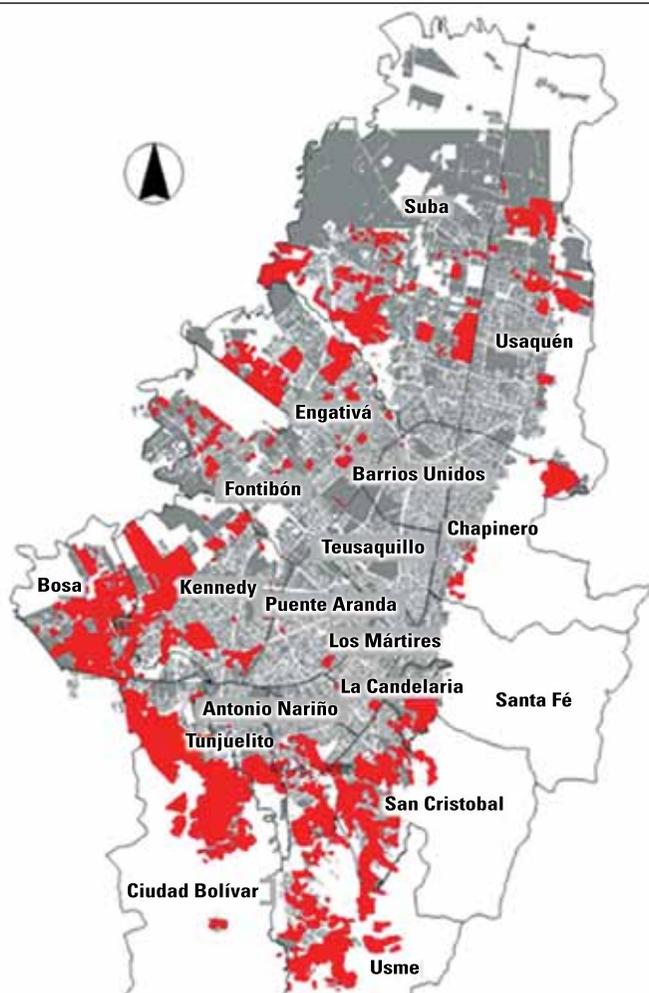


Fuente: Molina (2003).

Unidas que entre 2003 y 2007 pasó de 89,21 a 90,10 (PNUD, 2008) como resultado de las mejoras en los servicios públicos y sociales.

Sin embargo, a pesar de su fortaleza económica, la ciudad presenta aún grandes desequilibrios en la distribución del ingreso. Uno de los temas que expresan espacialmente los desequilibrios del desarrollo ha sido la vivienda. Hoy el déficit cuantitativo es 342.917 viviendas y algunas proyecciones lo acercan a las 450.000. La ciudad cuenta con 1.365 asentamientos ilegales que ocupan 6.500 hectáreas desarrolladas por fraccionadores ilegales que representan el 18 % del total del área urbana y el 22% de la población de la ciudad (véase el plano 3.4).

En este contexto, los proyectos de Ciudad Salitre, El Recreo y Nuevo Usme comparten el objetivo inicial de generar vivienda y lograr un mejor aprovechamiento del suelo. El proyecto de Ciudad Salitre fue liderado a nivel nacional a mediados de la década de 1980, época en la que Bogotá se encontraba en serias dificultades fiscales; en cambio, la Ciudadela El Recreo y Nuevo Usme constituyen iniciativas locales dirigidas a impactar en dos aspectos estructurales del desarrollo: el control de la urbanización ilegal y la generación de oferta de vivienda de bajo precio mediante la intervención directa sobre el suelo. Estas operaciones se llevan adelante sobre la base del proceso de autonomía municipal y de la configuración de una ciudad con finanzas sólidas, una economía pujante con crecimiento

PLANO 3.4 Áreas de origen ilegal en Bogotá, 2001

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial 2000.

superior al nacional, y la conformación de una élite tecnocrática respaldada por una gran voluntad política.

Un factor común a las tres operaciones ha sido la tradición de la ciudad en la construcción de acuerdos para la planificación, el ordenamiento y la orientación del desarrollo urbano, que se han canalizado mediante un aprendizaje y una reflexión continua desde 1920, cuando se proyectó el Plan Ciudad Futura, hasta la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del año 2000 (véase el cuadro 3.1).

CUADRO 3.1 Evolución de los instrumentos de planificación en Bogotá y experiencias analizadas

Instrumento	Política general	Influencia en las experiencias analizadas
Ciudad Futura (1920)	Ensanche cuatro veces mayor al área urbana existente.	Ninguna de las tres operaciones forma parte del plan.
Plan Brunner (1940)	Integración del tejido urbano disperso existente mediante actuaciones tendientes a su articulación.	Parcialmente, la zona de Salitre pasa a formar parte de la propuesta de tejido urbano.
Plan Regulador (1950)	Definición de un borde concreto para una ciudad de dos millones de habitantes basada en un modelo de expansión con un límite claramente diferenciado y sustentado en el principio urbanístico de zonificación. Paralelamente, el perímetro urbano incorpora los cascos de municipios anexados como Bosa y Usme, y se plantea un plan vial en el oeste, que comienza a abrir el desarrollo contra el río Bogotá.	La Hacienda El Salitre se convierte en un límite al desarrollo en el oeste; la ciudad comienza a envolver esta zona. La propuesta de anexión de los municipios da comienzo al proceso de proyección de dichas áreas para su uso urbano.
Estudios de Fase I y Fase II (1970)	Discusión acerca del modelo de crecimiento: expansivo y de baja densidad, o compacto y de mayores densidades. Los estudios de Fase I estuvieron más inclinados hacia el modelo expansivo sobre la base de un sistema de transporte masivo, y los de Fase II a una ciudad compacta de altas densidades, mediante el concepto de ciudades dentro de la ciudad, y a una ciudad lineal que al desarrollarse a lo largo de las vías regionales principales genera una estructura urbana tentacular.	Dentro de esta figura, la zona de Salitre se ve como un multicentro en función de la política de ciudades dentro de la ciudad. Para esta época, ya comienza a tener condiciones de centralidad y se convierte en un vacío urbano que limita el desarrollo del centro de la ciudad hacia el oeste.
Acuerdo 7 de 1979	Política de control de la periferia urbana y de crecimiento expansivo. Crecimiento orientado hacia el sur y el oeste. Estímulo a la densificación de la ciudad consolidada. Protección de las áreas de reserva agrícola y ambiental.	Bajo esta norma se formula el proyecto Ciudad Salitre. Las áreas de Bosa y Usme donde se localizan los proyectos El Recreo y Nuevo Usme corresponden a áreas agrológicas.

Continúa en la página siguiente

CUADRO 3.1 Evolución de los instrumentos de planificación en Bogotá y experiencias analizadas (*cont.*)

Instrumento	Política general	Influencia en las experiencias analizadas
Acuerdo 6 de 1990	Este acuerdo se adopta debido a la necesidad de actualizar la normativa para adaptarla al nuevo marco jurídico establecido por la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana). Desde el punto de vista técnico, se intentan resolver los conflictos causados por la densificación “salvaje”, que no tiene en cuenta la capacidad del espacio público. El Acuerdo no previó un modelo territorial, lo que fue suplido a través de decretos de asignación de tratamiento desarrollados de forma individual para cada zona y sin instrumentos de medición de impactos. Es la época denominada de la “desregulación”, cuando el mercado tuvo su mayor incidencia en el desarrollo de la ciudad y se expresó una mayor debilidad pública en la intervención sobre la misma.	Ciudad Salitre es el paradigma que muestra a la ciudad la posibilidad de realizar operaciones integrales en el centro, hecho que fue todo lo contrario a la periferia suburbana, donde primó un modelo de incorporación urbana predio a predio. Bajo esta normativa, se desarrolla la Ciudadela El Recreo.
Decreto 619 de 2000: Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	Definición de un modelo territorial mediante el cual se asigna a cada porción del territorio una función específica. El Modelo de Ordenamiento establece cinco piezas urbanas (centro metropolitano, tejidos residenciales norte y sur) y zonas de periferia (Ciudad Norte, Ciudad Sur, Borde Occidental) y los proyectos de construcción de los sistemas generales (vial y de transporte, acueducto, saneamiento básico, equipamientos, parques y espacios públicos peatonales).	Ciudad Salitre aparece como suelo consolidado, mientras que durante este período se desarrolla el proyecto de la Ciudadela El Recreo. Usme se incorpora como suelo de expansión urbana.
Revisión del POT: Decreto 469 de 2003	Introducción del tema de la región como eje transversal del ordenamiento. Cambia el sistema de gestión urbana, incorporándose la gestión de suelo como política pública, lo cual genera sistemas de reparto de cargas y beneficios, entre ellas las cargas generales de la ciudad, y se establecen las pautas para que cada uno de los instrumentos de planificación complementaria se integre al sistema de gestión de la ciudad.	Se prioriza la Operación Nuevo Usme como proyecto piloto para la aplicación del nuevo sistema de gestión urbana y la política de gestión de suelo.

Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de las normas de la primera columna.

Las normas de los años cincuenta a setenta carecieron de efectos directos sobre la ciudad debido a las altas presiones demográficas y de ocupación, a la falta de un sector inmobiliario desarrollado y en general a la asimetría entre crecimiento y capacidad institucional. Las propuestas de planificación integral de los años sesenta pusieron énfasis en aspectos sociales y económicos para dar respuesta a las grandes masas de población con carencias en servicios públicos, sociales y empleo, y generaron el abandono de la planificación territorial, abonando el terreno para la llegada —con el Acuerdo 7 de 1979— de la planificación enfocada hacia el mercado, con fundamento en políticas que consideraron a la construcción como un sector estratégico de la economía y que por lo tanto promovieron su industrialización, la ampliación del mercado hipotecario y la primacía del mercado inmobiliario en la orientación del desarrollo de la ciudad.

El Acuerdo 7 de 1979 y el Acuerdo 6 de 1990 crearon una norma urbana basada en el predio a predio, tanto en el interior como en las nuevas áreas, sustentada en un modelo demasiado general o casi inexistente, y bajo una estructura altamente compleja de asignación de usos y edificabilidades que dejaron prácticamente en manos del mercado el proceso de transformación de la ciudad.

Con la Ley 388 de 1997 y el POT, se logró la definición de un modelo muy integrado a estrategias de planificación complementaria y gestión de suelo, con una fuerte intervención de la ciudad en la política pública de ordenamiento y suelo.

Con base en los planteamientos de la Ley 388/97 y la adopción del POT del año 2000, la ciudad comenzó una reflexión sobre uno de los temas centrales de la gestión urbana: ¿quién paga la construcción de la ciudad y cómo se genera el suelo? Esta discusión tuvo lugar a partir del análisis del comportamiento del suelo y de los procesos de formación de renta, especialmente a través de la norma urbana, competencia de la administración local. Este debate avanzó de forma paralela a las conclusiones del Comité de Política Habitacional del Distrito, creado en 2001, con la idea de que frente al tema del hábitat la ciudad debía concentrarse en los atributos colectivos: accesibilidad, equipamientos, servicios públicos, espacio público, ambiente y suelo, y no en la vivienda.

Con la revisión del POT del año 2003, la ciudad tomó la decisión política de elevar el suelo a la categoría de política pública, entendiendo este atributo como base de la gestión pública y privada sobre el territorio;

bajo el principio de función pública del urbanismo, el distrito se fortaleció a fin de ejercer como autoridad de planificación, y reforzó su papel como actor activo de la transformación del territorio no sólo desde sus actuaciones sectoriales en servicios públicos y vías, sino también desde el punto de vista del ordenamiento y del montaje de operaciones urbanas.

Se explicitó que las decisiones y actuaciones urbanas generaban movilización de recursos públicos y privados. En esta línea, toda actuación normativa o física sobre el territorio implica el reconocimiento del cambio que sobre el valor del suelo tienen las decisiones normativas y de ordenamiento, así como también de la ejecución de obras públicas. En este contexto, se definió que el reparto de cargas y beneficios del desarrollo urbano era el proceso para garantizar la equidad entre los propietarios y entre estos y el distrito, y que este último se convertiría en la base del financiamiento del desarrollo urbano.

Para llevar adelante esta política, se generaron cambios sustanciales en la operación de la gestión urbana, apuntando a hacer efectiva la función social y ecológica de la propiedad. Estos cambios se relacionaron con la definición de: quién paga las cargas de la ciudad, cómo se genera el suelo para la infraestructura y el espacio público, y de qué forma se asigna la edificabilidad (véase el cuadro 3.2).

El papel de la política de suelo en el marco de la planificación de la ciudad se centró entonces en la creación de instrumentos para redistribuir las rentas urbanas asociadas al suelo, convirtiéndose así en la base operativa de la estrategia, para lo cual fue necesario definir ámbitos de reparto tanto de las cargas generales como locales, con cargo a los propietarios del suelo, así como también de los beneficios, garantizando la rentabilidad y utilidad de los proyectos y actuaciones inmobiliarias. Como puede observarse en el cuadro 3.3, estos elementos se integraron estableciendo niveles de prevalencia entre los instrumentos de planificación y asociándoles los instrumentos de gestión en función del objetivo de planificación de cada operación.

Las normas relacionadas con el ordenamiento territorial en Bogotá han estado ligadas a características de tipo cultural, jurídico, de mercado o relacionadas con la necesidad de ajustes a fallos en el desarrollo del modelo propuesto en los diferentes instrumentos de planificación. Los tres proyectos que se describen a continuación no sólo constituyen experiencias que han sido innovadoras en su momento histórico, sino que

CUADRO 3.2 Cambios en gestión urbana y de suelo introducidos por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

Atributo	Antes del POT	Con el POT
Política general	El propietario busca minimizar la asunción de cargas y maximizar la renta del suelo.	La mayor renta del suelo asume las cargas, y la edificabilidad se obtiene como contraprestación de las cargas asumidas.
Obras de infraestructura principal de la ciudad	A cargo de la ciudad.	A cargo de los propietarios del suelo, sin afectar la viabilidad del negocio inmobiliario.
Obras de redes secundarias	A cargo del urbanizador.	A cargo del urbanizador.
Cesiones gratuitas para parques y equipamientos	17%, fijas, sin importar densidad y sin estándares de espacio público.	25% mínimo, aumentan con mayores densidades hasta lograr el estándar fijado por la ciudad.
Edificabilidad	Resultante del manejo volumétrico, sin restricción de densidad.	A mayores cargas asumidas, mayor edificabilidad, hasta el tope definido por índices de habitabilidad.
Plusvalía	Mayor valor por efecto de mayor renta del suelo se queda en el propietario.	50% del mayor valor del suelo pasa a la ciudad.
Avalúos	Incorporan expectativas.	No incorporan expectativas.
Predios	Prevalencia del desarrollo predio a predio.	Prevalencia de actuaciones urbanas integrales con integración inmobiliaria y reajuste de tierras.

Fuente: Elaboración del autor, sobre la base del Acuerdo 6 de 1999 y el Decreto 190 de 2004.

también han reflejado y se han visto determinadas por las prácticas tradicionales de construcción del espacio urbano y de intervención de los actores públicos y privados. Con las últimas acciones descritas en el largo proceso de planificación de la ciudad de Bogotá, se consolida un proceso de aprendizaje tanto en instrumentos de planificación como de gestión, y se abre el camino hacia la búsqueda de una sociedad urbana más equitativa, basada en la comprensión del enorme potencial del suelo y de la importancia de la gestión urbana en la transformación de las relaciones entre el sector público y el privado del territorio.

CUADRO 3.3 Sistema Integrado de Planeación y Gestión

Escala de Reparto	Instrumentos de Planificación	Herramientas de Reparto de Cargas y de Beneficios				
		Plusvalía	Valorización	Tarifas	Derechos de construcción	
A Nivel CIUDAD	POT	Inversión en infraestructuras y suelos	Cobro e inversión por beneficio general	Cobro e inversión por beneficio general	Aporte suelos por certificados	Asignación interna de cargas y beneficios
	Planes maestros					
	UPZ	Generación por beneficios urbanísticos	Cobro e inversión por beneficio zonal	Cobro e inversión Sectores específicos	Aporte suelos por certificados	Determinan cargas urbanísticas
A Nivel ZONAL	Planes zonales	Identifica prioridades				
	UPR	Identifica prioridades Inversión en infraestructuras y suelos				Reparten cargas y beneficios entre planes parciales
A Nivel LOCAL	Planes Parciales	Generación por beneficios urbanísticos	Cobro e inversión por beneficio local	Cobro e inversión Sectores específicos	Aporte suelos e inversiones por edificabilidad o certificados	Reparten cargas y beneficios entre unidades
	Planes de Implantación	Invierte en VIS Tipo I			Aporte suelos por certificados	Entrega de cesiones y aportes adicionales
	Planes Regularización	Origina pago por licencias Urbanismo y construcción			Compensaciones por certificados	
	Urbanizaciones					
	Construcción individual				Pago a fondos de compensaciones	

Fuente: DAPD (2004).

CIUDAD SALITRE

Ciudad Salitre es la materialización de numerosas propuestas que se formularon a lo largo de dos décadas (entre 1967 y 1987) en los terrenos de la Hacienda El Salitre, propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca. El proyecto ha contribuido a la densificación del área urbana central (Acuerdo 7 de 1979) y ha llevado a descentralizar las actividades urbanas al conformar el eje de actividad múltiple este-oeste, lo que permite la descongestión del centro urbano expandido sobre el eje norte-sur, base de la estructura de la ciudad. Ciudad Salitre no sólo es un ejemplo de planificación equilibrada, integral e integrada a la ciudad sino también una muestra del impacto positivo que este tipo de intervenciones tiene en la transformación del entorno.

Este proyecto logra ser un ejemplo de construcción de hábitat más que de oferta de vivienda, al lograr la construcción planificada y conjugada de vivienda, equipamientos, servicios e infraestructura vial y de servicios públicos, así como también la realización de actividades económicas de una forma armónica y articulada con el resto de la ciudad. Desde el punto de vista de la gestión, se trata de una iniciativa exitosa de gestión público-privada, en la cual el Estado asumió el papel de promotor y financiador de la operación en sus atributos públicos, y el sector privado cumplió el rol de ejecutor e inversionista para garantizar el retorno de los recursos de apalancamiento colocados por la nación y la ciudad.

Antecedentes normativos

El Acuerdo 7 de 1979, en tanto instrumento jurídico para definir las políticas de crecimiento, forma y estructura física interna, realizó una propuesta de control de la periferia urbana y del crecimiento expansivo. En este Acuerdo se determinó que el crecimiento físico de la ciudad se orientara hacia el sur y el oeste, y se fortaleció la configuración semicircular como política de forma urbana. Las políticas urbanas del plan se dirigieron a:

- ❑ Estimular la utilización y densificación de las áreas localizadas al sur y al oeste de la ciudad.
- ❑ Promover el incremento de la densidad en las áreas desarrolladas, así como también la densificación de aquellas por desarrollar, a fin

de obtener de esa manera un uso más intensivo del suelo urbano y evitar la expansión horizontal de la ciudad.

- Reglamentar el desarrollo urbanístico de áreas que posean valor ambiental, ecológico, paisajístico o agrológico.
- Establecer normas sobre los usos del terreno y la intensidad de estos en aquellas áreas que no posean aptitud agropecuaria o forestal.

Bajo estas normas se llevó adelante el proyecto de Ciudad Salitre, buscando desarrollar un vacío urbano y generar un área de centralidad bajo el concepto de áreas múltiples asociadas a los corredores viales principales de la ciudad, en este caso, centro-aeropuerto. La formulación y la ejecución de Ciudad Salitre fueron iniciadas en 1986, sin la Ley 9 de 1989 ni la Ley 388 de 1997, y en un marco bastante desregulado; sin embargo, parte del valor de esta actuación urbana está en el hecho de haberse anticipado en muchos de los planteamientos a los instrumentos posteriormente expedidos, sobre la base de una férrea voluntad política del presidente de la república, la participación proactiva de la región y la ciudad de Bogotá, y un equipo de urbanistas y profesionales de la más alta calidad que lograron concretar la operación.

Localización del proyecto

El terreno en el cual se despliega Ciudad Salitre se planificó sobre una extensión de 244,73 hectáreas, localizadas en la periferia occidental del centro de la ciudad, donde se encuentra la Terminal Intermunicipal de Transporte de Pasajeros (véase el plano 3.5). Se trata de una ubicación estratégica, pues se halla sobre un eje vial: la avenida El Dorado, que une el centro tradicional y el centro internacional con el aeropuerto El Dorado; al frente de esta avenida, desde la década de 1950, se había emplazado el Centro Administra-

PLANO 3.5 Localización de Ciudad Salitre



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, elaboración del autor.

tivo Nacional. Por el sur, Ciudad Salitre limita con el Canal del Río San Francisco, que marca un límite arcifinio con la zona industrial esbozada en el Plan Director de 1950.

Cuando se proyectó Ciudad Salitre, esta se constituía en un vacío en medio de las actividades centrales y metropolitanas de Bogotá. Su valor estratégico para el desarrollo de la ciudad sería más adelante reconocido por una reacción altamente favorable de la demanda de vivienda de estratos medios y de actividades terciarias de alta jerarquía.

Breve descripción

Por sus condiciones de centralidad, Ciudad Salitre se concibió como una ciudad dentro de la ciudad, buscando un modelo de equilibrio entre una alta densidad habitacional que respondiera a esa condición e hiciera viables las cuentas del proyecto, y un espacio público de la mayor calidad y los mejores estándares, en un entorno urbano cuya nota predominante estaba dada por el desarrollo inmobiliario desregulado y las bajas especificaciones.

En la actualidad se calcula que el número de viviendas se acerca a las 21.000 unidades, en las que habitan aproximadamente 100.000 personas. Las viviendas se ubican en una estructura urbana conformada por “supermanzanas”, que se organizan sobre la avenida La Esperanza, vía arterial paralela a la vía del aeropuerto, sobre la cual se ubicaron actividades de comercio lineal y equipamientos para las áreas residenciales. Sobre la avenida El Dorado se localizó una franja para actividades múltiples, zona

CUADRO 3.4 Datos generales de Ciudad Salitre

TIPOS DE ÁREAS	M ²	TIPOS DE ÁREAS	M ²
Área bruta total	2.447.300,009	Cesiones	783.042,649
Área bruta vendida al FNA	125.525,251	Área útil	1.165.400,330
Área urbanizada por Ciudad Salitre	2.321.774,758	Residencial	589.128,820
Afectaciones	373.331,779	Comercial	343.251,429
Área neta urbanizada	1.948.442,979	Institucional	233.020,081

Fuente: Presidencia de la República (1998).

que ha sido ocupada por hoteles, sedes del sector financiero y público, y oficinas de empresas nacionales y multinacionales. Dentro de las áreas residenciales se proyectaron vías parque con separadores y ciclorutas.

Desde el punto de vista urbanístico, Ciudad Salitre partió de un estudio de tipologías urbanísticas de Bogotá sobre espacios considerados de buen resultado en cuanto a su calidad urbana. El proyecto asume un patrón de conjunto comparable a barrios que ofrecen una estructura propia a la vez que se integran al conjunto de la ciudad. Por otra parte, incorporó los elementos fundamentales de la ciudad funcional moderna sin perder la calidad urbana, concentrando alrededor del espacio público del barrio los beneficios de un área metropolitana: comercio, servicios, parqueaderos, zonas libres para juegos.

Metodológicamente, el proyecto Ciudad Salitre es el resultado de la articulación de dos estructuras: la estructura físico-espacial (espacio público – espacio edificado) y la estructura de actividades urbanas. Cada una de estas tiene una estructura propia coherente en sí misma, de tal forma que no depende de la otra estructura para organizarse.

En Ciudad Salitre el espacio público se considera el elemento fundamental de estructura urbana y la garantía de buena calidad de los proyectos privados; es un instrumento que permite reconstruir y dar unidad a la ciudad a partir de sus elementos constitutivos: el barrio, la calle, la manzana, y responder de forma adecuada al conjunto de actividades que se desarrollan sobre él.

Ciudad Salitre está conformada por dos sistemas de espacio

PLANO 3.6 Plan urbanístico de Ciudad Salitre



Fuente: Presidencia de la República – BCH.

público de diferentes escalas: el sistema metropolitano, integrado por las vías del plan vial de la ciudad, que la atraviesan en sentido norte-sur, y la avenida La Esperanza como corazón del proyecto, y los elementos principales de la estructura ambiental de la ciudad, tales como: ríos y canales con sus rondas, bosques, y el sistema zonal y local compuesto por las avenidas, las calles, los parques, las plazas y demás espacios abiertos del proyecto, y los equipamientos colectivos. El espacio público ha sido concebido como una estructura abierta que retoma algunas características del concepto de ensanche. A este se suma la concepción de la manzana como unidad urbana básica donde la calle ordena el espacio público e induce a la diversidad tipológica.

El resultado fue la estructuración de una red de espacios peatonales (avenidas, calles peatonales, plazas, puentes) que jerarquizan y valorizan el espacio público, y lo relacionan con la estructura ambiental principal, más allá del plan vial. Esta estructura asegura la interconexión del proyecto con los principales elementos de la estructura urbana circundante.

El desarrollo del conjunto de Ciudad Salitre implicó para la ciudad cambios sustanciales en su funcionamiento. En primer lugar, luego de la primera manzana entregada y construida (Proyecto Sauzalito), la población de ingresos medios, que se encontraba en proceso de localización hacia el norte de la ciudad, con grandes dificultades de movilidad hacia las áreas de empleo, encontró una oferta de suelo alternativa, con condiciones centrales, fácil acceso tanto al norte como al sur y al oeste y al centro, y entonces comenzó a demandar vivienda en esta zona. Esto potenció la dinámica inmobiliaria del mencionado proyecto.

Un segundo punto tuvo que ver con los cambios inducidos en cuanto a la tendencia de expansión hacia el oeste del distrito de negocios de la ciudad. Con Ciudad Salitre y su área de actividad múltiple sobre la vía del aeropuerto, se logró la conformación de un tercer distrito de negocios hacia el oeste, minimizando las presiones de crecimiento hacia el norte del que se denomina “centro expandido”.

Planificación y gestión del proyecto

Iniciativas de desarrollo planificado de una tierra pública

Para mediados del siglo pasado, la Hacienda El Salitre constituía un gran globo de terreno en la mitad de una ciudad con un avanzado proceso

de urbanización, que entorpecía la movilidad de la ciudad y detenía su expansión hacia el oeste. Este aspecto hizo surgir la necesidad de poner en marcha políticas de gestión urbana de la ciudad que lograran solucionar los efectos de esta situación, superando los problemas del desarrollo predio a predio y sin planificación.

Los antiguos predios de la Hacienda El Salitre, al pasar a manos de la Beneficencia de Cundinamarca, entidad del orden regional encargada de las funciones de bienestar y atención de población desamparada, se convirtieron en una reserva de tierra que —a partir de distintas segregaciones en diferentes épocas— se utilizó para ir ubicando de forma aislada diversos tipos de usos y equipamientos. Los esfuerzos para el desarrollo planificado de esta área que la Beneficencia de Cundinamarca, propietaria de los terrenos, había iniciado en 1967 sólo pudieron verse materializados 20 años después, logrando rescatarse 240 hectáreas de las 1.400 que originalmente tenía la hacienda, y que para ese entonces se habían ya desarrollado sin ningún criterio de planificación.

Los primeros estudios técnicos realizados para lograr el desarrollo planificado de esta zona fueron:

1. Las “Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá” (1967), texto teórico.
2. El Acuerdo 65 de 1967, cuerpo normativo que incorporó los planteamientos del documento anterior.
3. “El Plan general de desarrollo de la Hacienda El Salitre” (1969), el cual aplicaba lo definido en los documentos anteriores en los predios de la hacienda.

Los primeros postulados teóricos para el desarrollo de El Salitre se dirigieron a la “obtención de una ciudad económicamente eficiente”, orientación definida bajo el concepto de “ciudades dentro de las ciudades”.

En 1976, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) realizó un estudio denominado “El Salitre: Plan de Integración Urbana” que sirvió para la creación de la entidad Empresa de Desarrollo Urbano Salitre Ltda., a la cual se le asignó la responsabilidad de llevar adelante el programa.

Posteriormente la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto 107 de 1985, basado en el Acuerdo 107 de 1979 (Plan General de Desarrollo Integrado y Usos de la Tierra del Distrito Especial de Bogotá), y en el estudio “Ciudadela Comunitaria del CAN”, formulado por el Departamento

Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el Fondo Nacional de Desarrollo y el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, con el propósito de construir un soporte legal para el desarrollo del proyecto que en ese entonces se denominó “Ciudadela Capital”.

No obstante, para el momento de expedición del Decreto no se contó con la voluntad política suficiente y por lo tanto el proyecto se vio aplazado nuevamente.

Arreglos institucionales para la puesta en marcha del proyecto

En 1986, con el cambio presidencial, se determinó que Ciudad Salitre sería uno de los programas bandera del nuevo gobierno nacional. La ejecución del plan se enmarcó en el Convenio de Participación Interinstitucional para la Ejecución del Proyecto suscrito entre la nación, la gobernación de Cundinamarca, el Distrito Especial de Bogotá, la Beneficencia de Cundinamarca y el Banco Central Hipotecario (BCH).

En ese momento el proyecto adquirió una importancia regional y nacional que se vio traducida en su objetivo de ser un modelo de reordenamiento urbano, concebido dentro de un marco de desarrollo integral que combinara eficiente y racionalmente todos los mecanismos necesarios para ofrecer a sus futuros habitantes los servicios propios de una ciudad autosuficiente, de tal manera que el conjunto obtenido pudiera reproducirse en otras regiones del país.

Con el convenio se creó la Junta Coordinadora del Proyecto, conformada por representantes de las partes del convenio y presidida por el delegado del presidente, quien fue el encargado de defender el modelo de planificación como un piloto para reproducir en otras regiones.

El arreglo institucional se logró a partir de la voluntad política de la presidencia de la república como motor del proyecto, del aporte de la tierra por parte de la Beneficencia de Cundinamarca, del financiamiento y del desarrollo de la infraestructura por parte del BCH, y de la facilitación normativa y del posterior recobro por valorización de los recursos de la infraestructura vial principal por parte de la ciudad de Bogotá.

Esquema de gestión y financiamiento del proyecto

Para la gestión del proyecto se estudiaron tres posibilidades existentes en ese momento: primera, crear una inmobiliaria dentro de la misma

Beneficencia; segunda, asignar la responsabilidad al BCH que había construido proyectos como el Tunal; tercera, delegar la promoción del proyecto al sector privado. Finalmente se optó por una combinación que permitió el desarrollo de Ciudad Salitre.

El sector público, a través del BCH y de la Junta Coordinadora, asumió la responsabilidad del diseño y de la construcción del proyecto; quedó en manos del sector privado adelantar el desarrollo de los proyectos particulares, ceñidos a una normativa clara y precisa. De esta manera, se pudo garantizar la calidad del producto y el cumplimiento de los objetivos estratégicos y, al mismo tiempo, se logró obtener los mayores beneficios económicos para la Beneficencia, al operar las leyes del mercado inmobiliario (Obregón, 2001).

Para dar inicio al proyecto, se firmó un contrato de fiducia mercantil, en virtud del cual la Beneficencia de Cundinamarca aportó los terrenos y el BCH —que contaba con los recursos para apalancar y financiar el proyecto— se encargó de su ejecución. El BCH aportó los recursos tanto para el diseño como para la implementación, y se encargó de la promoción ante el sector privado a fin de garantizar su participación en el proyecto, asegurando que las plusvalías que se generaran tuvieran como participante a la Beneficencia en su calidad de propietaria. Por último, el banco logró garantizar un modelo rentable y sostenible. Estos criterios fueron cumplidos de manera cabal. Luego, debido a cambios normativos, en 1992 el BCH entregó la gestión del proyecto a la Fiduciaria Central.

Para acometer las obras de urbanismo primario, el BCH suscribió convenios con las entidades encargadas de la construcción de la infraestructura de la ciudad de Bogotá, a fin de realizar su ejecución y asumir inicialmente el financiamiento; con el fin de recobrar los recursos, y ante la imposibilidad de que las obras fuesen financiadas por la ciudad, el convenio estableció que se pagarían contra el cobro de una contribución de valorización que pondría en marcha la ciudad para recoger y devolver dichos recursos.

La relación público-privado

Uno de los aspectos más exitosos de Ciudad Salitre fue el establecimiento de la relación público-privado para su realización. El Estado y la ciudad centraron su acción en el desarrollo de los atributos colectivos: infraestructura, sistema de espacio público y la promoción del proyecto a través de la fiducia.

Como mecanismo para garantizar el interés privado, en el diseño urbano se contempló un esquema de desarrollo a partir de supermanzanas y manzanas, con el logro de altas intensidades de edificación y la facilidad de su comercialización de forma flexible, pues podría ser adquirida una supermanzana o posteriormente una sola manzana. Igualmente, la conformación de un espacio público con las mejores especificaciones y que se entregase totalmente terminado constituyó un atractivo comercial adicional. Las manzanas fueron ofertadas de acuerdo con la estrategia comercial, reservando manzanas de mejor localización para su salida a medida que reaccionara de forma favorable el mercado.

Con el fin de promover la inversión en el proyecto, el BCH desarrolló una urbanización piloto, a manera de proyecto demostrativo, denominada Sauzalito y destinada a estratos medios de la población.

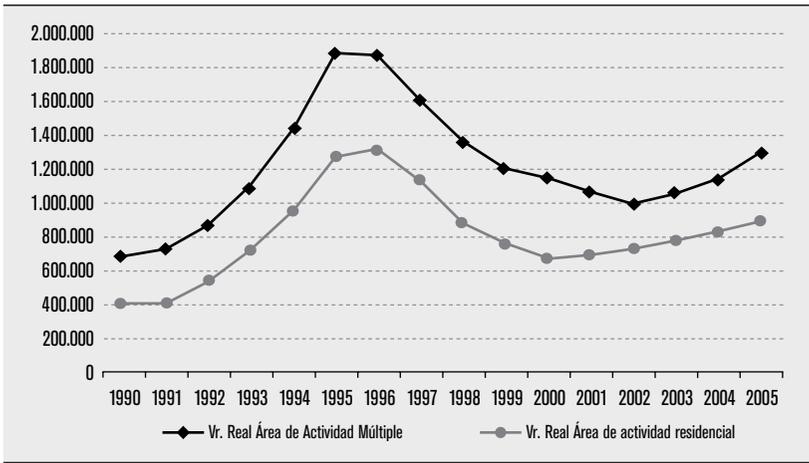
La gestión del suelo

Ciudad Salitre logró resolver el reto de urbanizar una tierra pública de más de 240 hectáreas, aunque se contó con la facilidad de que la tierra perteneciese a un solo propietario, hecho que agilizó el proceso de gestión, a diferencia de lo ocurrido en los casos de la Ciudadela El Recreo y la Operación Nuevo Usme, que se describen en el siguiente capítulo.

Las condiciones urbanísticas y del modelo de gestión de Ciudad Salitre y su localización estratégica en la ciudad se vieron reflejadas en el comportamiento de los precios del suelo: allí se registraron las más altas tasas de crecimiento en términos reales hasta la crisis de finales de los años noventa, y aún entonces la zona mantuvo valores superiores a los de otras áreas de similares características socioeconómicas (véase el gráfico 3.5). A finales de 2008, y luego de 20 años, el área de Ciudad Salitre se encuentra desarrollada en las manzanas privadas en más del 90% y tiene una infraestructura totalmente consolidada desde el inicio del proyecto.

Una de las preguntas relevantes se ha centrado en la destinación de las grandes plusvalías que se generaron por el proyecto. Al respecto, inicialmente los mayores valores producto de las ventas de manzanas urbanizadas fueron reintegrados por la fiducia al propietario original, la Beneficencia de Cundinamarca, en este caso una entidad estatal del nivel regional, por lo que podría afirmarse que en un principio las plusvalías fueron captadas. Los valores adicionales fueron objeto de tran-

GRÁFICO 3.5 Comportamiento del valor del metro cuadrado en Ciudad Salitre, 1990–2005 (Miles de pesos colombianos)



Fuente: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá (2005).

sacciones de mercado, y en ese caso se constataron altos incrementos del valor del suelo sobre los que la ciudad recibe ingresos por impuesto predial.

Un hecho importante de destacar tuvo lugar en 2004, cuando en una de las manzanas de mejor ubicación se realizó un cambio de uso de vivienda a comercio y la ciudad implementó el cobro de la participación en plusvalía, logrando recaudar US\$6 millones por efecto de la mayor renta.

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN UTILIZADOS

El contrato de fiducia mercantil

La legislación colombiana establece la figura de la fiducia mercantil, que ofrece ventajas para procesos de integración inmobiliaria o cuando exista la necesidad de realizar aportes por parte de diferentes actores o inversionistas a fin de conformar un patrimonio autónomo que, en caso de no resultar el proyecto, permita devolver los aportes.

Con el fin de generar confianza entre los propietarios que se localizan dentro del área específica de un proyecto de intervención urbana, la

ley otorga la posibilidad de que en estos casos entre en juego la figura de la fiducia mercantil, la cual permite que quien posea la propiedad de un bien material o inmaterial tenga la facultad de transferirla a una entidad especializada, para que la gestión realizada sobre dichos bienes se ejecute en un marco de equidad y seguridad al final de la operación urbana.

El ejercicio del instrumento del fideicomiso se realiza entre quien transfiere el bien o fideicomitente, y la entidad encargada de recibirlo y gestionarlo o fiduciario, con el objetivo de cumplir una serie de intenciones determinadas a beneficio del fideicomitente o de un tercero. Al tener diversos fideicomisos participando, la fiducia pretende crear un patrimonio autónomo, entendido como la bolsa o el saco de bienes, de manera tal que se brinden garantías de cumplimiento.

Debido a que la gestión asociada del suelo requiere una serie de garantías y responsabilidades, la figura de la fiducia mercantil resulta apropiada para dar respuesta a las relaciones entre aportantes en proyectos de tipo urbano, pues genera una atmósfera de confiabilidad, creando un medio de manejo de recursos y financiamiento en condiciones favorables en virtud del cual no se quitan los derechos patrimoniales del fideicomitente y se busca asegurar retribución de acuerdo con la participación en el proyecto a realizar.

Su intervención previene interrupciones del proceso de planificación, con lo cual disminuye el temor de los particulares y se evita el riesgo sobre la integralidad de la operación, de manera que la gestión del suelo pueda realizarse exitosamente, con un promotor determinado, y unos particulares y una intervención urbana asegurados.

Con el objeto de ejecutar, promover y vender el proyecto de Ciudad Salitre, se creó el Contrato de Fiducia Mercantil entre la Beneficencia de Cundinamarca, propietaria de los predios y el Banco Central Hipotecario. Posteriormente, con los ajustes institucionales derivados de la Constitución de 1991, se realizó el traslado del proyecto a la Fiduciaria Central.

La contribución de valorización

La contribución de valorización (CV) fue reglamentada en Bogotá por el Acuerdo 7 de 1987. Con base en este marco, el Concejo Distrital de Bogotá autorizó el cobro de valorización por beneficio local para el conjunto de obras viales adelantadas en Ciudad Salitre, fijando el monto distribuible en US\$9 millones según el tipo de cambio 2008.

La valorización local es una variante que posibilita la ley de cobrar el costo de determinadas obras no a la totalidad de la ciudad, sino a los beneficiarios de dichas obras en un área determinada. Esto significa que los costos de las obras fueron cargados específicamente al área beneficiaria de influencia del proyecto. El IDU asignó la contribución el 5 de marzo de 1996. Las obras viales que conforman el conjunto objeto de la asignación de la contribución corresponden a aquellas obras que se adelantaron en el desarrollo del plan Ciudad Salitre por parte del BCH, en cumplimiento del convenio celebrado en 1987 entre esta entidad y el IDU.

Al 30 de septiembre de 2003 la facturación efectiva ascendía a US\$9 millones, aunque el recaudo neto acumulado era algo menor. La cartera, incluidos capital e intereses, se estimaba en US\$1,5 millones, correspondientes a 383 predios de los 20.390 a los cuales se les asignó la CV. Esto demuestra los avances en la cultura tributaria de la ciudad y la capacidad institucional de gestión del cobro.

CIUDAD SALITRE: LOGROS, LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS

Logros

- ❑ Ciudad Salitre dejó en evidencia el éxito del desarrollo de proyectos en áreas cercanas al centro de la ciudad. Los resultados así lo demostraron: en 1987 el terreno se recibió por avalúo comercial en Col\$ 13.000 millones; 10 años más tarde su valor se había incrementado a Col\$ 300.000 millones. Esto sucedió en virtud de la elaboración de una normativa sensata, además de grata, la cual se volvió referencial para todo el país (Obregón, 2001).
- ❑ Se cumplieron los objetivos urbanísticos al generarse un nuevo distrito de negocios en la ciudad, integrado a importantes áreas residenciales para estratos medios que volvieron a áreas pericentrales en lugar de dirigirse a la periferia norte de Bogotá.
- ❑ Bogotá logró desarrollar estos terrenos obteniendo beneficios urbanísticos, aumentando su recaudo tributario y sin necesidad de inversión del presupuesto, pues las obras de su competencia se financiaron con la CV.

- El equipo técnico que estuvo en el proceso de diseño urbano se constituyó en referente y en un semillero de urbanistas y profesionales en Bogotá.
- Se logró captar importantes rendimientos económicos para la Beneficencia de Cundinamarca; Salitre se asumió como modelo de desarrollo urbano; los residentes se apropiaron de su espacio público. Hoy el lugar cuenta con una organización comunitaria bastante fuerte. Es una zona con identidad urbana.

Aprendizajes

- La voluntad política es esencial para llevar a cabo un proyecto, en especial hasta llegar al punto de no retorno. Los proyectos de esta magnitud son de largo aliento. Siendo Salitre una de las zonas de mayor dinámica y demanda, 20 años después de iniciado el plan aún quedan algunas manzanas por desarrollar. En ese sentido, se requiere garantizar sostenibilidad en el tiempo, lo que se logra con buena calidad urbana.
- Se corroboró el papel que desempeñan los proyectos integrales y el espacio público de alta calidad en tanto soporte de la actividad urbana y de la generación de mayores rentas para la ciudad, todo esto complementado con el paisajismo y la localización de hitos como el Centro de Tecnología Maloka.
- Se evidenció el potencial de esquemas de cooperación entre la nación, la región y el nivel local —en este caso Bogotá—, al igual que entre el banco central y las entidades ejecutoras para la construcción de la infraestructura.
- Se demostró que es posible realizar grandes proyectos con racionalidad económica y una buena calidad urbana. El proyecto desvirtuó iniciativas que pretendían desarrollar dos o tres veces la edificabilidad que se propuso.
- Los esquemas de gestión que tienden a lo más elemental, aprovechando potenciales como la tierra del Estado, un único propietario, facilitan la gestión y actuación para producir espacio urbano.
- Estas operaciones son más exitosas si cuentan detrás con apalancamiento financiero y reglas de juego sobre la forma de rendimiento de los recursos.

- El Estado tiene un marco regulatorio concreto y sencillo que facilita la participación privada.
- “Hacer ciudad” es un proceso que requiere la acción conjunta de los sectores público y privado.

Retos

- En su momento histórico, Ciudad Salitre generó interrogantes sobre la generación de plusvalías y los esquemas de generación de renta del suelo, temas resueltos 15 años después.
- La reproducción de este esquema depende en gran medida de un actor con el músculo financiero necesario para emprender una operación de esta magnitud.
- Los esquemas de cooperación entre niveles estatales dependen de una alta dosis de voluntad política, lo que no siempre coincide por razones de tipo político o de conveniencia.
- Aunque no fue un objetivo directamente contemplado en el caso de Ciudad Salitre, para una extensión de esta magnitud debería tenerse en cuenta como parte de sus metas el tema de la vivienda de interés social, así fuese en un porcentaje del suelo útil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borrero Ochoa, Oscar. 2008. *Ciudad equilibrada en usos y servicios: localización estratégica de equipamientos*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- CPU (Centro de Planificación y Urbanismo). 1997. *Lineamientos de gestión urbana para el ordenamiento territorial*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- DAPD (Departamento Administrativo de Planeación Distrital). 2000. *Bogotá siglo XX. Urbanismo, arquitectura y vida urbana*. Bogotá: DAPD.
- . 2004. *Plan de ordenamiento de Bogotá, documento técnico de soporte*. Bogotá: DAPD.
- . 2007. *Documento técnico de Soporte de la Operación Nuevo Usme*, Bogotá: DAPD.
- Escala. 1991. “Ciudad Salitre”. Revista mensual latinoamericana de arquitectura, arte e ingeniería Nro. 15.
- Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. 2005. *Valor del suelo urbano en Bogotá*. Bogotá: Sello Editorial Lonja de Propiedad Raíz.
- Maldonado Copello, María Mercedes, Juan Felipe Pinilla Pineda, Juan Francisco Rodríguez Vita y Natalia Valencia Dávila. 2006. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Obregón, Rafael. 2001. *La gestión urbana en Ciudad Salitre*. Documento de trabajo, sin publicar.
- Presidencia de la República. 1998. *Ciudad Salitre 1987–1997*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresión LTDA.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2008. *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano 2008*. Bogotá: PNUD.
- Rincón, Patricia. 2006. *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

EL RECREO Y NUEVO USME: GESTIÓN DEL SUELO PARA LA VIVIENDA SOCIAL EN BOGOTÁ

Ignacio Gallo P.

Con la experiencia de Ciudad Salitre en marcha, la expansión del sector de la construcción, el cambio en la normativa urbana de la ciudad para dar mayor espacio al mercado en la decisión del modelo y de la forma de crecimiento, más los ajustes normativos nacionales en el sector vivienda, donde se pasó a un modelo de demanda sustentado en el subsidio, la ciudad tuvo una década de avances poco significativos en la construcción de espacio urbano desde una perspectiva pública.

Es importante rescatar algunos intentos de intervención en áreas periféricas con presión de urbanización ilegal, mediante procesos de concertación entre los propietarios de grandes extensiones de tierra, la Empresa de Acueducto de Bogotá y el Departamento de Planeación. Como la ciudad no contaba con recursos para infraestructura, se intentó realizar su financiamiento por parte de los propietarios vía la obtención de recursos contra la tierra y el pago de la ciudad de las obras de su competencia, y mediante la asignación de los aprovechamientos que garantizaran la viabilidad y rentabilidad de la operación. Sin embargo, por diversas circunstancias, este esquema no prosperó.

Fue a finales de los años noventa que Bogotá retomó el liderazgo en el tema de la producción de vivienda desde lo local, bajo criterios que recogen lo mejor de la experiencia de Salitre, de la política nacional de vivienda y de la forma de operación del sector privado. Apareció entonces la Ciudadela El Recreo, primer proyecto de Metrovivienda, empresa creada en 1999 como banco inmobiliario para la gestión de suelo para vivienda de interés social, que introdujo a la ciudad en una nueva lógica de operar e intervenir el suelo para producir vivienda social de alta calidad. En este capítulo se exhiben los logros de Metrovivienda en sí misma, en tanto instrumento de gestión urbana y de suelo, y se explica de qué manera logró —a través de esta ciudadela— impactar el mercado de la vivienda social, bajando los precios de ese tipo de vivienda, transfiriendo el valor de las plusvalías y aprovechando las economías de escala.

Luego se presenta la Operación Nuevo Usme, primera operación que se sustenta en la nueva etapa del ordenamiento y de la gestión promovida por la Ley 388 de 1997, y que fue plasmada en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) expedido en el año 2000 y en su revisión del año 2003. En este caso, se enfatiza la aplicación de nuevos instrumentos como el plan parcial, el reparto de cargas y beneficios, la participación en plusvalía, y el derecho de preferencia, entre otros instrumentos novedosos que están posibilitando la generación de suelo para vivienda social en áreas de desarrollo tradicionalmente informal.

Mediante este tipo de operaciones y aprendizajes, Bogotá desarrolla actualmente sus últimas 2.500 hectáreas de suelo de expansión y genera las bases para —en un complejo proceso de concertación— albergar en la región un importante porcentaje de las 900.000 viviendas que se requerirán para el año 2020.

LA EXPERIENCIA DE LA CIUDADELA EL RECREO (METROVIVIENDA)

La Ciudadela El Recreo surgió como una propuesta de la ciudad de Bogotá para enfrentar el fenómeno de la urbanización ilegal y ofrecer suelo urbanizado a la población de bajos ingresos. Se trata de un proyecto exitoso en el sentido en que logró impactar el mercado del suelo para vivienda social, cambiando el modelo imperante de urbanización y construcción de ese tipo de vivienda, y demostrando que era posible obtener vivienda de bajo costo con alta calidad urbanística.

Luego de una década de relativa pasividad de Bogotá frente al problema de la vivienda social, en parte causada por el cambio en las políticas nacionales a inicios de los años noventa —al pasar a operar bajo el esquema de la demanda—, comenzó el proceso de gestión pública cuyo objeto primordial era impactar en las áreas de mayor vulnerabilidad a la urbanización ilegal y quitarle el espacio, mostrando un modelo eficiente de gestión que permitiera obtener una vivienda de bajo costo.

La Ciudadela fue el primer proyecto emprendido por Metrovivienda, una empresa industrial y comercial del Estado creada en 1999 y concebida como un banco inmobiliario (operador urbano para la producción de suelo para vivienda social que rescata el rol de la ciudad en el liderazgo de las políticas de vivienda).

El Recreo desarrolla la experiencia de Ciudad Salitre 10 años después, con un enfoque orientado a la vivienda social, mediante la intervención directa del suelo y la promoción pública del nivel local —en este caso de Bogotá—, incorporando esquemas de gestión público-privada y financiamiento a través de un mecanismo público centrado en el financiamiento de la infraestructura pública y la transferencia vía precio de las eficiencias del esquema a los usuarios finales.

Marco normativo

Para la fecha de la formulación y estructuración de la Ciudadela El Recreo, ya se contaba con la expedición de la Ley 388 de 1997 y la ciudad se encontraba en proceso de adopción del POT; sin embargo, se decidió dar marcha al proyecto bajo la reglamentación anterior, es decir el Acuerdo 6 de 1990, razón por la cual no fue utilizado el instrumento de plan parcial.

Esta decisión tuvo razones pragmáticas basadas en la necesidad de avanzar rápidamente con el proyecto y evitar tener que abrir camino con la nueva reglamentación resultante del POT, sobre la cual aún había muchos vacíos e inexperiencia. A pesar de que el Acuerdo 6 presentaba menores exigencias en cuanto al espacio público, la concepción del proyecto logró un diseño urbano de altas especificaciones.

De todos modos, en cuanto a la aplicación de instrumentos de gestión, en el caso de la Ciudadela El Recreo, Metrovivienda puso en marcha varios de los previstos en la Ley 9 de 1989 y ajustados por la Ley 388 de 1997. La empresa recogió la experiencia de Ciudad Salitre y, mediante su gestión, logró una intervención de reajuste de suelos aplicando procesos de enajenación voluntaria y expropiación y la captación indirecta de plusvalías para ser transferidas a los usuarios finales.

Localización de El Recreo

La Ciudadela El Recreo se ubica en el sector de San Bernardino, en la zona del sudoeste de Bogotá, en la localidad de Bosa, caracterizada por ser el centro tradicional de un municipio que fue anexado a Bogotá en 1954 y que se ha desarrollado de forma ilegal sobre la llanura aluvial del río Bogotá (véase el plano 4.1).

PLANO 4.1 Localización de la Ciudadela El Recreo

Fuente: Metrovivienda (2004).

La localidad de Bosa es una de las áreas con mayor vulnerabilidad a la urbanización informal y en ella se veía aumentar cada vez más el área de loteos denominados “pirata”. Al momento de formularse el proyecto de la Ciudadela El Recreo, la ciudad de Bogotá se encontraba paralelamente realizando inversiones nunca vistas en la dotación de infraestructura, equipamientos y espacio público en la zona, que se conjugaron con Metrovivienda para imprimir una transformación a las tendencias del lugar.

Breve descripción del proyecto

El área de intervención fue de 117 hectáreas conformadas por 18 predios limitados al este por la ciudad construida y al oeste por el río Bogotá. El proyecto de la Ciudadela El Recreo recogió los conceptos principales y los aprendizajes de Ciudad Salitre en cuanto a la escala del proyecto, la importancia dada al espacio público y el modelo de gestión según el cual el sector privado desempeña un papel principal y el Estado actúa como banca de segunda línea.

El proyecto se estructuró como una ciudadela que integra diferentes usos y alternativas inmobiliarias para vivienda de interés social. Se partió del modelo de supermanzanas y manzanas¹ en su interior, aprendizaje

¹ Según el Decreto 239 de 2002 de la Alcaldía de Bogotá, las supermanzanas “son espacios



Diferentes tipologías de viviendas desarrolladas en el proyecto de la Ciudadela El Recreo: la primera corresponde a la urbanización Quintas del Recreo, realizada por la empresa Cusezar; la segunda, a la urbanización Compartir El Recreo, realizada por la empresa Compartir.

proveniente de Ciudad Salitre. Se ubicó en la zona media un área de actividad múltiple y se permitieron usos comerciales en un primer piso sobre las vías principales. Sobre estas se planteó la localización de vivienda multifamiliar, mientras que en el interior de las supermanzanas se propuso el desarrollo de viviendas por agrupación.

La estructura urbana se diseñó a partir de un espacio público central en forma de T sobre el que se localizaron las áreas verdes y recreativas, facilitando el acceso equitativo de todas las manzanas y un sistema de parques de menor escala para uso de las mismas. Este sistema remata en una zona ambiental contra el río Bogotá, donde la norma de la ciudad establece una franja de 300 metros de aislamiento (véase el plano 4.2).

Los resultados finales del proyecto fueron los siguientes:

- Del total de 116 hectáreas, se gestionaron y obtuvieron para la ciudad, mediante diferentes mecanismos, cerca de 40 hectáreas

delimitados por una malla vial arterial y local, y adicionalmente por otras formas de espacio público, con excepción de vías peatonales; su área máxima útil no debe sobrepasar las cuatro (4) hectáreas. Las manzanas se delimitarán siguiendo los ejes de una malla vial en parte arterial y local, o local íntegramente y adicionalmente por otras formas de espacio público, con excepción de vías peatonales. Su área útil es de máximo una (1) hectárea. Los superlotes son el producto de la división predial de una manzana para albergar agrupaciones. Su área máxima útil es de hasta una hectárea. Sus dimensiones mínimas serán de 5.000 m², con frente mínimo de 20 metros”.

correspondientes a afectaciones viales, de servicios públicos y a áreas de protección ambiental.

- Se lograron cerca de 20 hectáreas para parques y equipamientos.
- Se dispusieron 4,8 hectáreas para colegios, y se destinaron siete unidades para comercios y cuatro manzanas para usos institucionales. Se construyeron 27,8 kilómetros de andenes; 1,87 kilómetros de ciclorutas y 26,25 kilómetros carril de vías.
- Con el supuesto de cuatro habitantes por vivienda, se obtiene un total de 40.000 personas con 3,5 m² de parque por habitante, una cifra que se encuentra muy por encima del metro cuadrado por habitante de la localidad de Bosa. Si se suma el área ambiental del río, se cumple con el estándar del POT de 10 m² por habitante.

A finales del año 2000, Metrovivienda vendió los primeros 12 macrolotes para un promedio de 3.000 viviendas. En 2008 la zona se encontraba prácticamente construida en su totalidad y estaba por darse salida a las últimas manzanas destinadas a viviendas multifamiliares.

PLANO 4.2 Predios originales y proyecto urbanístico El Recreo



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2003).

Planificación y gestión del proyecto

La construcción de un discurso político

El proceso de planificación y gestión partió de la voluntad política del Alcalde Mayor. Este tema es relevante por cuanto en un corto período de tres años fue posible crear la empresa Metrovivienda, realizar los estudios y convocatorias, y llevar adelante los diseños, las obras de urbanismo y la venta de las primeras manzanas.

El discurso político partió de evidenciar el exceso de costos que la urbanización ilegal representaba para la ciudad. Por primera vez se tuvieron cuentas precisas de las inversiones adicionales que realizaba la ciudad para mejorar una vivienda de origen ilegal.

El proceso de urbanización ilegal se caracteriza por: la falta de espacio público (sólo un 3% de espacio público no vial frente al 20% de la norma de esa época, hoy 25%); la deserción escolar causada por la distancia a planteles educativos; la deficiencia en los servicios públicos y la pérdida por reposición; la exposición a riesgos, deterioro ambiental y obstrucción de obras públicas por invasión de corredores; la mala calidad vial y la movilidad precaria, y problemas sociales y económicos debidos a la falta de saneamiento y de títulos de propiedad, y a la evasión tributaria.

Metrovivienda calculó que los costos por vivienda de realizar un proceso de mejoramiento urbano implicaban: en pavimentación, 1,3 veces el costo de un urbanismo formal; en alcantarillado sanitario, 3,2 veces y en alcantarillado pluvial, 2,8 veces. Esto representaba un total de US\$3.450 por vivienda. Sobre esta base, se estructuró el discurso que sostenía que “prevenir es más barato que curar”.

El arreglo institucional

Para contrarrestar el proceso de urbanización informal y generar suelo en condiciones dignas, se creó Metrovivienda, empresa que definió su misión en los siguientes términos: “urbanizar tierra para promover proyectos integrales de vivienda que aseguren formas de vida amables y económicas para las comunidades de bajos ingresos”.²

² El texto entrecomillado corresponde al Acuerdo 015 de 1999, por el cual se creó Metrovivienda.

Metrovivienda opera como banco de tierras y se organiza como inmobiliaria de segunda línea. Es decir, se encarga de la gestión del suelo y del proceso de urbanización, y vende las manzanas urbanizadas a los constructores. Por tanto, no tiene relación directa con los compradores, aunque facilita y organiza el proceso de comercialización y en sus estatutos figura ayudar a organizar la demanda.

Este modelo, a diferencia del modelo de primera línea, donde la entidad pública manejaba el proceso desde la gestión del suelo hasta el financiamiento, permite una rotación del capital y una recuperación de cartera mucho más rápida, como se aprecia en el cuadro 4.1.

En síntesis, los supuestos bajo los cuales se desarrolló inicialmente el modelo de Metrovivienda fueron los siguientes:

- Racionalización de la división jurídica de la tierra rural como factor determinante de la forma urbana, mediante el englobe de predios.
- Generación de economías de escala en la construcción de infraestructura y a través del diseño urbano integral de grandes porciones de suelo.
- Posibilidad de generar suelo para equipamiento, incluso para suplir los déficits de las áreas vecinas.
- Captación de las plusvalías para transferirlas a las familias que en otro caso alimentarían la marginalidad.

CUADRO 4.1 Ventajas del sistema de banco de segunda línea

	Modelo banco de primera línea	Modelo banco de segunda línea	Nota explicativa
Inversión por cada vivienda de interés social	US\$9.200	US\$2.300	Dinero que coloca el Estado para generar una solución.
Rotación del capital	8-10 años	2-2,5 años	Tiempo promedio que tarda en recuperarse la inversión pública.
Recuperación de cartera	40%	100%	Cifras correspondientes a la Caja Popular de Vivienda del Distrito.

Fuente: Metrovivienda (2002).

- ❑ Reducción de la marginalidad y ahorro de Col\$ 7,2 millones (US\$3.600) por cada vivienda, frente a una informal.
- ❑ Autosostenibilidad: el proyecto no implica transferencias de recursos públicos.
- ❑ Compromiso de un patrimonio público de 1/5 parte frente al modelo clásico por cada unidad de vivienda (sólo demanda producir tierra urbanizada).
- ❑ Alta rotación del patrimonio (2–3 años frente a los 8–10 años que implica el modelo clásico).
- ❑ Bajos gastos de funcionamiento correspondientes al 1,2% de la inversión.
- ❑ Aislamiento del tráfico de favores asociados a la adjudicación de viviendas.

La gestión de Metrovivienda

Metrovivienda planteó desde sus inicios tres tipos de gestión:

- ❑ Según el primer esquema, denominado de primera generación, Metrovivienda compra los predios, engloba, urbaniza y vende las manzanas a los constructores. Bajo este esquema se ejecutaron la Ciudadela El Recreo y la Ciudadela El Porvenir; esta última implicó la adquisición de 600 predios para luego englobarlos.
- ❑ En los proyectos de segunda generación, Metrovivienda se asocia con los dueños de la tierra para que esta sea aportada, y ejecuta las obras de urbanismo para vender posteriormente las manzanas a los constructores. Bajo este esquema se desarrolló una tercera ciudadela en la zona sur de la localidad de Usme.
- ❑ En los proyectos de tercera generación, Metrovivienda gestiona la tierra con los propietarios y/o urbanizadores utilizando las herramientas legales previstas en la Ley 388 de 1997 que sólo pueden ser utilizadas por el Estado, relacionadas con la intervención de precio, la facilitación de procesos de utilización del suelo, y la posibilidad de recibir aportes en suelo o expropiar directamente a quienes fueren renuentes. Este esquema es el que se está aplicando en la actualidad para la gestión de la Operación Nuevo Usme, que se describirá más adelante. Para este tipo de operaciones, es necesaria la figura del plan parcial, que permite establecer las

condiciones de participación de los propietarios y la forma de desarrollo mediante unidades de gestión, donde quedan claramente definidas las cargas y los beneficios para cada predio.

**Las áreas de intervención:
criterios de política**

Uno de los temas críticos del proceso tuvo que ver con los criterios para la escogencia de la zona de intervención no sólo por ser el reflejo de la política de la ciudad sino por las implicaciones jurídicas y legales (véase el plano 4.3). Junto con entidades del distrito, Metrovivienda realizó la evaluación de 21 zonas potenciales de intervención que fueron estudiadas bajo los siguientes criterios:³

- ❑ Alta presión y alta vulnerabilidad a la urbanización ilegal, con el fin de tener un impacto en la reducción de la urbanización informal.
- ❑ Extensión entre 100 y 300 hectáreas para aprovechar las economías de escala y lograr una actuación urbana integral.
- ❑ Bajo impacto ambiental, como la cercanía a áreas de disposición de basura, para lograr la mejor calidad ambiental.
- ❑ Ausencia de riesgos por alguna amenaza natural o tecnológica.

PLANO 4.3 Áreas estudiadas para la selección del proyecto a llevar adelante por Metrovivienda



Fuente: Metrovivienda (2001).

Criterios de selección de proyectos:

- Costos del proyecto (valor de los predios, costos directos e indirectos).
- Número de VIP y porcentaje de VIP sobre el total de las viviendas.
- (Ventas + beneficios externos)/Costos Metrovivienda.
- Número de predios en la zona.

Criterios cualitativos:

- Prioridad del DAPD.
- Alta dinámica de urbanización informal.
- Beneficiaria a sectores deficitarios vecinos.
- Se ofrece mezcla de estratos a su alrededor.

³ Estos criterios fueron definidos por la junta directiva de la entidad.

- ❑ Posibilidades de servicios públicos y facilidad de articulación con los sistemas existentes, en función de una baja inversión en infraestructura maestra, en especial dadas las precarias condiciones de las áreas de periferia.
- ❑ Accesibilidad actual y a futuro para garantizar la fácil movilidad de los nuevos habitantes.
- ❑ Potencialidad para desarrollar áreas de equipamiento y complementar áreas desarrolladas marginales.

El proceso de formulación de la Ciudadela El Recreo

El proceso de gestión de la Ciudadela El Recreo representó para Metrovienda desarrollar los siguientes pasos:

- ❑ Evaluación de 21 alternativas de localización y selección del área de intervención.
- ❑ Declaratoria de utilidad pública para poder intervenir sobre el suelo.
- ❑ Estudio jurídico de predios para aclarar linderos, áreas y legalidad de la propiedad.
- ❑ Realización de avalúos comerciales, según lo dispone la Ley 388 de 1997, para el proceso de adquisición. Estos se realizaron con anterioridad a la oferta con el fin de evitar distorsiones; en el momento de su gestión, se les envió a todos los propietarios al mismo tiempo. Los avalúos fueron de carácter comercial y los realizó la Lonja de Propiedad Raíz.
- ❑ Oferta de compra a propietarios. La Ley establece 30 días para aceptar o no la oferta con el precio del avalúo; de no aceptarse, se da inicio a la demanda de expropiación por vía judicial. Si bien al comienzo hubo resistencia de algunos propietarios, los incentivos y castigos al precio por medio del pago o no de impuesto de renta ocasional, asociados a la negociación voluntaria o no, constituyeron suficiente incentivo para llegar a un acuerdo con la totalidad de ellos.
- ❑ Englobe de predios ante la Oficina de Registro y Catastro.
- ❑ Concurso de diseño urbano, y elaboración de los estudios urbanísticos y técnicos.
- ❑ Obtención de la licencia de urbanismo.

La ejecución

El resultado de este proceso fue un proyecto de alta calidad urbanística, lo que elevó en general los estándares de calidad de los proyectos de vivienda social en la ciudad principalmente en cuanto al espacio público, a los materiales y a su proceso constructivo. Para la fase de ejecución, Metrovivienda realizó las siguientes acciones:

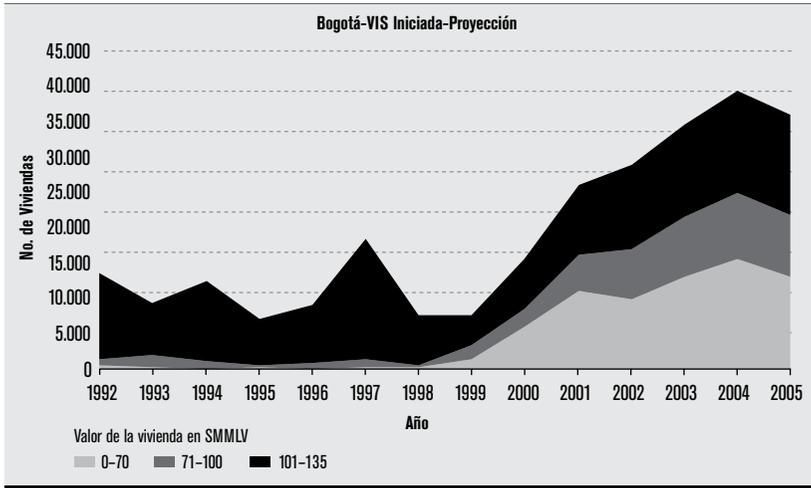
- ❑ Coordinación con el Instituto de Desarrollo Urbano, entidad encargada de la ejecución de infraestructura vial de la ciudad, para la construcción de las vías arteriales de acceso a la zona del proyecto.
- ❑ Realización de convenios con las entidades prestadoras de servicios públicos para la instalación de las redes.
- ❑ Ejecución de las obras de urbanismo, las cuales se desarrollaron en tres etapas y cuyos costos asumió Metrovivienda para que luego se recuperasen con la venta de los lotes.
- ❑ Generación de mecanismos de competencia y transparencia para la adquisición de las manzanas urbanizadas por parte de los constructores interesados.
- ❑ Facilidades para los posibles compradores en relación con el trámite de los subsidios y del cierre financiero.

Impacto sobre el precio del suelo

Con el proyecto se buscó persuadir al sector privado y demostrarle que sí era posible la edificación de vivienda con un costo inferior a lo que el mercado estaba produciendo. Para esa época, la vivienda más barata en Bogotá costaba alrededor de US\$11.500. La estrategia de Metrovivienda logró, en el caso de El Recreo, construir viviendas a US\$8.500 cada una. El proyecto generó un impacto muy positivo sobre el mercado, y el sector privado asumió el modelo de Metrovivienda para producir viviendas de ese valor.

La comercialización partió de formular los criterios para la definición del precio final de la vivienda, que se tasó tomando en cuenta el precio de adquisición del suelo, las economías de escala del proyecto y los bajos costos administrativos, y para generar un acceso transparente de los posibles interesados en desarrollar las manzanas.

GRÁFICO 4.1 Impacto del proyecto El Recreo sobre el precio de la vivienda en Bogotá, 1992-2005



Fuente: Metrovivienda (2002).

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN UTILIZADOS

El Banco Inmobiliario

Los bancos de tierras fueron creados por la Ley 9 de 1989 con el fin de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para áreas destinadas al crecimiento futuro de la ciudad, proyectos de vivienda social, reasentamiento y medio ambiente. Con la Ley 388 de 1997 evolucionaron a bancos inmobiliarios, los cuales pueden ser de naturaleza pública, mixta o empresas industriales y comerciales del Estado, con funciones adicionales para administrar bienes fiscales. El instrumento demostró sus bondades logrando concretar el proyecto además de obtener una reserva de cerca de 400 hectáreas para la ciudad.

La enajenación voluntaria

Para lograr el reajuste de suelos, la estrategia partió de la compra directa de la tierra a sus 18 propietarios sobre la base de avalúos comerciales de un suelo con uso rural. Los incentivos tributarios por vender voluntariamente las tierras al distrito, en cuanto a ganancia ocasional y factores condicionantes en caso de no llegar a un acuerdo, fueron suficientes para

que los acuerdos tuvieran lugar. Sin embargo, se presentaron problemas con el acceso al suelo en el caso de unas servidumbres que ostentaban el carácter de públicas. Con base en esta negociación, no se requirió pasar a la expropiación por vía judicial.

La actuación urbana integral

La Ley 388 de 1997 estableció la figura de la actuación urbana integral como base del desarrollo de las iniciativas urbanas y privilegió el plan parcial como instrumento idóneo para tal fin. No obstante, esta última herramienta no se utilizó: la concepción del proyecto como una actuación urbana integral logró el mismo objetivo en cuanto al diseño urbano integral y la propuesta de espacio público, y obvió el desarrollo de un procedimiento complejo.

La manzana inmobiliaria

La puesta en marcha de la manzana inmobiliaria fue un instrumento novedoso que puso en competencia a los constructores de cada una de las manzanas en cuanto a productos inmobiliarios. Al conformarse la sala de ventas con una unidad real ofrecida por cada constructor, el usuario podía escoger el modelo de vivienda que le pareciera de mejor calidad y que más se ajustara a sus necesidades. Por este mecanismo comercial, vía competencia, se lograron importantes mejoras en la calidad de las viviendas y en la cantidad de área entregada.

Convenios con las empresas encargadas de la infraestructura

Los convenios interadministrativos entre entidades del distrito se constituyeron en una herramienta que permitió aprovechar de forma eficiente las competencias de cada una de dichas entidades. Bajo la figura de convenios con las empresas encargadas de la infraestructura, se logró resolver por un lado el problema de caja y prioridades de inversión de las empresas (Metrovivienda contaba con el capital) y, por el otro, las ineficiencias que podría generar la actuación sectorial de cada una de las empresas ejecutoras al asumir la construcción de infraestructura. Este instrumento contribuyó igualmente a lograr un mayor control del proceso de urbanización por parte de Metrovivienda.

La participación en plusvalía

A pesar de que la plusvalía recién se aprobó en 2003, Metrovivienda logró transferir al usuario final sus eficiencias en cuanto a la forma de compra de suelo, menores costos por economías de escala del proyecto y bajos costos de administración, razón por la cual fue posible impactar el mercado de la vivienda social en Bogotá.

CIUDADELA EL RECREO: LOGROS, LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS

Logros

- La ciudad logró mediante esta intervención impactar el mercado de la vivienda social y reducir el valor de la solución mínima, en momentos en que era prácticamente inalcanzable una solución en materia de vivienda para los estratos más bajos de la población.
- Se recuperó el liderazgo de la ciudad en la conducción de la política de vivienda y en el desempeño de un rol proactivo.
- Se consolidó una estructura institucional que ha seguido adelantando el montaje de nuevas operaciones.
- Se logró que cambiaran los estándares para la vivienda social y que los actores privados iniciaran proyectos de similares características, aumentando el número de unidades de este tipo de vivienda.

Aprendizajes

- Se demostró que la voluntad política y el criterio al momento de establecer políticas pueden conducir a procesos exitosos, más allá de contar con una gran cantidad de instrumentos.
- El sistema de concursos para el diseño urbano es una estrategia adecuada para lograr propuestas de alta calidad en lo urbanístico, sin dejar de lado la rentabilidad del proyecto.
- La competencia entre actores privados en cuanto a sus productos inmobiliarios se tradujo en mejoras para los compradores de vivienda.

- El Banco Inmobiliario demostró que es posible hacer una gestión de suelo y contar con un acervo de tierras que puede ser sostenible en el tiempo.
- El esquema institucional de Metrovivienda mostró las ventajas de contar en la ciudad con un operador urbano especializado en el desarrollo de actuaciones urbanas integrales que incluyan a las entidades encargadas de la ejecución de infraestructura y espacio público, y al sector privado.

Retos

- Las diferencias conceptuales en el tema de la valoración del suelo hicieron que se pagaran precios de suelo que —dentro de la política del distrito en esta materia formulada posteriormente— podrían haber sido menores.
- El carácter de empresa industrial y comercial dificulta la gestión. En un principio se concibió como ventaja el operar por derecho privado, con facilidad de asociación y negociación con dueños de la tierra e inversionistas, pero se terminó operando con reglas del derecho público. El hecho de tener que reportar sus balances sobre la rentabilidad del capital ha impedido que pudieran verse subsidios ocultos que son necesarios para poder llevar adelante proyectos de bajo costo en materia de vivienda, pero que en la práctica —a pesar de cumplir con el beneficio social estipulado— terminan castigando los estados financieros.
- Un instrumento como el Banco Inmobiliario requiere su articulación con la política de vivienda en términos de subsidios y acceso al crédito, pues la sola gestión del suelo garantiza oferta pero no garantiza que la demanda sea efectiva.
- Los estimados iniciales de bajos costos de administración fueron superados por la dinámica del proyecto y el funcionamiento de Metrovivienda.
- Una vez que el sector privado desarrolló proyectos similares en calidad y precio, se comenzó a cuestionar el papel de Metrovivienda y a preguntarse si la compañía terminaría compitiendo con dicho sector.
- Posteriormente, en un escenario de aumento de precios del suelo, ciertos sectores de la ciudad cuestionan, debido a los altos costos, los elevados estándares del espacio público.

LA EXPERIENCIA DE NUEVO USME

La Operación Nuevo Usme constituye en Bogotá el proyecto piloto para la aplicación de los instrumentos propuestos por la Ley 388 de 1997 y del marco de gestión urbana desarrollado con la revisión del POT de 2003. Su gran innovación radica no sólo en la escala de manejo del suelo (cerca de 1.000 hectáreas), sino también en la confluencia de una política integral sobre el suelo, el hábitat, el ámbito rural distrital, el ambiente y la política de integración regional.

La importancia de esta operación urbanística radica en el hecho de que es una propuesta de intervención urbana integral que pretende dirigir esfuerzos para la construcción de un límite urbano en el sudeste de la ciudad, que sirva como modelo de ocupación territorial desconcentrado y como freno a la expansión ilegal, asegurando la protección del campesinado y de las zonas que tienen un gran valor ecológico, especialmente en lo referente a la regulación de los recursos hídricos de la región y otros servicios ambientales.

Si bien la operación se formuló inicialmente a finales de 2002, y a la fecha aún se encuentra en proceso la aprobación del primer plan parcial, indudablemente se trata del principal referente en cuanto a la apuesta política y técnica para aplicar los instrumentos de gestión urbana y de suelo en gran escala, en especial por tratarse de una operación promovida por el sector público.

Marco normativo

La zona de Usme constituye el área más aislada de la ciudad y es la que cuenta con las mayores cargas ambientales, objeto de un proceso de desarrollo informal en más del 90% de su territorio. Dentro del modelo previsto por el Decreto 619 de 2000 (POT de Bogotá), se aprobó la expansión de la ciudad al sur del Distrito Capital sobre 1.195 hectáreas que se convirtieron así en el globo de terreno de mayor extensión, y el último por su magnitud, destinado a vivienda social. En este decreto dicho proyecto se definió como una de las operaciones estratégicas del modelo de ordenamiento junto con aproximadamente otras 10 operaciones de diferentes escalas.

Con la revisión del POT aprobada mediante el Decreto 469 de 2003, la operación fue reducida a 900 hectáreas por razones ambientales y priorizada dentro de la totalidad de las operaciones como escenario piloto de

una intervención integral de la ciudad en suelo de expansión urbana donde se aplicaría el nuevo marco de gestión urbana propuesto en la revisión.

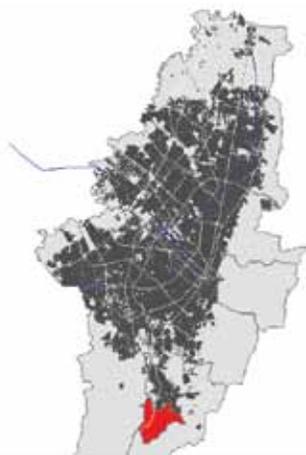
Paralelamente a la formulación de la operación, el concejo de la ciudad aprobó el Acuerdo para la liquidación y cobro de la participación en plusvalías (2003) y avanzó en el desarrollo de metodologías para el reparto de cargas y beneficios (2004 y 2006), normativas instrumentales que han tenido como referente los avances de la Operación Nuevo Usme, y a su vez han fijado nuevos derroteros para su desarrollo. En junio de 2007 se adoptó el plan zonal para la operación mediante el Decreto 252 del Alcalde Mayor de Bogotá, y se iniciaron así el proceso de formulación del primer plan parcial y la ejecución en firme de la operación.

Localización de la zona de Usme

La zona de Usme está localizada en la periferia sur de Bogotá (véase el plano 4.4), en la cuenca del río Tunjuelo, una de las principales fuentes hídricas de la ciudad, y lugar en donde se manifiestan graves problemas de degradación ambiental, pobreza e insuficiencia en la estructura urbana, que se agravan por la actuación descoordinada de las entidades públicas.

La cuenca del río Tunjuelo es una zona densamente habitada que durante largo tiempo ha sido objeto de ocupaciones de origen ilegal;

PLANO 4.4 Localización de la Operación Nuevo Usme en Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, elaboración del autor.

concentra gran parte de la población de menores ingresos de la ciudad, y cuenta con la mayoría de las áreas de explotación y transformación minera de Bogotá (arcillas y canteras) y con el relleno sanitario de la ciudad, factores que la han convertido en un área en donde progresivamente se han ido degradando las condiciones ambientales y habitacionales.

En el área de la Operación Nuevo Usme coinciden el borde de expansión de la ciudad informal, las áreas de uso campesino y alta vulnerabilidad ambiental, y la puerta de entrada del este colom-

biano, lo que le confiere particulares condiciones al proceso de formulación y ejecución del proyecto.

Breve descripción

La Operación Nuevo Usme se formuló con los siguientes objetivos:

- ❑ La construcción definitiva de un borde de ciudad o límite urbano en el sudeste de Bogotá, que sirva de elemento de contención de la urbanización ilegal.
- ❑ El diseño de mecanismos de gestión del suelo que permitan enfrentar definitivamente las ocupaciones promovidas por urbanizadores pirata, con el fin de lograr mejores condiciones de habitabilidad y de cohesión social, con un menor impacto para el presupuesto distrital que aquel derivado de los programas de legalización y mejoramiento de barrios.
- ❑ La mejora de las conexiones viales regionales con la Orinoquia y la promoción de la localización de actividades agroindustriales y de servicios, con el fin de generar empleo juntamente con la oferta de vivienda.
- ❑ El trazado de una estrategia de borde urbano-rural en una porción de la cuenca del río Tunjuelo.
- ❑ El despliegue de una experiencia piloto de aplicación integrada de los instrumentos de gestión del suelo previstos en la Ley 388 de 1997, que pueda servir de modelo para la cualificación de las prácticas urbanísticas.

La operación se desarrolla sobre un área de 900 hectáreas que permitirán ubicar cerca de 55.000 unidades de vivienda para diferentes poblaciones de bajos ingresos y medios ingresos, que llegarán a una población cercana a los 250.000 habitantes. Es el equivalente a una ciudad intermedia en Colombia. Para el efecto, se ha planificado como una operación integral que contará con áreas comerciales, universitarias, para equipamientos y una importante zona de empleo sobre la vía nacional de conexión al oriente que pretende comenzar a generar áreas cualificadas de alta intensidad en empleo, una de las carencias de las áreas periféricas de la ciudad.

Nuevo Usme se estructura a partir del respeto y de la valoración de los cuerpos hídricos que irrigan el área del plan en sentido este-oeste



Área de la Operación Nuevo Usme vista desde la autopista al llano (borde noreste).

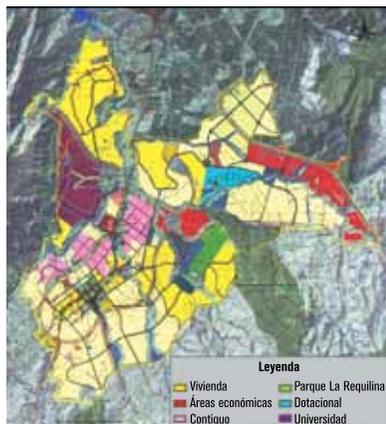


Vista del borde sur del área actual de la Operación Nuevo Usme.

hacia el río Tunjuelo. Sobre ellos se ha priorizado la localización de equipamientos educativos, recreativos, de salud y bienestar social. A partir de esta propuesta se construye la estructura de áreas de valor ambiental como la reserva de La Requilina y la ronda del río Tunjuelo (véase el plano 4.5).

Se promueve la accesibilidad a través de la conexión regional por una nueva avenida y de la conexión urbana a través de las avenidas Caracas y Usminia, conformando un ani-

PLANO 4.5 Propuesta general de la Operación Nuevo Usme



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat (2009).

llo cerrado a manera de límite frente al suelo rural. Sobre las zonas de intersección de las principales avenidas se localizan áreas de actividad múltiple y prestación de servicios.

Se destina cerca de un 40% del suelo útil para vivienda de interés social prioritario (US\$10.000 por vivienda), el cual podrá ser desarrollado mediante lotes urbanizados. El porcentaje restante se reparte entre el suelo para la generación de otros tipos de vivienda, un área importante de empleo, sobre la vía nacional existente, zonas de comercio y servicios, y suelo para usos institucionales de acuerdo con las previsiones de población para el lugar.

La Operación Nuevo Usme es una apuesta política del gobierno distrital basada en la promoción pública de la iniciativa. La premisa de partida es que la gestión y la posible inversión de recursos públicos deben priorizarse en la generación de suelo urbanizado de calidad (es decir, con protección de las áreas de valor ambiental, infraestructura vial y de servicios públicos, equipamientos sociales, zonas verdes), en tanto elementos colectivos que producen impactos más universales. A su vez, se sostiene que estos elementos pueden ser financiados en buena medida con los incrementos de los precios del suelo movilizados en los procesos de urbanización.

En 2006 se expidió el decreto que adoptó el plan zonal para la operación y definió el sistema de reparto de cargas y beneficios, y se aclararon las competencias para su gestión. A mediados de 2009 el trámite del primer plan parcial ya se encontraba en la recta final y se estaban desarrollando los estudios técnicos de la avenida Usminia, principal avenida urbana de la operación. Se estima que las obras de urbanismo se iniciarían en el primer semestre de 2009.

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL PROYECTO

Arreglo institucional

La propuesta de la Operación Nuevo Usme surgió dentro del denominado Comité de Política Habitacional que entre 2001 y 2004 congregó a las entidades de los sectores de vivienda, ambiental y de planificación. Si bien había consenso acerca del carácter prioritario de intervenir la zona, al actuar por mecanismos de oferta pública de terrenos, Metrovivienda

descartó esta zona ya que recibió ofertas de Col\$ 30.000 por metro cuadrado frente a ofertas por la mitad de precio en la zona de Bosa, adjunta a la Ciudadela El Recreo.

En ese contexto, Planeación Distrital asumió la formulación de la operación y, con el apoyo de la Empresa de Acueducto, desarrolló los primeros estudios en 2003. Se conformó un comité en cabeza del Alcalde Mayor y nueve entidades con competencias y funciones sobre la operación, que trabajó exitosamente de manera informal y periódica.

Una vez terminados los estudios, Bogotá realizó una reforma institucional, en virtud de la cual se depositó la responsabilidad de la gestión de la operación en la Secretaría de Hábitat y la de la operación propiamente dicha en Metrovivienda, entidad que quedó adscrita a dicha Secretaría.

A diferencia de las iniciativas anteriores, esta operación no partió de la iniciativa política, sino que ha sido más un impulso desde la institucionalidad distrital, especialmente desde la Secretaría de Planeación Distrital.

La planificación de la operación

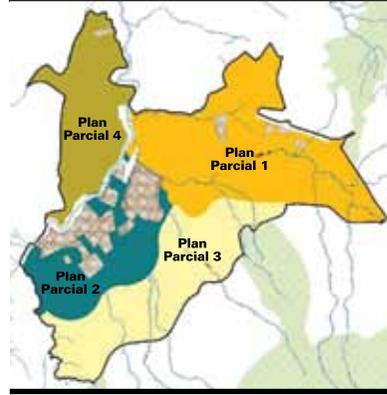
A través de la revisión del POT del año 2003, el Departamento Administrativo de Planeación estableció, para el desarrollo y la gestión del suelo de expansión y la definición de los ámbitos de actuación y reparto a escalas intermedias, que estos debían ser objeto de un Plan de Ordenamiento Zonal. La meta de este plan es pasar de la escala general del POT a una escala intermedia, y anterior al plan parcial, para la definición de los diferentes componentes previstos en el mismo y su articulación con la programación de las inversiones. El plan zonal define las cargas y beneficios a nivel general de la operación en sus 900 hectáreas, así como también el aporte que cada plan parcial debe realizar a dichas cargas.

Como estrategia territorial se propuso generar un modelo de ocupación integral para toda el área de la Operación Nuevo Usme a ser desarrollado urbanísticamente mediante cuatro planes parciales (véase el plano 4.6):

- El Plan Parcial Nro. 1, o Polígono de Control, con cerca de 240 hectáreas, está concebido para detener la tendencia de crecimiento de la zona, producida por la urbanización informal.

- El Plan Parcial Nro. 2 busca potenciar el papel simbólico del actual casco urbano histórico de Usme, inmerso dentro de la operación, como núcleo de la ciudad proyectada y centro social más importante del ámbito de actuación.
- El Plan Parcial Nro. 3 se orienta a la provisión de equipamientos de oferta regional y urbana en materia de salud y educación.
- Por último, el Plan Parcial Nro. 4 busca concretar el borde urbano-rural definitivo y atender el reasentamiento productivo de la población campesina actualmente residente en el área de la Operación Nuevo Usme.

PLANO 4.6 Planes parciales definidos por la Operación



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación – Documento Técnico de Soporte (2007).

Cada plan parcial incorpora en su ejecución el aporte a las cargas generales definidas en el plan zonal y reparte dentro de él las denominadas cargas locales.

La estrategia de gestión

El elemento central de la Operación Nuevo Usme se dirige a la generación de suelo urbanizado para vivienda de interés social, mediante la aplicación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 y la propuesta de gestión urbana consignada en el ordenamiento territorial de la ciudad. La aplicación del conjunto de instrumentos de gestión y planificación busca asegurar que las cargas urbanísticas —tanto locales como algunas de las generales que tienen impacto exclusivo en la zona del proyecto, el suelo y los costos de infraestructura vial, de servicios públicos y de espacios colectivos— sean asumidas por los propietarios de la tierra como contraprestación por la asignación de los aprovechamientos urbanísticos concedidos al suelo en la norma a través de la definición de los usos y sus intensidades. De esta manera, se busca reducir los impactos de los procesos de urbani-

zación sobre los presupuestos públicos y avanzar en la regulación del mercado del suelo.

En la propuesta se planteó el sistema de reparto de cargas y beneficios mediante el cual, con cargo a los mayores valores del suelo generados por la acción urbanística, se obtiene el financiamiento de la infraestructura. El plan zonal define tres ámbitos de reparto:

1. La construcción de las vías de carácter regional o nacional, cuya función trasciende el área de la operación, se reparte a la totalidad de la ciudad o incluso mediante convenios con la autoridad regional o nacional, al igual que las redes de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, que ya se encontraban contempladas dentro del esquema tarifario, razón por la cual no entran al reparto; sin embargo, el suelo para ambos tipos de infraestructura sí se obtiene mediante el reparto de cargas y beneficios.
2. El ámbito de reparto propuesto para el Plan de Ordenamiento Zonal, instrumento que define las reglas de juego de la operación, incluye como cargas imputables al proyecto las áreas del sistema ambiental asociadas a rondas de cuerpos de agua y áreas de valor ambiental, las vías arteriales y urbanas, así como también las zonales y locales, y los costos de la formulación del plan y estudios técnicos.
3. El urbanismo local, competencia del urbanizador, es cuantificado dentro de cada plan parcial y repartido entre los propietarios del mismo. La construcción de los elementos que componen el sistema de distribución de energía eléctrica y de gas será asumida por las respectivas empresas de servicios públicos domiciliarios.

Para establecer el financiamiento de la operación mediante el sistema de reparto de cargas y beneficios, se partió en primer lugar de la fijación del valor del suelo de expansión que, según la norma comprendida en el POT y la reglamentación nacional, no incluye expectativas y se realiza sobre usos rurales. La cifra se obtuvo a través de los avalúos de referencia ordenados por medio del Decreto 266 de 2003 por el cual se realizó el anuncio del proyecto, y el Departamento de Catastro de Bogotá estableció un avalúo promedio de US\$17.000 por hectárea, valor situado muy por debajo de los US\$120.000 que habían sido ofrecidos por los propietarios de la zona a la ciudad. Así, con el uso de este instrumento, se logró una intervención directa sobre el precio del suelo.

En segundo término, se cuantificaron el valor de las inversiones en las cargas de nivel regional, urbano y zonal, y la estimación de los beneficios esperados para suelos calificados en diferentes usos y para distintas tipologías de vivienda y varios estratos socioeconómicos. Con estos datos, se calculó el mayor valor que se produce sobre el suelo derivado de las decisiones de ordenamiento e inversión en infraestructura.

En tercer lugar, sobre la base del resultante de dichos valores, se equilibró para cada plan parcial el porcentaje de aporte a las cargas generales y zonales, dejando a cada uno de ellos el reparto de las cargas locales y la distribución equitativa entre los propietarios.

La vinculación de los propietarios

Sólo el Plan Parcial 1, con un área de 270 hectáreas, algo mayor que Ciudad Salitre, tiene unos 300 predios que requieren ser integrados para adelantar la operación. En ese sentido, la estrategia de vinculación de los propietarios se convirtió en una de las rutas críticas. Desde el punto de vista técnico, se buscó promover el aporte del suelo a cambio del mayor valor generado de acuerdo con el derecho a aprovechamientos urbanísticos. Esto implicaba el aporte a un encargo fiduciario a US\$17.000

CUADRO 4.2 Cargas de la operación urbanística Nuevo Usme

Área bruta	7.949.277 mts ²	794,93 hectáreas
Cargas generales		
Cargas generales según decisiones de OT		
Zonas de manejo y protección ambiental	432.535	43,25
Malla vial arterial	656.052	65,61
Red de alta tensión de energía	35.627	3,56
Corredor ecológico La Requilina	167.216	16,72
Red matriz de acueducto	37.632	3,76
Total	1.329.062	132,91
Cargas preexistentes		
Suelo ronda hidráulica	541.647	54,16
Suelo remoción en masa	60.000	6,00
Total	601.647	60,16
Total cargas generales	1.930.709	193,07
Área neta urbanizable	6.018.569	601,86

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2006).

CUADRO 4.3 Cifras resultantes del reparto

Concepto	Valor total en pesos colombianos
Venta suelo urbanizado	\$455.190.272.611
Valor inicial suelo	\$33.419.027.992
Cargas imputables	\$272.669.962.398
Valor máximo a pagar por el suelo (1-3)	\$182.520.310.213
Plusvalía (4-2)	\$149.101.282.221
Participación del distrito en plusvalía (50% de 5)	\$74.550.641.110
Participación de propietarios en plusvalía (50% de 5)	\$74.550.641.110
Valor reconocido al propietario por el suelo (2+7)	\$107.969.669.102

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2006).

por hectárea y la entrega de suelo a US\$56.000 por hectárea. Para quienes no estuviesen interesados en aportar se previó el mecanismo coercitivo de la expropiación por vía administrativa, que implica la entrega inmediata del predio y la discusión del valor en el tribunal, tasándose a precio inicial rural.

Sobre la base de un censo, se observó que cerca de un 40% de la tierra pertenecía a un único propietario, reconocido por promover procesos no formales, mientras que el resto de los propietarios se distribuía entre jornaleros, arrendatarios y familias campesinas. Desde el momento en que se anunció la operación a través del Decreto 266 de 2003, se realizó el acercamiento a las comunidades de las veredas El Uval y La Requilina, lo cual se tradujo en un conflicto ante la amenaza del desplazamiento. Entonces, se puso en marcha una mesa de concertación entre la Administración Distrital y las comunidades, y se lograron acuerdos que fueron involucrados dentro del decreto del plan zonal que adoptó la operación.

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN UTILIZADOS

El anuncio de proyecto

El Decreto 266 de 2003, “Por medio del cual se anuncia la puesta en marcha de un Proyecto Urbanístico Integral que se identificará como Nuevo

Usme” permitió contar con avalúos de referencia del precio de la tierra antes de que se iniciaran las actuaciones e inversiones públicas, avalúos que a su vez servirían de base para la valoración de los aportes a los planes parciales y para la determinación del efecto plusvalía. Fue la primera vez que se utilizó esta figura para una operación urbana, pues estaba siendo utilizada para proyectos de infraestructura con el fin de evitar aumentos del precio del suelo antes de que se efectuase la compra por parte de la entidad respectiva.

Reparto de cargas y beneficios

El sistema de reparto de cargas y beneficios se expresa en la formalización de tres niveles de definición referidos a quién y cómo se financia la operación: el primero se relaciona con el pago de la infraestructura urbana y la participación en plusvalía, que tiene lugar entre los propietarios y la Administración Distrital; el segundo se da entre los diferentes planes parciales, que asumen su prorrata de las cargas generales y la distribuyen entre los diferentes propietarios de cada plan; el tercer nivel de reparto tiene lugar dentro de cada plan parcial, donde además se realiza un reparto equitativo entre los diferentes propietarios, buscando un igual nivel de aprovechamiento para cada uno de ellos. Estos ejercicios se efectúan sobre simulaciones económicas, urbanísticas y financieras que lleguen al equilibrio del modelo.

El derecho de preferencia

Dentro del derecho comercial, la posibilidad que tienen las personas o sociedades de ser tenidas en cuenta como primera opción de asociación o de venta se conoce con el nombre de derecho de preferencia; por medio del derecho de preferencia dicha sociedad se presenta como prioridad en la negociación, en un marco de cumplimiento de condiciones determinadas.

Según el artículo 73 de la Ley 9 de 1988, los bancos de tierras tienen el derecho de preferencia sobre aquellos inmuebles que se destinen a la ejecución de planes de vivienda de interés social, la constitución de zonas de reserva para el desarrollo y el crecimiento futuro de las ciudades; a la ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios, y a la ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras, entre otros.

Al momento de la preparación de este libro, Metrovivienda había aplicado por primera vez este instrumento en Colombia, logrando anticiparse a los procesos que se estaban presentando de compras a la población campesina. Con el derecho de preferencia, hoy se está replanteando la estrategia de adquisición de suelo y no sólo de obtención mediante el reparto de cargas y beneficios.

La participación en plusvalía

La propuesta de la operación parte de obtener el financiamiento con cargo a los mayores valores de suelo. Este objetivo se logra mediante el sistema de reparto de las cargas y beneficios, garantizando la rentabilidad de la operación. De generarse aún mayores valores, a pesar del modelo urbanístico financiero, comenzaría a operar de forma subsidiaria la participación en plusvalía prevista en la Ley 388 de 1997.

PROYECTO NUEVO USME: LOGROS, LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS

Logros

- El proceso de negociación con las comunidades campesinas enriqueció los contenidos de formulación de la operación, con lo cual se logró un territorio más inclusivo y el reconocimiento de las complejidades de una periferia urbano-rural, donde conviven diferentes modos de vida. Con esto se demostró la importancia de la participación en la gestión del territorio por sobre las políticas tecnocráticas. Como experiencia piloto, la Operación Nuevo Usme visibilizó la situación rural del distrito. La estrategia de construcción de un borde urbano-rural como respuesta a la necesidad de reconocer los valores y modos de vida de la población campesina (que debía reasentarse a causa de la ejecución de la operación), así como también la identificación del componente hídrico en tanto elemento estructurador de la zona constituyen avances significativos en la construcción del territorio.
- La apuesta por Usme es una apuesta al cambio de escala para lograr repartir entre los propietarios el costo de la infraestructura

con cargo a los mayores valores de suelo. El cambio de escala ha sido un avance significativo, pues sólo en esta escala es posible definir sistemas de reparto con implicaciones estructurales en el financiamiento del desarrollo urbano.

- ❑ El anuncio de la operación, los procesos de concertación con propietarios, y el ejercicio de notificación sobre deberes y sanciones por loteo ilegal lograron detener el proceso de fraccionamiento, a pesar de no haberse construido un metro cuadrado todavía.
- ❑ El planteamiento de la intervención como operación estratégica y su desarrollo mediante un Plan de Ordenamiento Zonal rompió con esquemas sectoriales de actuación en la periferia. Sobre la zona de Usme, se ejecutaron por el distrito proyectos aislados, tales como la Planta de tratamiento de agua de El Dorado, el Portal del Sistema de Transporte TransMilenio o el Proyecto de vivienda de Nuevo Usme (promovido por la misma Metrovivienda), que constituían mensajes aislados y desarticulados de la ciudad, con serios efectos sobre las expectativas de desarrollo de la zona sur, especialmente de origen ilegal.

Aprendizajes

- ❑ A pesar de las demoras en su ejecución, el proceso de planificación de gran escala ha permitido a la ciudad reflexionar sobre la mejor forma de resolver un tema trascendental como el rol del Estado, optimizar las ventajas de actuar integralmente sobre el territorio, identificar los mecanismos de financiamiento, realizar los ajustes pertinentes, y tener hoy total claridad frente al desarrollo del proyecto. Con esta política, se ha logrado consolidar el planteamiento de una ciudad de 300.000 habitantes, con todas sus dotaciones.
- ❑ La escala de la operación ha permitido prever la generación de una oferta diversa de productos inmobiliarios dentro del ámbito de la vivienda social, que abarcan desde la oferta de lotes con urbanismo para desarrollo progresivo hasta viviendas multifamiliares, pasando por la vivienda con actividad económica. Todas estas opciones permitirán dar una respuesta adecuada a las condiciones de demanda de la zona.

Retos

- Si bien la operación se inició con un alto respaldo político, este no trascendió a la siguiente administración, que desarrolló una política de hábitat divergente de los propósitos de su formulación. Esto se tradujo en la falta de fuerza política que se requería para su puesta en marcha, lo que prácticamente detuvo la operación por tres años. Finalmente, por efecto del acuerdo con el nivel nacional, se logró su aprobación. En este sentido, tener prioridad en la agenda política es el fundamento de una ejecución oportuna.
- Desde el punto de vista institucional, la magnitud del tema y la debilidad en el nivel de decisión política, sumados al ajuste institucional por efecto de la reforma administrativa estructural de 2006, han generado diferencias en cuanto a competencias institucionales que han implicado largos procesos de debate y negociación. La Operación Nuevo Usme y su dinámica mostraron, en especial para operaciones de esta envergadura, la necesidad de una fuerte voluntad política que sustente los procesos institucionales tanto en el sector público como en su relación con las comunidades.
- La operación en tanto laboratorio urbano ha tenido fuertes sesgos académicos en su formulación y gestión inicial, que han orientado su desarrollo hacia un esfuerzo sobrecargado del aparato público, con muy baja participación del sector privado. Una vez que Metrovivienda se hizo cargo de la operación, comenzaron a buscarse mecanismos de gestión y cooperación público-privada para dinamizar la ejecución.
- El anuncio de proyecto implicó la realización de avalúos en los que no se consideraron expectativas urbanas por tratarse de un suelo de expansión urbana con usos rurales. En términos prácticos, esto condujo a pasar de Col\$ 300 millones por hectárea en el mercado a Col\$ 45 millones. Si bien para efectos de lograr vivienda social ha sido un paso muy grande, los propietarios no se sienten compensados y se han convertido en actores negativos al proceso, por lo cual algunos economistas han encendido alarmas acerca del intervencionismo estatal sobre el proceso de formación de precios. Actualmente, se realizan cálculos por parte de Metrovivienda para el primer plan parcial de Col\$ 12 millones.

- La relación con propietarios, campesinos y la comunidad no se puede improvisar. Una presentación inicial de corte académico e intervencionista generó una reacción negativa de las comunidades, que aún no ha podido resolverse pasados cuatro años.
- El manejo de una operación de esta envergadura representa tiempos largos de maduración que entran en contradicción con expectativas de corto plazo. Por otra parte, a pesar de la profundidad de los estudios del plan zonal, al bajar al plan parcial se han identificado costos adicionales por razones de calidad de suelos, manejo de pendientes, que han requerido ajustes en los cálculos de la operación.
- A pesar de que las cifras del reparto de cargas y beneficios son positivas para la ciudad, en cuanto se obtenga el financiamiento de las cargas generales más un valor de plusvalía, el hecho de que los propietarios sean pequeños campesinos va a implicar un apalancamiento para la ejecución de la operación, con recursos aún no determinados en el presupuesto de la ciudad. La búsqueda de capital privado para la infraestructura, a cambio de suelo urbanizado, parece la opción más sensata y de fácil aplicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borrero Ochoa, Oscar. 2008. *Ciudad equilibrada en usos y servicios: localización estratégica de equipamientos*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- CPU (Centro de Planificación y Urbanismo). 1997. *Lineamientos de gestión urbana para el ordenamiento territorial*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- DAPD (Departamento Administrativo de Planeación Distrital). 2000. *Bogotá siglo XX. Urbanismo, arquitectura y vida urbana*. Bogotá: DAPD.
- . 2004. *Plan de ordenamiento de Bogotá, documento técnico de soporte*. Bogotá: DAPD.
- . 2007. *Documento técnico de Soporte de la Operación Nuevo Usme*. Bogotá: DAPD.
- Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. 2005. *Valor del suelo urbano en Bogotá*. Bogotá: Sello Editorial Lonja de Propiedad Raíz.
- Maldonado Copello, María Mercedes, Juan Felipe Pinilla Pineda, Juan Francisco Rodríguez Vita y Natalia Valencia Dávila. 2006. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Metrovivienda. 2002. *Ciudadela El Recreo, memoria del modelo de gestión de Metrovivienda*. Bogotá: Editorial Tonos y Medios.
- Presidencia de la República. 1998. *Ciudad Salitre 1987–1997*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresión LTDA.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2008. *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano 2008*. Bogotá: PNUD.
- Rincón, Patricia. 2006. *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Secretaría Distrital de Planeación. 2006. *Documento Técnico de Soporte Operación Nuevo Usme*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

EXPERIENCIAS DE GESTIÓN URBANA RECIENTE EN MEDELLÍN: INICIATIVAS PÚBLICAS

Juan Carlos García Bocanegra

En el presente capítulo y en el siguiente se realiza una descripción de experiencias de gestión urbana reciente en Medellín, en el primer caso de origen público y en el segundo de iniciativa privada, con el fin de mostrar el notable avance que la ciudad ha logrado en esta materia, a partir de algunos ejemplos representativos, en el marco de una planificación y gestión enfocadas fundamentalmente hacia la consolidación urbana.

La ciudad de Medellín ha venido implementando un modelo de ordenamiento territorial urbano de crecimiento controlado, privilegiando los procesos de consolidación y renovación del área urbana a través de la premisa de “crecimiento hacia adentro”, así como también ha consolidado la definición de sus bordes de expansión de manera decisiva. Esto a partir de su primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) expedido en el año 1999 y ajustado en el año 2006.

A este ordenamiento territorial lo impone el lugar donde se ubica la ciudad: un valle estrecho, en el cual el crecimiento urbano ha llevado la expansión —formal e informal— mas allá de los límites de la sostenibilidad ambiental. Esta situación contrasta con un corredor aledaño al río Medellín, relativamente poco utilizado, dado que sobre estas zonas planas del valle se ubicaron las áreas productivas tradicionales, que se encuentran en proceso de transformación, mientras que sobre los bordes urbano-rurales la presión por la urbanización ha sido enorme, concentrando inclusive en algunos puntos densidades y ocupaciones más altas que hacia el interior, donde se localizan zonas planas y de media ladera que presentan mejores opciones de desarrollo, así como también la mejor infraestructura de la ciudad.

Contando con el propósito de revertir estos procesos, el ordenamiento territorial plantea una serie de estrategias que tienen como eje central generar un impacto directo sobre la gestión del suelo de las zonas comprometidas en el cumplimiento del nuevo modelo urbano. Esta gestión, entendida como el conjunto de procesos capaces de movilizar este

recurso esencial hacia los fines previstos por el ordenamiento territorial —en este caso, lograr el “crecimiento hacia adentro”—, puede verse aplicada en tres entornos complementarios para este fin, los cuales se abordan con ejemplos exitosos explicados en este capítulo: la consolidación de un borde urbano definitivo a través de un modelo de expansión urbana en el plan parcial de Pajarito de iniciativa pública; la consolidación (también de iniciativa pública) de un sector de origen informal que ocupa una cañada de la quebrada Juan Bobo, como ejemplo demostrativo de la posibilidad de consolidar microterritorios con problemas de riesgo e informalidad, sin necesidad de expulsar a la población del sector, y dos planes parciales de iniciativa privada que abordan procesos de redesarrollo¹ de antiguas zonas industriales, ubicados a lo largo del corredor metropolitano del río.

Mediante la utilización de planes parciales públicos y privados, la ciudad ha logrado dejar planificados y gestionados suelos para el cumplimiento de los objetivos del ordenamiento territorial para los próximos 12 años, que ocupan más de 780 hectáreas estratégicas para el crecimiento hacia adentro y la definición del borde urbano. De esta manera, se generan alrededor de 970.000 m² de nuevos espacios públicos para la ciudad, aparte de posibilitar el desarrollo de más de 6,6 millones de m² de construcción para todos los usos, lo cual —acompañado de las actuaciones públicas de mejoramiento integral en zonas de origen informal y las actuaciones de los proyectos urbanos integrales (PUI)— cubre una extensa gama de operaciones centradas en el cumplimiento del modelo de consolidación urbana.

CONTEXTO GENERAL

Tanto en el proceso de formulación como en la implementación de la Ley 388 de 1997, el municipio de Medellín ha sido bastante activo, y ha desarrollado experiencias en el campo de la planificación y de los instrumentos de gestión para materializar dicha Ley, lo cual puede constatarse por

¹ El término “redesarrollo”, que se utilizará a lo largo de este y los siguientes capítulos, ha sido legalmente adoptado en la normativa nacional y local para referirse a una modalidad específica de la renovación. Esta modalidad es similar a la renovación urbana, pero difiere en relación con la situación previa de los sectores, ya que el procedimiento de redesarrollo se lleva a cabo en antiguas zonas industriales, mientras que la renovación urbana se aplica a áreas deterioradas normalmente en los sectores céntricos.

el hecho de que —por ejemplo— los primeros planes parciales del país fueron adoptados en esta ciudad o que la ciudad estrenó la utilización de instrumentos tales como la expropiación por vía administrativa.

El presente análisis, de acuerdo con la experiencia de esta ciudad en materia de instrumentos de gestión urbana, busca la identificación de enseñanzas concretas en cuanto a la implementación de herramientas en esta materia, principalmente en términos de gestión de suelos. Sin embargo, tanto en este caso como en cualquier proceso derivado de esta Ley, es imposible comprender los aspectos prácticos, sin antes considerar dos aproximaciones de base: el modelo de ordenamiento territorial adoptado por el POT, del cual se derivan la validez y el soporte de los instrumentos tanto de planificación como de gestión, y las condiciones políticas y sociales que dan cuerpo a las intervenciones.

Resulta innegable la importancia que ha tenido para la ciudad el camino recorrido en materia de planificación urbana desde procesos tan destacados como el Plan Regulador de Wiener y Sert de 1951 hasta la formulación y puesta en práctica del primer POT de la ciudad en 1999 (Acuerdo 62/99). Las experiencias acumuladas a lo largo de casi medio siglo contribuyeron a establecer lo que podría llamarse una “línea de base” para la discusión de los derroteros de la planificación urbana, los cuales se revelan de manera bastante coherente desde el Plan Regulador, pasando por el Plan de Desarrollo Metropolitano de 1985 hasta el primer POT. Como elementos constantes pueden citarse: la preocupación por el control de la expansión urbana hacia los bordes del Valle de Aburrá, la búsqueda de estrategias para que la conurbación armonice de la mejor forma posible las zonas de frontera entre municipios, la definición de los sistemas estructurantes básicos, el tema de las centralidades y el manejo del río Medellín o Aburrá.

Según el análisis que hace Schnitter Castellanos (2007) del primer Plan Regulador de Medellín, resulta evidente la aplicación de ideas del movimiento moderno en la planificación propuesta para la ciudad, en este ejercicio de los años cincuenta, lo cual coloca sobre la mesa alternativas de solución para los temas antes anotados, que permanecen vigentes, aunque no fueron resueltos en su mayoría en la práctica, tanto por la pobre aplicación del Plan como instrumento normativo, como por la inexistencia de instrumentos de gestión para su implementación.

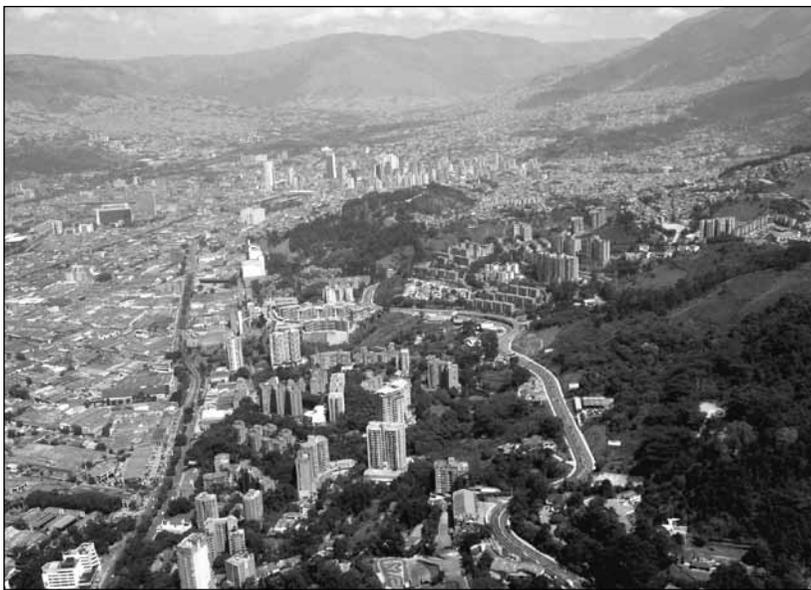
La situación anterior, que no dista mucho de lo sucedido en relación con la planificación de las grandes ciudades de Colombia desde los

años cincuenta, identifica de manera muy temprana las problemáticas y parte de las soluciones, conformando la mencionada “línea de base”. Sin embargo, la falta de gestión y puesta en práctica de instrumentos genera frustración en la mayoría de los agentes urbanos, que ven cómo en las sucesivas décadas no sólo no se dio solución a los problemas, sino que se agravaron las condiciones que el Plan había querido encauzar.

Los objetivos que debería cumplir el ordenamiento de la ciudad basados en estos procesos han contribuido a establecer algunos lineamientos generales de planificación para la ciudad, los cuales —al margen de su efectividad o cumplimiento riguroso— han ido creando conciencia en la mayoría de los actores de la planificación, la academia y el gobierno, sobre temas cruciales como el agotamiento de los suelos urbanizables, la insostenibilidad de una expansión urbana sobre zonas de altas pendientes, la necesidad de cuidar algunos recursos paisajísticos y naturales, la importancia del Río Medellín más allá de un sistema funcional, el crecimiento hacia adentro, la densificación, la optimización en el uso de los suelos más accesibles y con mejor topografía, entre muchos aspectos.

Podría decirse que la enorme importancia que posee la topografía de este territorio para el crecimiento urbano —en medio de un valle estrecho a 1.479 metros de altura, donde se asienta Medellín, con una población cercana a los 2.700.000 habitantes— hace que la ciudad se encuentre permanentemente rodeada de montañas y construcciones, y evidencie de manera muy clara para todos sus pobladores sus limitaciones y un valor ambiental y paisajístico que no pasa fácilmente desapercibido. Todo esto contribuye a crear conciencia sobre los procesos de crecimiento y transformación urbana, y de igual forma sucede con su río central, así como también con su buen o mal estado y su incidencia en la calidad de vida urbana. Otro elemento por considerar sería la madurez en los temas esenciales del ordenamiento de la ciudad: si sus puntos críticos —el río y las montañas— no fueran permanentes protagonistas visuales para sus habitantes, si estos fueran tangenciales o poco visibles, aparte de las consecuencias que inmediatamente generarían en el medio ambiente y la seguridad de sus habitantes, su mal o buen manejo.

De esta manera y a diferencia de otras ciudades, en la historia reciente de la planificación de Medellín es posible encontrar estos y muchos otros lugares comunes, lo cual facilitó al primer POT la consolidación de componentes del modelo de ordenamiento para la ciudad y el municipio que se encontraban en general integrados al imaginario colectivo sobre



Vista general de Medellín (de la página institucional del Municipio de Medellín: www.medellin.gov.co).

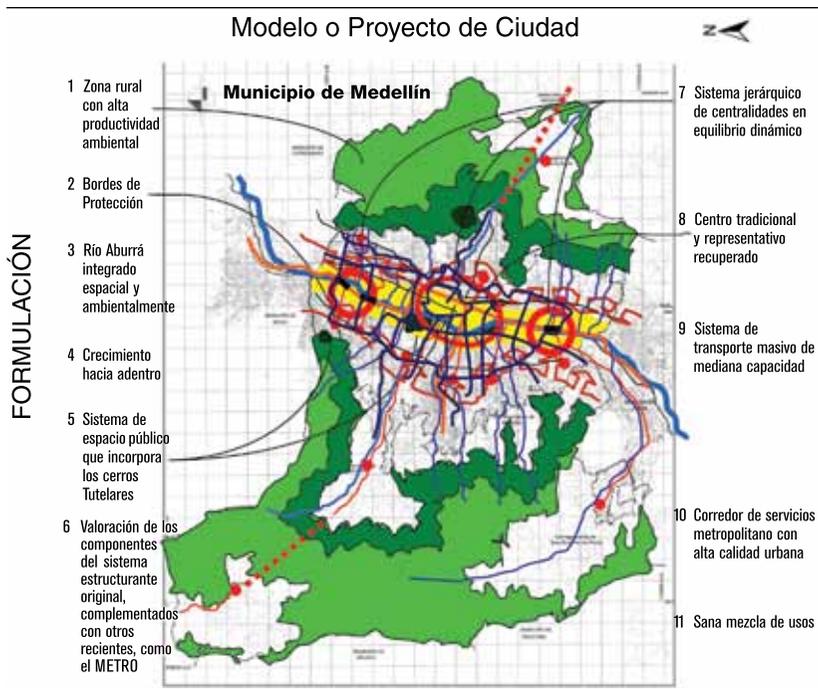
la organización ideal de la ciudad. Estos componentes se resumen en el plano 5.1, con el cual se divulgó el primer POT de la ciudad en 1999.

Esta construcción bastante clara y sólida de componentes ha dispuesto hasta nuestros días el ordenamiento de la ciudad, pues aunque el POT fue ajustado en 2006, mantuvo la mayoría de esta estructura y se centró más bien en la revisión de las normas concretas de usos, tratamientos y cesiones, en un proceso de ajuste de estos temas, manteniendo en general las normas estructurales.

Paralelamente a la implementación de este modelo de ordenamiento territorial, la ciudad ha venido mejorando en muchos temas que inciden en su calidad de vida, destacándose en ese sentido los aspectos asociados a la seguridad y la inversión social, tal como lo evidencia la tasa de homicidios de los últimos años (véase el gráfico 5.1).

De la misma manera, el comportamiento de los índices de calidad de vida y de desarrollo humano (IDH) muestra tendencias positivas de acuerdo con las encuestas de calidad de vida de Medellín. Así, el índice de calidad de vida aumentó de un 82,20 en 2004 a un 83,72 en 2007, pasando por un 82,46 y un 83,28 en 2005 y 2006, respectivamente. En cuanto al IDH, sus valores han sido 79,27 en 2004 y 2005, y se han elevado a 80,58 en 2008.

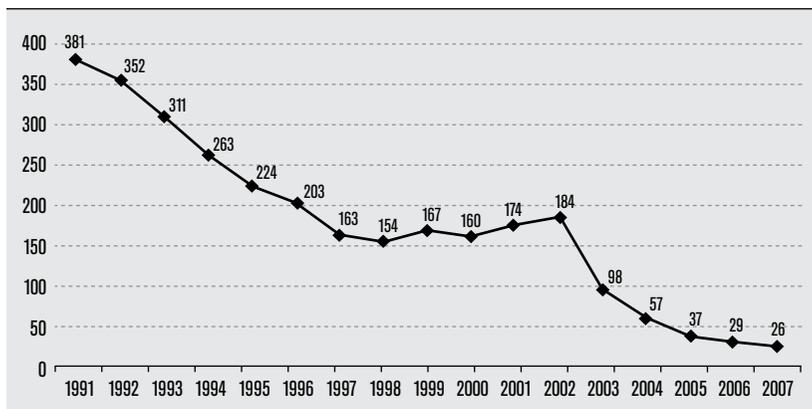
PLANO 5.1 Modelo de ordenamiento territorial, POT 1999



Fuente: Concejo de Medellín (1999).

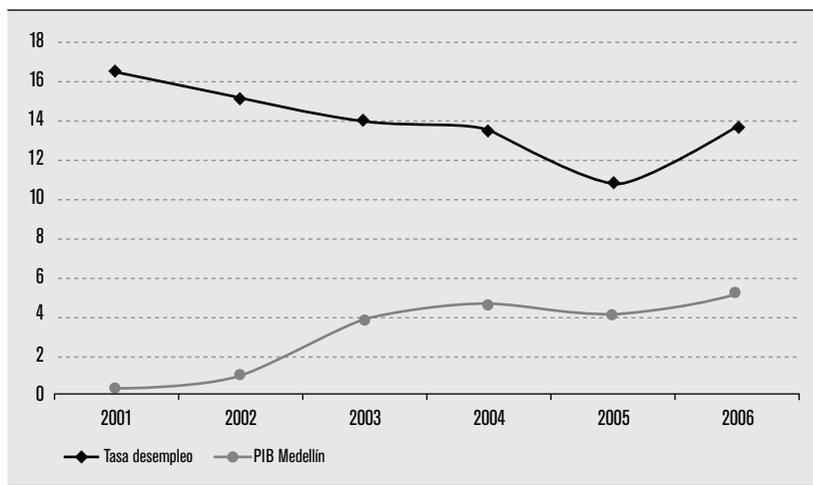
GRÁFICO 5.1 Evolución de la tasa de homicidios en Medellín, 1991-2007*

(Homicidios cada 100.000 habitantes)



Fuente: Alcaldía de Medellín (2007).

* Tasa calculada a diciembre 31 de cada año. La tasa de 2007 corresponde al primer semestre

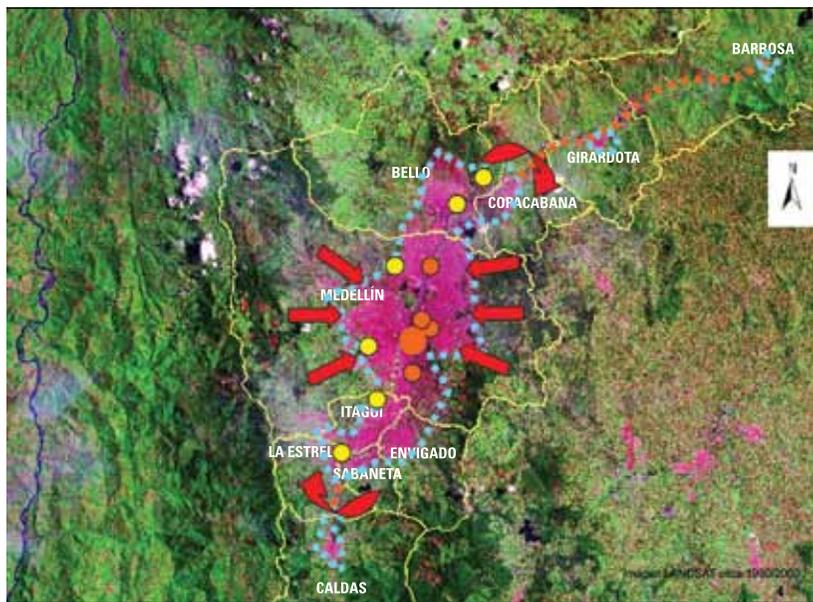
GRÁFICO 5.2 Evolución del PIB y de la tasa de desempleo en Medellín, 2001–06

Fuente: Muñoz (2006), sobre la base de datos del DANE.

En relación con la evolución del PIB, la ciudad también ha mostrado un buen desempeño, sobre todo después de la crisis económica de 1999, que coincidió con la expedición del POT y la adopción del modelo de ciudad hasta hoy vigente. Se aprecia un comportamiento menos favorable en el desempleo, como puede observarse en el gráfico 5.2.

Por supuesto que en el comportamiento de estos indicadores la influencia de los esfuerzos en materia de ordenamiento territorial es sólo parcial; sin embargo, este proceso de la última década seguramente ha incidido positivamente en el avance en estos temas, pues la ciudad ha tenido herramientas para afrontar y encauzar su desarrollo físico en consecuencia con el crecimiento económico y social, e igualmente el ordenamiento territorial ha generado una mayor preocupación tanto en el sector público como en el privado en temas tales como el desarrollo urbano planificado, el espacio público, la sostenibilidad ambiental y las oportunidades de proyectos asociados a la implementación del modelo, con repercusiones en los indicadores mencionados.

En cuanto al ordenamiento del área metropolitana —dado que Medellín como ciudad es el centro de una conurbación con otros nueve municipios, completando una población de más de 3,5 millones de habitantes—, se ha iniciado la implementación de un modelo de ordenamiento complementario, adoptado a partir de las “Directrices de Ordenamiento Territorial

PLANO 5.2 Modelo de ordenamiento metropolitano para el valle de Aburrá, 2006

Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2007).

para el Valle de Aburrá” emitidas por la Junta Metropolitana² como normas obligatoriamente generales para todos los municipios asociados mediante el Acuerdo Metropolitano 015 de 2006, el cual establece un modelo para la conurbación de ciudad compacta, que limita el crecimiento hacia los bordes orientales y occidentales de protección (véase el plano 5.2).

En lo que tiene que ver con el *sector público* municipal, el modelo se materializa a través de múltiples actuaciones que abarcan desde la recuperación de espacios públicos hasta la consolidación y la generación de nuevas centralidades urbanas logradas por medio de equipamientos tales como los “parques biblioteca”. En cuanto a las actuaciones de gran escala, sobresale la promoción de los proyectos estratégicos, del estilo de los PUI, que cualifican extensos sectores de estratos bajos mediante

² La Junta Metropolitana es el máximo organismo para la toma de decisiones del área metropolitana, conformado por la totalidad de los alcaldes de los municipios asociados y otros actores políticos esenciales. En Colombia, un área metropolitana es una entidad administrativa y de planificación para concertar el desarrollo entre los municipios que presentan este hecho físico, económico y social de estrecha interdependencia, y como tal no constituye una entidad territorial sino una especie de mancomunidad con proyectos y presupuestos propios. El área metropolitana del valle de Aburrá es además autoridad ambiental urbana y de transporte de mediana capacidad.

una gran inversión estatal para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes a partir del desarrollo de sistemas de transporte tipo Metrocable, equipamientos, espacios públicos, etc., así como también del mejoramiento integral en microterritorios de origen informal y de la resolución de problemáticas de ocupación con presencia de amenazas naturales.

En este sentido, surge un aspecto de gran importancia para la gestión de la ciudad y la implementación del POT, pues si bien la ciudad no renuncia a una enorme responsabilidad de ejecución desde lo público para materializar el modelo de ordenamiento, abre una valiosa puerta para la implementación de la figura del plan parcial —en los procesos tanto de renovación y desarrollo como en la consolidación de algunos sectores—, a cargo de agentes privados.

Hay otro hecho importante que habla de la urgencia de construir una corresponsabilidad entre el sector público y el sector privado. Desde el POT de 1999, Medellín fue la primera en crear un sistema de aportes a cesiones obligatorias para parques y equipamiento públicos pagaderos en dinero o terrenos en actuaciones de construcción lote a lote, es decir ya no en el desarrollo de actuaciones de urbanización y parcelación donde ha sido tradicional en todo el país el aporte de estas cesiones, sino también en la ciudad en proceso de consolidación, por el hecho de densificar un lote que ocupaba normalmente una casa y construir allí una edificación en altura que multiplica muchas veces la población y su demanda de más espacios públicos y equipamiento, lo que motiva el pago de obligaciones de cesiones públicas, como si se tratara de una urbanización.

Este instrumento también ayuda a crear un entorno más equitativo en cuanto a cargas y beneficios a nivel ciudad, pues se equilibran los aportes a la ciudad tanto para el que urbaniza como para el que densifica; de lo contrario, el segundo siempre sería un “negocio” mucho más competitivo que el primero, aparte de establecer un régimen de aportes diferenciales de cesiones, que se basa en la capacidad de aporte o generación de beneficios, en los diferentes sectores normativos —denominados polígonos de tratamiento—, aportando más metros de cesión para parques por habitante las urbanizaciones que poseen más capacidad de aporte, y así poder redistribuir (especialmente hablando) las inversiones que se financian con estos recursos a nivel zonal y a nivel ciudad. También está previsto en el Acuerdo Metropolitano 15/2006, instrumentar

un sistema metropolitano que haga lo propio entre los municipios, lo cual hasta ahora se encuentra en estudio.

Este procedimiento de pago de obligaciones por densificar inicialmente tuvo problemas en su funcionamiento, pues no se creó desde un comienzo el fondo que debía recoger estos recursos pagados por los constructores, situación que se subsanó en el año 2007. No obstante, el procedimiento deja entrever una aplicación práctica de instrumentos de financiamiento de nuevos espacios públicos derivados de las actuaciones privadas, basados en una forma de captación de las plusvalías generadas (las cuales no pueden ser recuperadas en la mayoría de los casos), utilizando el instrumental desarrollado por la Ley 388 de 1997, dado que no se presentan los hechos generadores; sin embargo, sí se busca capitalizar este recurso mediante el aporte de cesiones, herramienta igualmente efectiva e inclusive más expedita en muchos casos.

Tratándose pues de una ciudad que crece principalmente hacia adentro, en una clara alusión a un modelo de ciudad compacta y densa, que a fin de mantener su equilibrio debe hacer enormes esfuerzos para consolidar y cualificar su territorio, y sobre todo sus espacios públicos, infraestructura, equipamiento y movilidad, se puede concluir que desde el POT de 1999 y su ajuste de 2006, la meta de Medellín se centra en aspectos tales como los siguientes:

- ❑ La corresponsabilidad de los agentes privados y comunitarios en la construcción de lo público.
- ❑ Un importante papel del municipio en la promoción de los proyectos estratégicos.
- ❑ Un afán del sector público en atender prioritariamente la inversión en los sectores más deficitarios.
- ❑ En algunas ocasiones, una intervención radical para dar una nueva dirección a procesos inmobiliarios considerados perversos para el modelo.
- ❑ Una promoción del sector privado hacia los planes parciales, sobre todo en la primera vigencia del POT.

Estos aspectos servirán para comprender la aplicación de instrumentos que ha hecho la ciudad, los retos que enfrenta en el futuro en cuanto a instrumentos por aplicar y las cuatro experiencias que más adelante se analizan con mayor detalle.

IDENTIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN EN LA CIUDAD

Si como ya se ha dicho, la gestión tiene que ver con la implementación o realización de lo planificado, los instrumentos de gestión urbana son aquellos que permiten materializar las transformaciones previstas por el POT de cada ciudad, tanto desde la actuación pública como desde la actuación privada. En este sentido, los instrumentos de gestión se pueden clasificar en tres grandes grupos. Primero se encuentran los que complementan y desarrollan la planificación del POT y que, si bien se centran en la planificación, poseen igualmente herramientas de gestión para posibilitar procesos, y encaminar la búsqueda de recursos y la construcción de acuerdos y prioridades entre agentes estratégicos; luego, a medida que se adentran en la implementación, ya pasan a formar parte de la gestión, aunque al mismo tiempo sean instrumentos de planificación en sí mismos. En segundo lugar, cabe mencionar los instrumentos en los que se centra este trabajo, que contribuyen a la gestión de los suelos, esto es: a hacer posible que este recurso esencial se articule con las necesidades de transformación del modelo urbano y de los proyectos previstos. Y en tercer lugar, se encuentran los instrumentos que permiten el reparto de las cargas y de los beneficios, entendidos como responsabilidades y derechos referidos en muchos casos al financiamiento y a la gestión de las operaciones.

En el cuadro 5.1 se presenta la mayoría de los instrumentos de estos tres grupos. Se integran los instrumentos mencionados en los dos primeros capítulos de esta publicación, incluyendo otros instrumentos provenientes de diferentes legislaciones, del derecho privado o de última generación que se están empezando a implementar en ciudades como Medellín y Bogotá.

En este contexto, a continuación se detallan los principales instrumentos utilizados en la ciudad de Medellín para la actuación del *sector público*.

Instrumentos para la planificación complementaria:

- Planes parciales de iniciativa pública y ejecución pública, mixta y privada.
- Planes especiales territoriales (para el centro, el sector del poblado, etc.).
- Macroproyectos.
- Programas de mejoramiento integral de barrios.
- Proyectos urbanos integrales (PUI).

CUADRO 5.1 Principales instrumentos de gestión territorial				
Instrumentos para la planificación y gestión territorial	Instrumentos para la gestión de suelos			
	Promover asociación	Adquisición	Cambiar estructura predial	Precaver elevación \$ especulación
Planes de desarrollo	Contratos de asociación	Enajenación voluntaria	Patrimonios autónomos	Anuncio de proyecto
Macroproyectos interés nacional	Empresas gestoras	Expropiación judicial	Reajuste de terrenos	Derecho de preferencia
POMCA (Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca)	Bancos inmobiliarios	Expropiación administrativa	Integración inmobiliaria	Desarrollo prioritario
Proyectos estratégicos	Unidad de gestión	Enajenación forzosa	Cooperaciones entre partícipes	
Planes de ordenamiento territorial	Unidad de actuación urbanística (UAU)			
Planes parciales				
Otros planes especiales, zonales etc.				

Instrumentos para el reparto de cargas y de beneficios		
Financiación de cargas	Realizar compensaciones	Distribuir cargas
Contribución de valorización	Venta de servicios	Distribución diferencial de cargas y beneficios entre zonas y sectores
Recursos propios	Exenciones tributarias	Reparto entre planes parciales en Macroproyectos y proyectos estratégicos
Bonos y pagarés	Afectaciones indemnizaciones	
Cesiones y obligaciones urbanísticas	Fondos de compensaciones ambientales / urbanísticas	Reparto entre planes parciales y escalas superiores
Concesiones	Transferencias de derechos de construcción	Reparto entre unidades en planes parciales
Venta de derechos de construcción	Subsidios	Reparto entre predios en UAU o unidad gestión
Participación en plusvalías	Estratificación	
Tarifas		
Pagos en especie		

Instrumentos para la gestión de suelos:

- Derivados de los planes parciales: las unidades de actuación urbanística y las unidades de gestión, que posibilitan el cambio de la estructura de la propiedad y en el caso de las primeras permiten disponer de las herramientas para la adquisición de suelos.
- Para los sistemas estructurantes y los proyectos habitacionales de interés social; enajenación voluntaria, expropiación judicial y por vía administrativa. Desde hace poco tiempo se está volviendo a implementar la valorización.

Instrumentos para el reparto de cargas y de beneficios:

- Recursos propios.
- Tarifas.
- Fondo de compensaciones del espacio público.
- Aportes de cesiones tanto de los planes parciales como de todas las demás actuaciones, incluida la construcción.
- Cesiones diferenciales entre sectores.
- Algunas contrapartidas departamentales en procesos de vivienda.
- Subsidio nacional.
- Subsidios cruzados municipales.
- Incremento de impuestos a la construcción.
- Reconocimiento de avances en programas de mejoramiento y en procesos de reubicación.

Vale la pena en todo caso mencionar que, si bien en términos generales la ciudad ha sido eficiente en la utilización de estos instrumentos, sería deseable incursionar en otros, tales como los siguientes:

- Potenciar nuevamente el instrumento de valorización (ya en 2009 se ha vuelto a hacer efectiva su aplicación).
- Poner en marcha la captación de plusvalías por obras públicas.
- Aplicar las concesiones.
- Para temas de patrimonio, lograr un mayor desarrollo de transferencias de derechos de construcción, exenciones tributarias y estratificación.

- Impulsar la venta de derechos de construcción y desarrollo.
- Utilizar lo establecido por el Decreto Nacional 2181/2006 con respecto a la concesión de aprovechamientos adicionales por aportes a sistemas estructurantes en planes parciales.

A continuación se relacionan dos experiencias de gestión pública que aplican instrumentos de gestión enmarcados en las premisas antes presentadas. El caso del plan parcial de expansión urbana “Pajarito” reviste especial importancia no sólo por tratarse del primer plan parcial de esta naturaleza adoptado en el país, y probablemente uno de los más exitosos, sino también porque a través de su proceso de gestión se pueden conocer la adaptabilidad exitosa del proyecto a las condiciones cambiantes de la gestión pública y su gran capacidad innovadora. Como ejemplo sobre la forma de dar una respuesta adecuada a problemáticas muy complejas, se presenta asimismo el proyecto de mejoramiento integral de la quebrada Juan Bobo, hoy llamado “Nuevo Sol de Oriente”.

PLAN PARCIAL DE PAJARITO

Localización

El plan parcial de expansión urbana de Pajarito se localiza en el extremo occidental de la ciudad de Medellín, siendo el mayor de los territorios que el POT de 1999 determinó para la expansión de la zona urbana, con un área de 230 hectáreas de las casi 500 hectáreas de expansión que posee únicamente la ciudad hasta la fecha (véase el plano 5.3). En estas condiciones su importancia estratégica es enorme, dado que se puede considerar —junto con la otra área de expansión significativa, “Altos de Calasanz”, también planificada y gestionada a través de un plan parcial— como una de las últimas oportunidades para que la ciudad realice de manera planificada el desarrollo de una nueva área, en oposición al desarrollo predio a predio y sin planificación que ha marcado la pauta en los últimos 50 años, y además consolide este borde urbano-rural.

Si el área urbana de la ciudad de Medellín abarca 10.600 hectáreas y este plan parcial tiene una extensión de 230 hectáreas, se pensaría que es un aporte pequeño al desarrollo urbano; sin embargo, este constituye el 59% de la posible área de expansión urbana de la

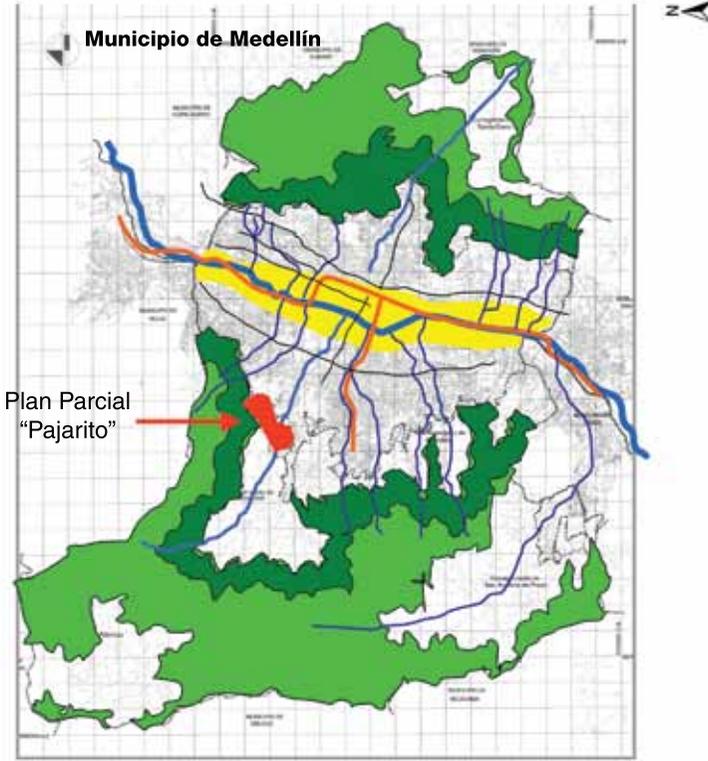
ciudad, por lo que se trata de uno de los territorios que debe apoyar de manera más protagónica la mitigación de un déficit habitacional cuantitativo de más de 70.000 viviendas, según lo revela el “Documento de diagnóstico para las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2005). No obstante, se debe recordar que el municipio no posee en el interior de su territorio urbanizable más áreas disponibles para la urbanización nueva, dado que prácticamente agotó su suelo útil, razón por la cual el principal énfasis para el crecimiento debe encauzarse mediante procesos de consolidación y renovación urbana, situación que hace de este suelo un territorio único y especial en la concreción de este modelo de ciudad que privilegia el crecimiento hacia adentro. Esta importancia se revela en sus posibilidades de mitigar el déficit cuantitativo en casi un 30%, dado que, si bien el plan inicialmente se proyectó para 27.000 soluciones, en la práctica las limitaciones de ocupación hacen que realmente hoy se posea un horizonte de 20.000 viviendas aproximadamente. El plan parcial fue adoptado en el año 2002 y tiene un horizonte de ejecución inicial de 10 años.

Tres condiciones de base gobiernan tanto la planificación como la gestión de este proceso de urbanización: su condición de conformación de un borde urbano, su vocación por la generación de vivienda económica —rango en el cual se sitúa el mayor déficit de la ciudad—, y unas condiciones geográficas y ambientales de especial complejidad, dado que se localiza en un área de pendientes medianas y altas, con numerosos componentes hídricos y bastantes restricciones para la ocupación con construcciones.

En términos generales, la ocupación del área de intervención con edificaciones se estima posible y efectiva en sólo el 15% de las 188 hectáreas, tras descontar algunos asentamientos preexistentes. De esta localización, sus características naturales y paisajísticas y lo invertido en el sitio, se desprenden importantes enseñanzas para este tipo de proyectos, ya que se observa que es posible lograr un desarrollo con muy buenas especificaciones urbanísticas y ambientales, una vez superadas las limitaciones y tratándose en su mayoría de complejos habitacionales para atender la demanda de vivienda de interés social prioritario, es decir aquella que según la legislación colombiana vigente no supera un costo de 50 salarios mínimos legales mensuales (un valor cercano a los US\$10.000).

PLANO 5.3 Localización del plan parcial de Pajarito en la ciudad de Medellín

Modelo o Proyecto de Ciudad



Fuente: Adaptación realizada por el autor sobre la base de los planos originales.

Breve descripción

Como se ha explicado, el instrumento “plan parcial” creado por la Ley 388 de 1997 se utiliza para planificar y gestionar el desarrollo urbano de las áreas de expansión determinadas por los POT —en este caso el de Medellín de 1999— y normalmente para llevar a cabo la renovación urbana. Este enunciado llevó a determinar en este POT que, dado que la ciudad habilitaría este territorio denominado “Pajarito” para la expansión urbana, toda su extensión conformaría un único plan parcial, situación que no dejó de suscitar controversias, ya que por la misma época —y todavía en la actualidad— las demás ciudades grandes colombianas habían

decidido fragmentar los suelos de expansión en planes parciales de entre 10 y 20 hectáreas, mientras que en este caso se consideraba todo el territorio en el ejercicio de planificación. Aunque resulte evidentemente más complejo, seguramente este es uno de los factores de éxito del proyecto: la escala; en efecto, no tendría sentido que, siendo prácticamente la última posibilidad de urbanización nueva de calidad para la ciudad, se dividiera en varios procesos y se perdiera la posibilidad de planificarlo como un todo, con las ventajas en términos de calidad y economía de recursos que esto implica.

Este plan parcial fue formulado por la administración municipal del alcalde Luis Pérez Gutiérrez entre los años 2001 y 2002, y se adoptó finalmente mediante el Decreto 602 de 2002, constituyéndose en el primer plan parcial de expansión urbana con estas características aprobado en la historia de Colombia. Esta situación posee especial relevancia, dado que este proceso permitió la primera aplicación de una metodología de formulación, y sobre todo de reparto de cargas y de beneficios en Colombia.

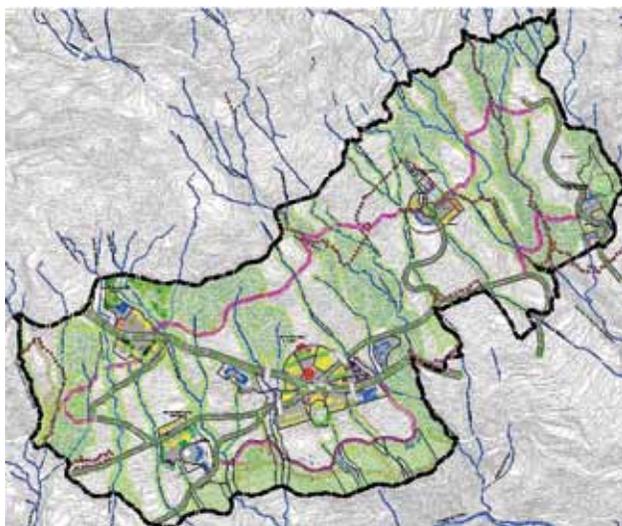
En el área efectiva de intervención, el decreto posibilita la construcción de 1.258.684 m² para vivienda y 67.641 m² para usos complementarios a la vivienda, a localizar en cinco zonas centrales de prestación de servicios y comercios. Sin embargo, se debe advertir desde un principio que la mayoría de los suelos no son construibles, dadas sus restricciones ambientales, hídricas y geológicas, lo cual otorga gran valor a la zona y la convierte en el territorio con mayor proporción de áreas libres y verdes de la ciudad, pues quedan libres áreas verdes de una extensión cercana al 70%, donde se están configurando parques públicos con dotación y adecuación, que abarcan más de 329.000 m², siendo el resto de áreas libres zonas verdes comunitarias o elementos de protección ambiental (véanse los planos 5.4 y 5.5).

Este territorio está enmarcado por la carretera al mar, entre dos franjas de protección ambiental que se aprovechan como factores de aislamiento para los complejos residenciales y llevan a cabo la transición entre el suelo urbano, localizado hacia el este, y el suelo rural, ubicado hacia el oeste. Estas características hacen de este borde urbano un territorio permeable en cuanto a la continuidad de los sistemas ambientales y la abundancia de áreas verdes libres, y enfatizan dos condiciones urbanísticas esenciales: la baja ocupación con construcciones y los complejos habitacionales en altura de entre cuatro y ocho pisos (aun cuando se trata de viviendas de interés social), que se benefician de la topografía para

PLANO 5.4 Elementos determinantes del Plan de Ordenamiento Territorial, 1999

Fuente: Alcaldía de Medellín (2002).

Nota: Las zonas de color verde son áreas de protección ambiental.

PLANO 5.5 Estructura urbana del plan parcial, Decreto 602/2002

Fuente: Alcaldía de Medellín (2002).

Nota: Las zonas de color verde se proyectan como parques públicos. En el plano se aprecian las cinco centralidades del plan; las zonas en blanco serían potencialmente urbanizables.

localizar accesos a las edificaciones en su parte media, y así evitar excesos en las circulaciones verticales y grandes costos en ascensores.

Igualmente esta topografía implica el desarrollo de los proyectos mediante conjuntos o agrupaciones de edificios, que no constituyen unidades cerradas, pues el urbanismo general del plan parcial ofrece continuidad y permeabilidad entre todos los complejos habitacionales. Esta articulación se logra, además de a través de los sistemas viales y peatonales, mediante el paseo urbano El Cucaracho, que comunica la centralidad barrial de Lusitania con la centralidad zonal o principal del plan parcial denominada La Aurora, en la cual se localizan la estación terminal del sistema Metrocable de occidente y equipamientos básicos de salud, educación y demás servicios comunitarios, alrededor de los complejos residenciales.

En la formulación del plan parcial se establecieron, además de la centralidad principal, cuatro centralidades más para atender los requerimientos de equipamientos tanto públicos como privados de parte de esta potencial población de casi 80.000 habitantes. Vale la pena mencionar que una de las transformaciones más positivas que ha tenido el proceso de implementación frente a lo proyectado ha sido la localización de la terminal del sistema de transporte Metrocable de occidente en la centralidad zonal, sistema que en el momento de la formulación del plan parcial no estaba contemplado y que ha mejorado significativamente la accesibilidad a los complejos habitacionales, punto que siempre se consideró débil desde la decisión del POT de habilitar este suelo para expansión urbana.

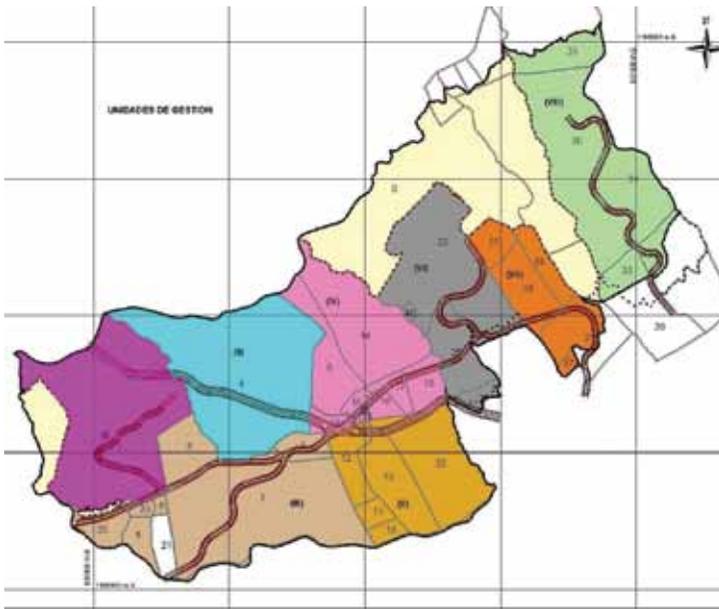
Otro proceso que se ha ido articulando a este desarrollo ha sido la relocalización de familias asentadas en zonas de riesgo, en este caso principalmente provenientes del macroproyecto de recuperación del sector de Moravia, antiguo basural ocupado por familias en condiciones de enorme precariedad. Esta oportunidad de relocalización se hace necesaria, dado que si bien la ciudad realiza enormes esfuerzos por ubicar a las familias en el mismo sitio (como se verá en el caso del mejoramiento de la quebrada Juan Bobo) o en lugares adyacentes (como en el caso de los proyectos habitacionales que se desarrollan en las inmediaciones del antiguo basural), es imposible que la totalidad de las soluciones de vivienda se pueda llevar adelante en el mismo paraje, debido a la escasez de área utilizable y a la cantidad de familias por atender, razón por la cual a algunas de estas familias se les propone reasentarse en este plan parcial, aparte de ofrecerles

lógicamente una vivienda económica a las familias que se inscriben en el proceso, a través de los sistemas que funcionan para tal efecto en la ciudad (para ser atendidos por Fovimed, el Fondo de Vivienda Municipal o la Caja de Compensación Social).

Igualmente, y también sobre la marcha del proceso de implementación del plan parcial, se ha tomado la decisión de construir contiguo a la estación del Metrocable el complejo habitacional para alojar a los deportistas que participarán en los Juegos Panamericanos a realizarse en el año 2010 en esta ciudad; además, en esta centralidad principal se adelantará la construcción de una clínica y empresas comerciales y de servicios.

El área de intervención del plan parcial se subdivide en ocho unidades de gestión, instrumentos que fueron creados en esta ciudad y se han estrenado para la expansión urbana en este proceso (véase el plano 5.6). Entendiendo que cada unidad de gestión es un proceso de urbanización relativamente autónomo que se desarrolla a partir de una única licencia de urbanismo para todo su territorio, se puede inferir que esta operación de desarrollo urbano nuevo se lleva a cabo en ocho grandes fases.

PLANO 5.6 Conformación de las ocho unidades del plan parcial



Fuente: Alcaldía de Medellín (2002).

CUADRO 5.2 Número de soluciones de vivienda proyectadas por unidades de gestión, 2002

Unidad de gestión	UG I	UG II	UG III	UG IV	UG V	UG VI	UG VII	UG VIII	TOTAL
Número aprox. de viviendas	3.126	2.809	5.134	3.046	1.999	4.511	2.861	3.583	27.068

Fuente: Alcaldía de Medellín (2002).

El número de soluciones de vivienda en cada unidad de gestión se explica en el cuadro 5.2 en el cual se presenta la solución proyectada por el plan. En el cuadro 5.3 se especifica la solución real a ponerse en práctica, dado que el desarrollo del plan y estudios realizados en mayor detalle han permitido ajustar estas cifras. Así, en este último cuadro se observa cómo cada unidad se compone a su vez de proyectos o etapas.

En el momento de formular el plan parcial el municipio sólo era propietario de un 25% de las tierras —concentradas en la unidad de gestión número 1—, pero el plan había sido elaborado para que cada una de las unidades de gestión de propietarios privados desarrollara su parte del complejo habitacional mediante la utilización del sistema de reparto de cargas y de beneficios que se había diseñado, apoyando la gestión del municipio pero dejando en manos de cada grupo de propietarios y promotores tanto las obligaciones como las posibles utilidades. Sin embargo, la realidad fue que la misma administración municipal que formuló el plan, una vez aprobado este, inició un amplio proceso de compra de predios que convirtió al municipio en propietario de 1.515.300 m², es decir del 65% del área, circunstancia que hizo que las estrategias de gestión cambiaran en la práctica drásticamente en relación con lo proyectado, pues el municipio se apropió de las unidades 1, 2, 3, 4, 5 y 8, quedando de por medio las unidades 6 y 7 en manos de propietarios privados para su desarrollo; de hecho, la unidad 7 de propiedad privada fue la primera en desarrollarse parcialmente.

Lo anterior hace que la administración lidere el desarrollo de la mayor parte del plan parcial y ha llevado a que la unidad 8 (cuyo desarrollo está separado tanto por acceso como por las unidades de propiedad privada aún en construcción) conformara junto con las unidades 1, 2, 3, 4 y 5 un complejo urbano denominado Ciudadela Nuevo Occidente.

CUADRO 5.3 Número de soluciones de vivienda a ejecutar por unidad de gestión, agosto de 2008

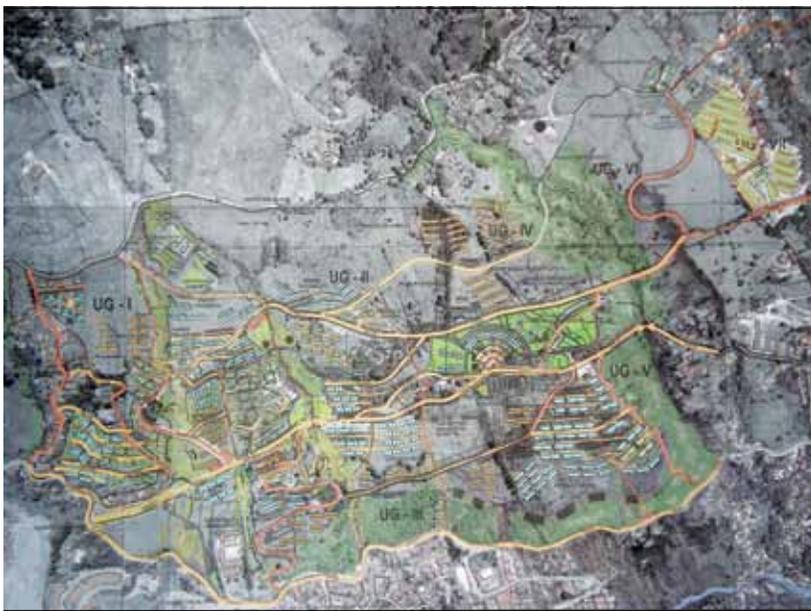
	PROYECTO	Viviendas a realizar	Viviendas construidas	Viviendas por construir
UG I	Aurora I	210	210	
	Aurora Adición	70	70	
	Aurora II	454	454	
	Aurora III	473		473
	Redensificación CEME	48		48
	Pedregal Alto	258		258
	Nazareth	300		300
	Renaceres	344		344
	Veletas	344		344
	Poblado del Viento	736		736
		3.237	734	2.503
UG II	La Montaña	559	559	
	La Montaña Adición	43		43
	Ayuntamiento	40		40
	La Cascada	258	258	
	La Cascada Adición	42		42
	Chagualon	387		387
	Cantares	260		260
		1.589	817	772
UG III	Las Flores	837	837	
	Cantares	940		940
	Leobardo Maya	300		300
	Segundo concurso	600		600
	Centralidad Lusitania	380		380
	Mirador Lusitania	600		600
		3.657	837	2.820

Continúa en la página siguiente

CUADRO 5.3 Número de soluciones de vivienda a ejecutar por unidad de gestión, agosto de 2008 (cont.)

	PROYECTO	Viviendas a realizar	Viviendas construidas	Viviendas por construir
UG IV	Juegos Suramericanos	732		732
	Mirador de La Puerta	800		800
	El Tírol	1.240		1.240
		2.772	0	2.772
UG V	Mirador del Valle I	228	228	
	Mirador del Valle II	380		380
	Mirador del Valle III	608		608
	Redensificación CEME	152		152
	1.368	228	1.140	
UG VI	INGRAL			
	RADI	4.661	0	4.661
UG VII	Puerta del Sol	597	597	
	Puerta del Sol II	600		600
		1.197	597	600
UG VIII	Huerta I	144	144	
	Huerta I Adición	72	72	
	Huerta II	330	330	
	Huerta III	258	258	
	Huerta IV	150	150	
	Huerta V	216	216	
	Adición	66		66
	La Corcovada	500		500
	1.736	1.170	566	
TOTAL VIVIENDAS		20.217	4.383	15.834

Fuente: EDU (2008).

PLANO 5.7 Planta general del proceso de ejecución, 2008

Fuente: EDU (2008).

Algunos indicadores que dan cuenta de este proceso son los siguientes:

- ❑ El índice de espacio público efectivo por habitante podrá situarse en 10 m^2 , lo cual establece un enorme contraste con los 4 metros que posee la media de la ciudad o los 40 centímetros por habitante con que, por ejemplo, contaban estos en algunos de los barrios de origen.
- ❑ De las 20.000 unidades posibles, 16.000 se realizan en las unidades de gestión de propiedad municipal incluidas en la Ciudadela Nuevo Horizonte, la unidad número 8, y los proyectos La Huerta y La Corcovada.
- ❑ Las familias reubicadas abarcan más del 74% de las soluciones hasta la fecha ejecutadas: todas estas familias carecían de titularidad sobre sus viviendas anteriores, aunque se les reconocen como mejoras para abonar al costo de una vivienda que oscila entre Col\$ 19 millones y Col\$ 23 millones, de los cuales en promedio se ha subsidiado alrededor del 90% del costo.

- Las familias reubicadas provienen de lugares con deficiencias en la prestación de servicios públicos y presencia de amenazas naturales en la mayoría de los casos. Gracias a los proyectos, se hacen propietarias de viviendas que poseen la totalidad de los servicios públicos, tienen accesibilidad garantizada a través del sistema Metro y Metrocable, además de contar con equipamientos públicos.

Proceso de planificación y gestión

El POT estableció este plan parcial como uno de los proyectos estratégicos para la ciudad, y el gobierno siguiente al que formulara el POT (presidente Luis Pérez Gutiérrez) integró esta iniciativa y llevó a cabo la formulación del plan parcial, por medio del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, con el apoyo de otras entidades municipales y algunos propietarios privados.

La formulación del plan parcial en tanto estructura urbana se encuentra condicionada —como ya se ha dicho— por la topografía, la relativa poca área construible y, por ende, la necesidad de realizar edificios en altura y con baja ocupación, así como también de economizar en materia de vías, dado que, debido a las condiciones de alta y media pendiente, no es posible la construcción de una alta densidad vial. Estas restricciones, a la larga, se convierten en fortalezas para el modelo urbanístico y arquitectónico, que se desarrolla en los siguientes términos:

- En una ciudad con gran escasez de suelo y recursos, las soluciones habitacionales en altura —lógicamente con una escala apropiada— deben primar sobre otras alternativas.
- Esta tarea implica la prevalencia de áreas verdes libres.
- El paisaje y las visuales generadas desde y hacia los proyectos contribuyen a mejorar la calidad de las soluciones.
- Se privilegian sistemas de movilidad menos convencionales —el Metrocable, la bicicleta y la red peatonal—, dado que se dispone de un sistema que permite desplazamientos horizontales entre proyectos y centralidades.
- La implantación genera economía de recursos tanto por las soluciones en altura como por el urbanismo, planificado en su totalidad.
- La calidad y cantidad de zonas verdes públicas es un factor que incide altamente en la calidad de vida de los habitantes.

Para la gestión del suelo fueron fundamentales tanto la decisión del POT y de las administraciones municipales de desarrollar allí vivienda de interés social, como el hecho de que cada unidad de gestión se considerase, de ser necesario para su adecuado desarrollo, como una unidad de actuación urbana (UAU), habilitando otros instrumentos de intervención en la propiedad.³

Como el plan parcial fue inicialmente formulado para que la gestión de las unidades de propiedad privada se llevase a cabo por sus propietarios, se tuvo especial cuidado en que cada unidad de gestión tuviera un reparto de cargas y de beneficios equilibrado, es decir que cada proceso tuviera equitativa proporción en sus aportes a sistemas públicos (vías, parques, equipamientos, servicios públicos) en relación con los potenciales beneficios, que son los metros cuadrados edificables en los diferentes usos, a partir de una primera valoración de los predios en su estado original.

Resulta paradójico que, a la larga, el sistema tuviera escasa utilización en la práctica, debido a que la administración municipal decidió adquirir la mayoría de los terrenos. Sin embargo, el sistema diseñado permitió desde un comienzo que se hiciera viable la operación para todos los agentes involucrados en ese momento y, lo que es más importante, creó un sistema probado de reparto de cargas y de beneficios, que ha sido útil e implementado en infinidad de planes parciales en todo el país, aunque en este caso —como el dueño del suelo es en su mayoría el municipio— dicho sistema se haya obviado.

Para resolver la ecuación de reparto equitativo de cargas y de beneficios, este sistema integra tres variables, reconociendo un valor en puntos del suelo sin incorporar expectativas generadas por el plan parcial y

³ La ley creó la unidad de actuación urbana (UAU) como instrumento del plan parcial, con el propósito de lograr la agrupación de predios para desarrollar proyectos urbanísticos en su interior, y efectuar repartos de cargas y de beneficios entre sus propietarios y promotores. Al mismo tiempo, esta ciudad creó la figura de la unidad de gestión (hoy en día integrada a la normativa nacional como herramienta), con el fin de agotar un primer proceso de asociación voluntaria de todos los predios para su desarrollo integral, utilizando —por ejemplo— encargos fiduciarios, de forma que se cumplan las metas del plan parcial. Sin embargo, de no ser así, es decir de no existir unanimidad en la voluntad de los propietarios para desarrollar el proyecto de la unidad, automáticamente se puede utilizar la UAU, que permite la expropiación de los propietarios renuentes a favor de los demás interesados, siempre que estos últimos conformen más del 51% de la superficie de la unidad; también puede hacerse parte de este proceso un promotor interesado o el mismo municipio.

ponderando los suelos en bruto de acuerdo con su potencial de edificabilidad (un punto por metro cuadrado urbanizable, 0,30 puntos o menos para cada metro cuadrado que posea restricciones ambientales o inclusive debajo de líneas de alta tensión, 0,10 puntos), lo cual arroja derechos iniciales en puntos y porcentajes que sirven de base para el reparto, puntaje por lote que luego se integra por unidad de gestión cuando esta se compone de varios predios.⁴

Posteriormente, se suman los valores en puntos de cada unidad con los valores también en puntos de las cargas públicas a aportar (construcción y cesión de vías, parques, equipamientos, etc.) para así establecer la relación de equivalencia con los beneficios de lo que se espera construir, frente a los que proporcionalmente se tiene derecho por unidad.

Esta distribución de beneficios de manera proporcional a los puntos de cargas y suelos se utilizó en este plan y es factible de utilizar de igual modo en todos aquellos planes que —por su extensión y por la distribución espacial en todas las unidades de las cargas— lo permitan y para los cuales resultare efectivo. De todas formas, no resulta posible su utilización específica en otros planes parciales en donde las cargas se concentran sólo en algunas unidades, como es el caso de los planes de renovación urbana, aunque en todos se parte de la misma metodología de base, dimensionando estas tres variables: suelos, aportes y aprovechamiento, para establecer el reparto equitativo de las cargas y de los beneficios.

El cuadro 5.4 muestra los puntajes de las unidades derivados de los aportes a cargas y suelos efectuados, y los beneficios o aprovechamientos a desarrollar, lo cual genera pequeñas diferencias en pesos que deberían ser pagadas a un fondo especial para el financiamiento de los saldos negativos que se generan en algunas unidades.

La compra de los predios —que inicialmente no estaba integrada como estrategia en la formulación del plan parcial— probablemente se haya originado en el afán de mostrar resultados tangibles por parte de la administración municipal, que se había tomado el trabajo de estrenar e instrumentar una figura completamente nueva en el país, y que había invertido la mayoría del tiempo del período de gobierno en esta formulación. Es posible que esta compra se originara como una forma de asegurar

⁴ Las bases de la metodología de utilización de puntajes en este tipo de procesos se han adaptado del sistema de gestión japonés aplicado en procesos de reajuste de terrenos, gracias a la cooperación que Japón ha mantenido con esta ciudad.

CUADRO 5.4 Distribución de cargas y de beneficios

Unidad de gestión	Puntaje total por cargas	Cargas (en porcentaje)	Total UAS	Aprovechamiento (en porcentaje)	UAS por puntos	Diferencia en UAS	Diferencia en pesos
I	189.030	13,7	160.464	11,8	186.232	25.768	470.794.505
II	108.194	7,8	130.793	9,6	106.592	-24.200	-442.147.734
III	285.945	20,7	272.110	20,0	281.713	9.603	175.459.648
IV	179.115	13,0	165.232	12,2	176.464	11.232	205.216.968
V	136.227	9,9	106.837	7,9	134.211	27.374	500.137.438
VI	222.996	16,2	212.637	15,7	219.695	7.059	128.968.426
VII	110.021	7,98	135.563	9,98	108.393	-27.170	-496.403.395
VIII	146.051	10,6	173.556	12,8	143.889	-29.667	-542.025.857
TOTAL	1.377.578	100	1.357.191	100	1.357.191	0	0

Fuente: Alcaldía de Medellín (2007).

Nota: Las UAS son las unidades de aprovechamiento de superficie, que constituyen un factor para establecer el beneficio o la edificabilidad, es decir: a través de un indicador o convertidor para cada uso posible en cada proyecto, permiten calcular la potencial edificabilidad en metros cuadrados construibles. Esto posibilita la flexibilidad en la escogencia de los usos a desarrollar, aunque estos posean valores de ventas diferentes, manteniendo la equidad entre los proyectos, pues la edificabilidad a cada unidad de gestión se entrega en estas UAS y se convierte en más o menos metros cuadrados de acuerdo con el uso que se escoja construir.

el cumplimiento de las metas; asimismo, dicha administración realizó la construcción de los primeros dos parques públicos que infortunadamente vinieron a contar con usuarios casi dos años después, cuando se empezaron a construir los proyectos habitacionales, por lo cual se deterioraron y ahora están siendo rehabilitados.

De esta forma, se llevaron a cabo enajenaciones voluntarias y algunas expropiaciones judiciales, basadas en referentes del suelo a partir del ejercicio de reparto, lo cual contribuyó a que, si bien la idea original no era comprar, el municipio se anticipara bastante a la especulación y lograra un banco de tierras a costos relativamente bajos. Cabe anotar como indicador en este aspecto que hoy en día el peso del suelo en el costo total del proyecto no llega al 2%.

La administración saliente del alcalde Luis Pérez dejó en propiedad del municipio de Medellín una buena parte de los terrenos del plan parcial; la administración del alcalde Sergio Fajardo Valderrama recibió este patrimonio y emprendió su desarrollo de forma consecuente, incorporando componentes de gran valor, como la construcción del Metrocable de occidente y los sistemas de gestión para las unidades de propiedad del municipio, a partir del trabajo coordinado de la Gerencia Auxiliar de Vivienda de la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (EDU), el Fondo de Vivienda Fovimed, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Obras Públicas. Estas instituciones colaboraron conjuntamente en términos de la ejecución de la infraestructura pública de acuerdo con las funciones particulares de cada una de ellas, pues más que contar con un único ente gestor, se trató de la combinación de las actuaciones de estas entidades. Al mismo tiempo, si bien el financiamiento específico de la infraestructura ha estado a cargo del municipio, a través de estas diferentes instituciones —en las unidades de propiedad municipal, fundamentalmente en la Ciudadela Nuevo Occidente y la unidad de gestión 8—, el financiamiento de las unidades de vivienda en los proyectos combina el subsidio nacional, el subsidio municipal, los aportes de la empresa de vivienda VIVA del departamento de Antioquia, y el aporte de los beneficiarios, a quienes, por ejemplo, en el caso de las reubicaciones, se les reconocen como aporte las mejoras o construcciones entregadas como parte del pago de la nueva vivienda, así como también se tiene en cuenta la posibilidad —si es necesario— de aportes adicionales, ahorro o préstamo (esto también puede ser facilitado por Fovimed) por parte de las familias. Así, en un ejercicio promedio y aproximado, los porcentajes por

cada vivienda de interés prioritario se repartirían de la siguiente manera: subsidio nacional, 43%; subsidio municipal, 39%; aporte VIVA, 7% y aportes de la familia, 11%.

Por supuesto, las condiciones varían mucho en cada proyecto y modalidad de gestión con respecto a estos porcentajes, que se muestran sólo para dar una idea del financiamiento tipo de las viviendas. En las unidades de gestión municipales existen como modalidades posibles: el desarrollo llevado a cabo directamente por el municipio a través de contratos mediante licitaciones públicas y mediante la utilización de fiducias, así como también la realización de asociaciones público-privadas con cajas de compensación familiar, e inclusive con emprendedores privados, mediante concursos inmobiliarios que acrediten los requisitos estipulados por el municipio.

Los beneficiarios se pueden clasificar en los siguientes grupos (EDU, 2007):

- Familias de bajos ingresos, *sin vivienda propia*, que proceden de toda la ciudad y cumplen los requisitos de acceso a los subsidios gubernamentales de vivienda, las cuales se agrupan como demanda organizada.
- Familias de bajos ingresos, generalmente *poseedoras de mejoras* (comunidades territoriales), que cumplen los requisitos de acceso a los subsidios gubernamentales de vivienda, las cuales son objeto de reubicación debido a que están localizadas en sectores de alto riesgo (con restricciones geotécnicas) o que presentan afectaciones urbanísticas.
- Familias de bajos ingresos, sin vivienda propia, *afiliadas a las cajas de compensación*, que cumplen los requisitos de acceso a los subsidios gubernamentales de vivienda, y adquieren su vivienda a través de la caja.
- Familias de bajos ingresos *pertenecientes a una organización popular de vivienda*, que cumplen los requisitos de acceso a los subsidios gubernamentales de vivienda y que están agrupadas para resolver su carencia, y cuentan con un programa de ahorro, la disponibilidad de un terreno y un proyecto de construcción.
- Familias de bajos ingresos, sin vivienda propia, que cumplen los requisitos de acceso a los subsidios gubernamentales de vivienda, y acceden a los proyectos habitacionales por *ventas organizadas* por el sector privado promotor y constructor.

Hoy se cuenta con un desarrollo de más de 4.000 unidades de vivienda; sin embargo, se movilizan acciones para llevar adelante hasta 16.000 unidades utilizando las diferentes modalidades de gestión antes mencionadas para las unidades de propiedad del municipio, mientras que se mantiene la posibilidad de que en las dos unidades de promotores privados se desarrollen otras 4.000 unidades para completar así las 20.000 soluciones de vivienda proyectadas.

No obstante, cabe anotar que se ha efectuado ya la construcción del 54% de la infraestructura urbana del plan parcial, lo cual implica un muy buen avance. Aquí se destaca de manera protagónica la conexión para asegurar la movilidad a través de Metrocable, las vías, los parques y los equipamientos ubicados en las centralidades.

Al respecto, las inversiones en infraestructura pública, superan los Col\$ 71.000 millones (unos US\$32 millones), a lo cual hay que sumar otros US\$35 millones invertidos en las viviendas, lo que representa una inversión de más del 50% de estos recursos por parte del municipio de Medellín, más una inversión de alrededor del 23% por parte de la nación.

Hoy el proceso se encuentra realizado en un 23% en lo que a soluciones de vivienda se refiere, aunque con los recursos previstos por el actual Plan de Desarrollo Municipal, el concurso de los complejos habitacionales privados de las unidades 6 y 7, y la urbanización del 54% del territorio, es posible que para el año 2010 se haya terminado el 60% de las viviendas. En cuanto al empleo total generado por la ejecución del plan hasta el momento, se calcula en 17.936 meses/hombre.

Instrumentos de gestión utilizados

- ❑ Obligación de desarrollo mediante un plan parcial para toda la extensión de este suelo de expansión (230 hectáreas con reparto de cargas y de beneficios e instrumentos de gestión identificados).
- ❑ Desde el POT: Obligación de garantizar por lo menos el 40% de las soluciones para vivienda de interés social.
- ❑ Identificación de ocho unidades de gestión, siete de las cuales estaban conformadas por más de un propietario, obligando a solicitar una única licencia de urbanismo para la totalidad de la superficie; de no haber acuerdo para desarrollar de manera volun-



Imágenes de los actuales proyectos en ejecución por parte de la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (EDU, 2008).

taria esta licencia, se puede decretar la ejecución como UAU, lo cual implica la utilización de instrumentos de intervención en la propiedad.

- Asignación de cargas urbanísticas en función de los potenciales beneficios a recibir en cada unidad; esta asignación incluye la

- totalidad de los sistemas públicos necesarios (esto sigue siendo válido para las dos unidades que todavía son de propiedad privada).
- Las medidas anteriores generaron un mejor escenario para que el municipio realizara compras de suelos —aunque esto inicialmente no estaba previsto— a precios relativamente bajos, aun cuando el plan ya había sido adoptado.⁵ La valoración realizada al comienzo de la formulación funcionó como una especie de anuncio de proyecto, y las cargas y obligaciones dispuestas por el plan parcial, así como también el requerimiento de VIS, definitivamente bajaron las expectativas de los propietarios.
 - Para la compra de tierras para proyectos de vivienda de interés social se utilizaron la enajenación voluntaria y en algunos casos la expropiación judicial, pero no se tiene noticia de que exista en este momento ningún proceso en curso en contra de la aplicación de estos instrumentos, la mayoría de ellos concertados voluntariamente con los propietarios.
 - Si bajo los estándares comerciales aplicables hoy en día este proyecto valorara el suelo, contemplándolo como un 10% de los proyectos, se tendría un metro cuadrado de suelo urbanizable a un valor de más de Col\$ 100.000. Esto quiere decir que el 100% de la plusvalía generada en este caso a favor del Estado equivale a más de cinco veces y media el valor que se pagó por el suelo inicialmente, lo cual incide como factor de éxito para que el municipio haya logrado generar una operación con destino a soluciones del tipo vivienda de interés social prioritario.

Lecciones aprendidas

A continuación se sintetizan algunas enseñanzas del proceso de formulación y ejecución, que permiten responder preguntas tales como: ¿qué se hizo bien?, ¿qué se pudo hacer mejor?, ¿qué elementos facilitaron el proceso?, ¿qué barreras se enfrentaron o quedan por superar en los siguientes aspectos? Algunas de las reflexiones aquí descritas provienen de EDU (2007).

⁵ Se partió por reconocer un valor de metro cuadrado potencialmente útil en Col\$ 18.000 (unos US\$8,2) y el valor del metro cuadrado con restricciones ambientales en Col\$ 3.000.

Formulación

Logros

- Haber considerado desde un comienzo la totalidad de este suelo de expansión en un solo plan parcial.
- Se creó la primera metodología práctica de formulación de planes parciales de expansión urbana, proponiendo formas de planificar y concertar repartos de cargas y de beneficios, entre muchos agentes.
- El municipio se anticipó a lo que hubiera sido un proceso incierto de formulación por existir en un comienzo un gran número de propietarios en una extensión y complejidad de gran tamaño.
- Se abrió camino para la aparición de otros planes parciales privados con características similares.
- El sistema de reparto elaborado, aunque no se aplicó debido a que la mayor parte del suelo se volvió público, permitió regular en cierta forma los precios del suelo y que este se adquiriera a precios bastante razonables.
- Haber concebido desde el comienzo este territorio como una gran reserva con énfasis en la vivienda de interés social.

Dificultades

- Factores como el difícil acceso a la vivienda económica, el desplazamiento rural-urbano y el conflicto armado acentúan el desarrollo informal de asentamientos humanos precarios, a los cuales esta operación debe hacer frente, y con los cuales debe competir, además de brindar apoyo en materia de soluciones.
- Habiendo sido formulado el plan para realizar la gestión por parte de cada grupo de propietarios (y siendo el municipio dueño de sólo una unidad de gestión), se decidió comprar el 65% de la tierra. Es complejo analizar si esta fue una mala o buena idea, pues por una parte el municipio, al convertirse en dueño, también se hizo responsable de la mayoría de las cargas o inversiones, mientras que normalmente un plan parcial se elabora para que los responsables de las inversiones sean sus promotores y el municipio sólo las reciba, de modo que el Estado actúe más como gestor, coordinador y facilitador general de todos los procesos. Sin embargo, por otra parte, al ser dueño de suelos, el municipio pudo conseguir resultados en relativo corto plazo, controlar todos los componentes del proceso y

atender realmente a las familias más necesitadas, entre otros aspectos. Además, al fin y al cabo, el valor del suelo no resultó muy significativo.

Ejecución

Logros

- Pensar el desarrollo de edificaciones en altura en el caso de la vivienda de interés social prioritario, tanto para la reubicación de familias de bajos ingresos, localizadas en otras zonas de la ciudad con restricciones geotécnicas y afectaciones urbanísticas, como de familias también de bajos ingresos necesitadas de vivienda, para mitigar el déficit general de la ciudad.
- La sinergia creada con los aportes de los subsidios nacionales y locales, y el haber integrado las mejoras o construcciones de las familias en sus sitios de origen como parte de pago de las nuevas viviendas en el lugar de reubicación.
- Cada unidad genera formas de agrupamiento de las viviendas para conseguir una mejor relación costo-beneficio mediante la eficiente implantación de las edificaciones en los terrenos y el aprovechamiento de las obras de urbanismo de estas; asimismo, se logra una mayor producción de soluciones de vivienda que permite que familias de bajos ingresos tengan acceso a viviendas de calidad.
- La pedagogía que se construye en torno a la vivienda se enmarca en aspectos jurídicos como escrituración, transacciones, ventas, arrendamientos, actualización catastral, registro, garantías, valorización; aspectos normativos como desarrollo de la propiedad, usos, urbanismo, áreas mínimas de la vivienda; aspectos sociales como adaptabilidad, socialización, intereses colectivos, apropiación de las obras construidas, y aspectos económicos como estrato socioeconómico, pago de servicios públicos, administración, impuesto predial y mantenimiento de la construcción, entre otros.
- Una mejor coordinación entre las instituciones públicas y privadas relacionadas con este tema a fin de enfrentar la dispersión y debilidad institucional para la atención del problema de la vivienda nueva.
- Quedó en evidencia que es posible la edificación de vivienda económica con la política de subsidios en el país, ya que finalmente es la administración local la que debe innovar en sus diseños y construcción

para modelar un producto viable al servicio de las familias de bajos ingresos.

- El establecimiento de una bolsa regional de recurrencia de subsidios gubernamentales, como unidad de caja, apalancada mediante un crédito puente que permite garantizar la liquidez y viabilidad económica de la ejecución de los proyectos habitacionales.

Dificultades

- Dispersión y debilidad institucional para la atención de problemas habitacionales en ausencia de una política integral y metropolitana de vivienda.
- Escasa oferta de crédito para familias de bajos ingresos y de economía informal.
- Falta de coordinación interinstitucional debido a la ambigüedad y a la existencia de roles imprecisos en el interior de la EDU y en las demás entidades públicas participantes frente a los proyectos habitacionales (catastro, planificación, curadurías, Empresas Públicas de Medellín).
- Baja capacitación y sensibilización de los beneficiarios en el uso de las zonas comunes y de las viviendas en altura.
- Ausencia de mecanismos capaces de motivar a las familias reubicadas para sanear la historia del inmueble en lo atinente a los servicios públicos y al impuesto predial.
- Baja capacidad de los agentes ejecutores (constructores para las edificaciones de viviendas nuevas y ONG en los mejoramientos).
- La complejidad de la intervención exige habilidades no sólo técnicas sino también sociales en el grupo técnico, de manera que se debe prever la inducción de los profesionales que participan en los proyectos, debido a la poca oferta existente en este campo.

Participación ciudadana

Logros

- La participación de diversos agentes de desarrollo para la construcción de proyectos comerciales y sociales evidencia la aceptación de los sectores de la construcción en las políticas públicas para intervenir no sólo suelos de expansión sino también en consolidación, proceso cuyas condiciones técnicas y sociales son un reto para todos.

Dificultades

- Los factores de apropiación y uso de todo el territorio han sido una dificultad, pues muchas de las áreas verdes alejadas de las urbanizaciones todavía se perciben como “tierra de nadie” con los impactos que esto puede generar a futuro.

Sostenibilidad de las intervenciones

Logros

- Las viviendas se entregan con escrituración individual, reglamentos de propiedad horizontal y manuales de convivencia.
- Establecimiento de comités y dispositivos sociales de administración, manejo y mantenimiento de las zonas comunes de las edificaciones en altura.
- Capacitación, conformación y dotación con herramientas básicas de trabajo a los comités y semilleros en el campo ambiental y de manejo del espacio público.
- Valorización de las viviendas.

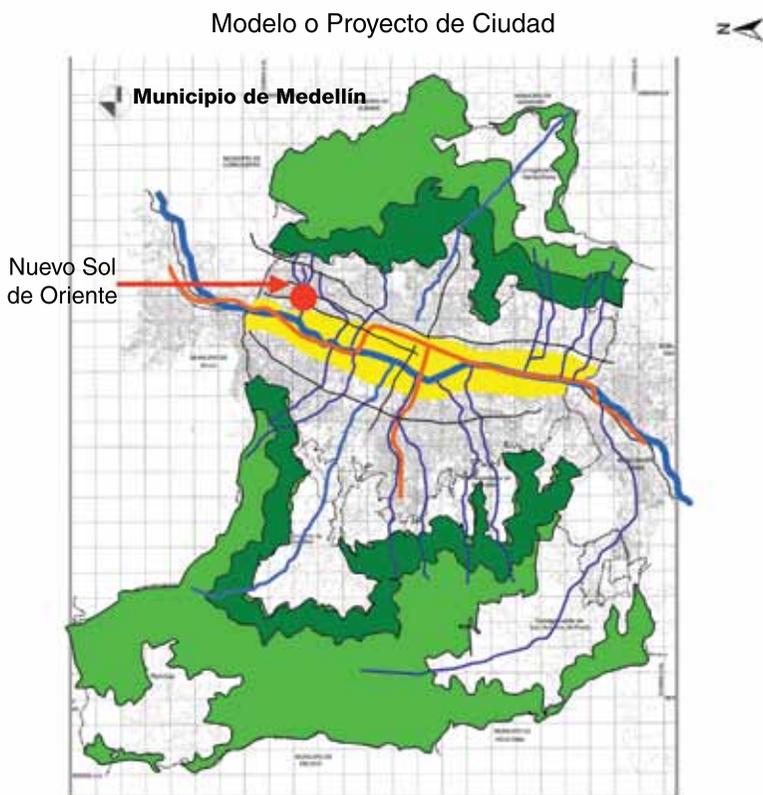
Dificultades

- Incertidumbre con relación a las unidades de gestión privadas que faltan.
- La gran cantidad de áreas vacantes puede generar inseguridad.
- El mantenimiento.
- El relativo aislamiento y la excesiva dependencia para la movilidad con el Metrocable.

MEJORAMIENTO INTEGRAL JUAN BOBO/NUEVO SOL DE ORIENTE

Localización

El proceso de mejoramiento integral del entorno urbano de la quebrada Juan Bobo como una estrategia aplicada en microterritorios para la consolidación barrial en zonas de origen informal es ejemplo de una de las tres estrategias que adelanta la EDU, a través de la Gerencia Auxiliar de Vivienda, para atender la problemática específica de zonas marginales localizadas en territorios con presencia de amenazas naturales (en este

PLANO 5.8 Ubicación del proyecto Nuevo Sol de Oriente en la ciudad de Medellín

Fuente: Adaptación del autor sobre la base de los planos originales.

caso posibles deslizamientos debidos a la ocupación de la cañada de dicha quebrada), situación que en esta ciudad es muy frecuente, dada su ubicación y su proceso de expansión sobre laderas de microcuencas con altas pendientes. Las otras dos estrategias que adelanta la entidad son: la generación de vivienda nueva —como se ha podido apreciar en el caso de la experiencia del plan parcial de Pajarito— y el redesarrollo en lotes, como el macroproyecto de Moravia.

Este proyecto se localiza en la zona nordeste de la ciudad, entre los barrios de Andalucía y Villa del Socorro (véase el plano 5.8), contando de base con toda la problemática asociada tanto a procesos de ocupación ilegal como a procesos de deterioro social y ambiental, situaciones que se agravaron cuando la ciudad emprendió sus procesos de planificación

PLANO 5.9 Ubicación del proyecto en la zona de la quebrada Juan Bobo



Fuente: EDU (2008).

para el ordenamiento territorial, pues suscitaron un choque entre el “deber ser” que se plantea en las normas derivadas, y la realidad material y humana del proceso mismo de ocupación. Sucede que estas zonas, en su mayoría, desde el punto de vista de la planificación no deberían estar ocupadas por varias razones, entre ellas: por la presencia de amenazas naturales en ocasiones de origen geológico o de origen hidrológico, porque invaden ilegalmente componentes de bienes de dominio público, y por tratarse de asentamientos informales (sea por urbanización ilegal o por ocupación de hecho) que por lo tanto no ofrecen las condiciones mínimas de calidad de vida y seguridad para sus habitantes.

Pese a lo anterior y a que parece lo más obvio emprender procesos de reubicación de estas poblaciones en otras áreas de la ciudad, el gran mérito de esta modalidad de mejoramiento para la consolidación de estos microterritorios es haber encontrado una forma de reestructurar el mismo territorio de manera que, mientras se mitigan las condiciones de riesgo en el sitio y se preservan los elementos naturales, es posible mantener a la población asentada y ofrecerle reubicaciones en la misma zona. Las propuestas consisten en residencias multifamiliares para las familias cuyas viviendas deben ser removidas, así como también en una combinación de procesos de mejoramiento de algunas viviendas preexistentes, en el caso de familias que pueden quedarse en su localización actual. Todo el proceso se articula en una intervención diseñada con sumo cuidado en sus aspectos ambientales, urbanísticos

y sociales, que trae como consecuencia una solución integral a la problemática, minimizando los traslados a otros sectores y manteniendo en lo posible las redes sociales, a través de una gran transformación espacial.

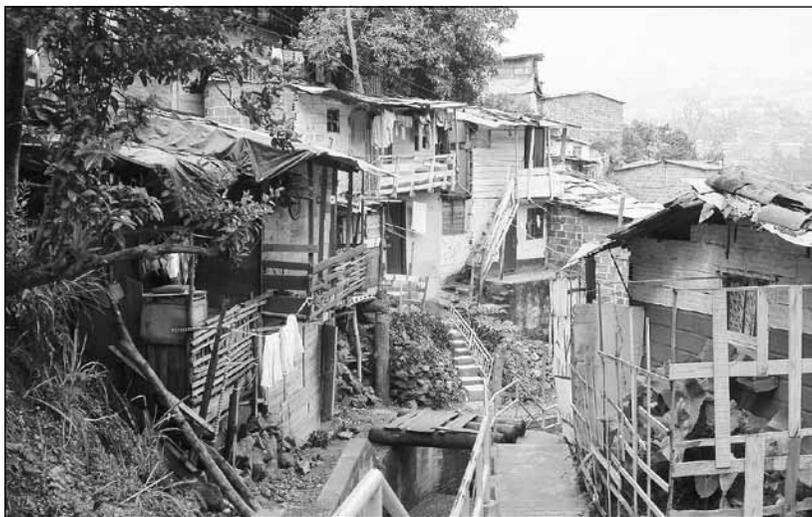


Imagen de la situación previa a la intervención.

Este enfoque de intervención resulta entonces muy representativo de las estrategias aplicadas para un ordenamiento del territorio urbano cuyo principal objetivo es el “crecimiento hacia adentro”, pues —en una ciudad con las características antes descritas— debe optimizarse la utilización de los territorios ocupados, que al menos ya cuentan con infraestructura en el entorno cercano, lo cual parece en ocasiones como esta más complejo que emprender solamente estrategias de reubicación en otras áreas de la ciudad, pero evidentemente como alternativa de intervención resulta ser altamente sostenible desde lo social y lo ambiental.

Este proceso es uno de los varios que la empresa viene desarrollando con esta metodología. Así, en el área de influencia del proyecto urbano integral (PUI) de la zona nordeste, se adelanta la segunda etapa de esta intervención: Juan Bobo II o parte alta de la quebrada; también se está trabajando en la quebrada La Herrera y el Cerro Santo Domingo, y en la zona noroeste se ha llevado a cabo un proceso similar en el sector de La Candelaria.

Sin embargo, el análisis de estas páginas se centra en este proyecto, gracias a que sus logros son ya contundentes, y también porque se encuentra en el área de influencia del primer Metrocable que construyó la ciudad y del PUI asociado que la administración municipal ha venido adelantando para toda la zona, de modo que el proyecto se ha beneficiado con estas intervenciones en materia de accesibilidad, espacio público y equipamientos de muy buena calidad.

Esta intervención —tomando sólo la primera parte del proceso, que es la parte baja de la quebrada, ya que actualmente se está llevando adelante la segunda etapa en la parte alta— posee una superficie aproximada de 100.000 metros cuadrados, e integra soluciones para 287 viviendas. Teniendo en cuenta que el barrio Andalucía y el barrio Villa del Socorro miden juntos 457.584 m², esta operación representa el 29% de la superficie de estos barrios, que pertenecen a la comuna número 2.

Breve descripción

Algunos datos que dan cuenta de la situación al iniciarse el proceso en este territorio son los siguientes:

- De las 287 viviendas del lugar, el 80% tenía carencias estructurales y funcionales, el 35% —es decir, 100 de 287 viviendas— se hallaba en zonas ambientales restringidas (ZAR), tanto por el retiro de la quebrada como por la presencia de amenazas de deslizamientos, y se sufría allí una fuerte tendencia al hacinamiento, dado que las viviendas medían en promedio 29 m² con 4,2 habitantes por vivienda, es decir menos de 7 m² por habitante.
- En el 94% de los casos, las viviendas eran posesiones, con inadecuados servicios públicos; un 50% tenía acueductos en fraude; un 35%, energía en fraude y un 100%, alcantarillado informal, todo lo cual generaba un evidente deterioro del medio ambiente, dato confirmado por el hecho de que el 90% del caudal de la quebrada estaba compuesto por aguas negras y carecía totalmente de protección de los taludes. Además, había menos de 0,5 m² de espacio público por habitante y una muy deficiente movilidad y falta de continuidad de los espacios para circular.

Partiendo del enfoque antes explicado —que consistía en establecer una estrategia de consolidación y reubicación en el mismo entorno de las familias, mitigando las condiciones de riesgo y creando un entorno urbano de calidad, adaptado en su diseño a características topográficas y ambientales muy exigentes—, la formulación analizó en detalle las condiciones preexistentes de ocupación tanto en materia legal como en relación con las posibilidades de mejoramiento o los requerimientos de reubicación de la mano de los estudios técnicos, para ensamblar un proyecto con las tres condiciones siguientes:

- Se redefinió con la autoridad ambiental (Área Metropolitana del Valle de Aburrá) y con Planeación Municipal el retiro de la quebrada con base en estudios técnicos y se determinaron las obras propias de la intervención a realizar (pues de otra forma, con los retiros incorporados en el POT, la mayoría de las viviendas tendrían que ser reubicadas), estableciéndose la verdadera cantidad de viviendas a relocalizarse en las inmediaciones, de donde surgió la necesidad de viviendas nuevas.
- Por otra parte, se detallaron las franjas de viviendas que podían ser mejoradas en su sitio actual, mediante medidas de mitigación de posibles riesgos de origen geológico, de lo cual surgió un segundo grupo de familias cuyas casas se orientaron hacia el mejoramiento integral.
- Se seleccionaron los sitios donde se construirían las soluciones en altura para las familias a reubicar (normalmente apenas a unos metros de las antiguas viviendas), espacios que también en muchos casos, si están ya ocupados, originan reasentamientos.

En el corte esquemático del plano 5.10 se explican estas tres situaciones que configuran la intervención, a lo cual se le debe sumar la creación de un sistema de espacios públicos para la circulación y el encuentro ciudadano, que integran tanto el retiro de la quebrada como los proyectos entre sí, y a estos con el resto del sector. A su vez, como ya se ha visto, la situación viene siendo mejorada en muchos aspectos por el PUI que paralelamente se adelanta en la zona.

Del mismo modo, las plantas generales del sitio representadas en el plano 5.11 muestran las características iniciales del proceso, en cuanto a su etapa de ocupación, alturas, relación con la topografía y la identificación, en el caso de cada vivienda, del tipo de proceso del cual participaría.

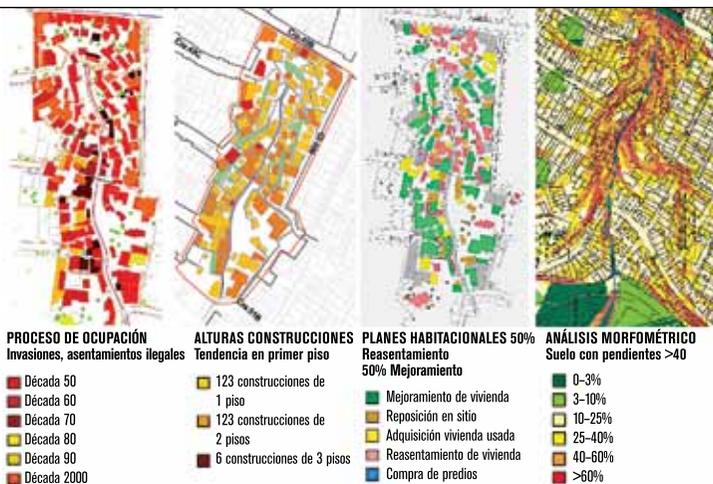
PLANO 5.10 Franjas de intervención



Fuente: EDU (2007).

Asimismo, los planos 5.11 y 5.12 dan cuenta del tipo de soluciones implementadas, integrando la situación de intervención de cada vivienda con los procesos de mejoramiento del entorno, dado que fue necesario crear nuevos espacios públicos, articulados por el área despejada del retiro de la quebrada.

PLANO 5.11 Plantas de la situación inicial, análisis morfológico



Fuente: EDU (2007).

PLANO 5.12 Plantas de la situación inicial, planificación

Fuente: EDU (2007).

Las acciones realizadas en términos ambientales y físicos pueden resumirse de la siguiente manera:

- Se logró la redefinición del retiro normativo de quebrada de 10 metros lineales, que equivalían a 4.000 m² (3 metros lineales equivalen a 1.200 m²), con apoyo de la autoridad ambiental. Para parte de estas acciones, se utilizaron recursos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en tanto autoridad ambiental urbana.
- Se adecuaron 1.500 m² en ambos bordes del cauce para ejes de accesibilidad peatonal, se construyeron 4.500 m² para crear un sistema de movilidad y de espacio público, se recuperaron ambientalmente 2.000 m² de áreas naturales, y se construyeron 1.000 metros lineales de muros de contención asociados a la mitigación del riesgo estructural de la vivienda y a la estabilización de suelo.
- En este microterritorio se extendieron 2.700 metros lineales en redes de alcantarillado y acueducto, entre los cuales se incluyen 200 metros lineales de quebrada para sanear su recurso hídrico, y se construyeron 72 m² en puentes peatonales para conectar barrios.

Desde el punto de vista de la vivienda y las familias, los siguientes datos e indicadores muestran el proyecto y su impacto:

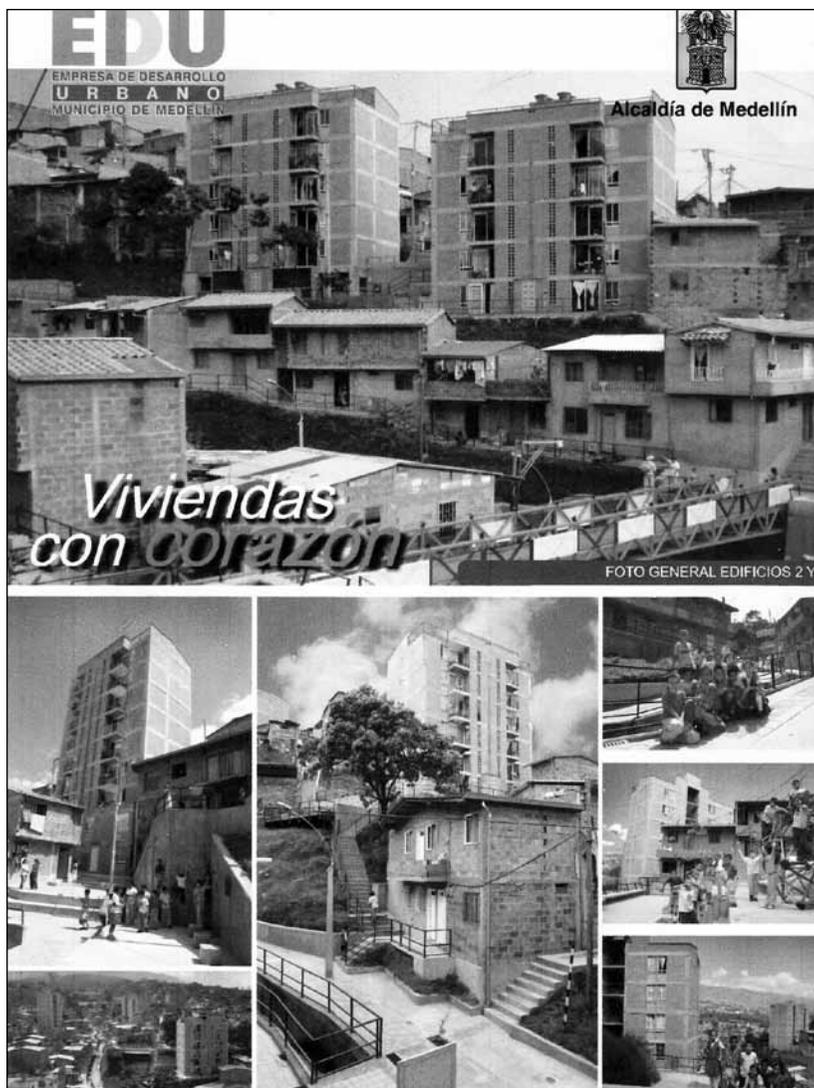
- Se logran ocho lotes para la construcción de ocho edificios multifamiliares como receptores de la población a reubicar, compuestos por:
 - 21 viviendas a reubicar afectadas por nuevo retiro (>50%).
 - 63 viviendas a reubicar afectadas por reordenamiento urbano y por deficiencias estructurales.
 - 10 viviendas para solucionar tendencias de hacinamiento.
 - 24 viviendas receptoras de familias de proyectos de obras públicas del sector.
- Se contabilizan 118 viviendas a titular, creando un reglamento de propiedad horizontal, elaborando un manual de convivencia y combinando recursos nacionales, departamentales y municipales. Los apartamentos nuevos poseen un área de 46,86 m², y se entregan en obra gris, con todos los servicios instalados, baño y cocina.

Las viviendas incluidas en el proceso de mejoramiento integral son 115, e igual número abarcan las viviendas a titularizar. En todos los casos se cuenta con reglamentos de propiedad horizontal y manuales de convivencia, además de un comité de vivienda y capacitación en autoconstrucción con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); asimismo se trabaja en “convites comunitarios” y se cuenta con una ONG como ejecutora, con convenios de apoyo para la sensibilización y el acompañamiento social. El proceso es administrado por un encargo fiduciario para la ejecución.

En total, la población beneficiada directamente incluye 1.260 personas, lo cual equivale a 300 familias con un índice de 4,2 personas por vivienda.

Cabe destacar la evolución del índice de calidad de vida de los últimos años en la comuna 2, a la que pertenece esta intervención, ya que dicho índice ascendía a 75,88 en 2004 y para 2007 había subido más de tres puntos, ubicándose en 78,93, luego de haber escalado a 75,70 en 2005 y a 77,89 en 2006 (Planeación Municipal, 2008).

Lógicamente, la mejora sustancial en los indicadores de la comuna no se debe únicamente a este proyecto, sino que responde a la combinación de una variedad de procesos de intervención exitosa del Estado, entre los que se destacan los procesos de pacificación de este territorio, que empezaron hace más de dos décadas; los procesos de



Imágenes generales de la intervención realizada en la quebrada Juan Bobo, una vez terminadas las obras (EDU, 2008).

PRIMED⁶, y en particular las ventajas de este tipo de intervención y los impactos positivos del PUI (Metrocable, equipamientos, espacios

⁶ Programa de mejoramiento de la zona nordeste de la ciudad que durante los años ochenta y noventa intervino en dicha zona, creando las bases para la legalización de estos barrios, así como también generando una importante inversión en materia de mitigación del riesgo, cuestiones jurídicas e infraestructura.

públicos. etc.). Sin embargo, lo que constituye el principal indicador de éxito de manera específica es el cambio y la mejoría del sector en muy poco tiempo, sumados a la evolución de las condiciones de vida de estas familias.

Así, una intervención que parecía contravenir la lógica de trabajo de estos sectores, y cuyo resultado en lo formal, lo urbanístico y lo ambiental resulta muy interesante, logra sus mayores y reales impactos en la población beneficiada. La estrategia ha creado un fuerte arraigo con el proceso y una reivindicación del derecho de permanencia y desarrollo en el sitio, pues se prueba que esto es técnicamente posible y más que deseable en una ciudad que ofrece muy pocas opciones de desarrollos nuevos en la expansión urbana, y donde estos deben priorizarse cuando la reubicación en el mismo sitio se hace imposible, como es el caso del plan parcial de Pajarito.

Proceso de planificación y gestión

Los principales retos para la planificación y gestión provienen de los sectores social e institucional, y abarcan la manera de concebir y abordar tradicionalmente estos procesos, pues la forma en que se definen las zonas de riesgo y sus posibilidades de mitigación desde la planificación macro de la ciudad en ocasiones no alcanza para vislumbrar salidas ingeniosas basadas en la profundización de las características técnicas, ambientales y sociales de las soluciones. En este proceso, con el apoyo de la autoridad ambiental —Área Metropolitana del Valle de Aburrá— y Planeación Municipal, se logró ajustar la remoción de la protección de la quebrada —que ya se encontraba canalizada desde hacía varios años—, de 10 metros a 3 metros a cada lado, sobre la base de estudios técnicos. Esto permitió que, si bien eran muchas las viviendas a reubicar en el mismo proyecto, no fueran prácticamente todas, lo cual otorgó viabilidad a la operación.

De igual manera, se encontraron múltiples dificultades para el manejo de temas de propiedad, titularidad, entrega de subsidios, valoraciones de los inmuebles y mejoras, procesos de licenciamiento, cumplimiento de estándares, entrega de áreas públicas, entre varios aspectos, pues ni las normas ni los procedimientos locales ni nacionales están pensados para atender este tipo de soluciones.

La situación en materia de propiedad del suelo era especialmente compleja. En sus orígenes los dos barrios donde se ubica esta operación

—Andalucía y Villa del Socorro— estuvieron sometidos a procesos formales de desarrollo, el primero a partir de las ventas de parcelas de la finca original realizadas a particulares y el segundo a partir de una actuación de urbanización de la entidad municipal Corvide. No obstante, desde los años setenta los asentamientos de viviendas en la cañada de la quebrada Juan Bobo se incrementaron, y pasaron a ocupar en general áreas no habilitadas para tal efecto, tanto por razones ambientales como jurídicas, siendo en la mayoría de los casos el propietario de estas tierras el municipio de Medellín; por otra parte, en las zonas periféricas se presentaba la propiedad formal de los predios.

Desde la gestión social, el reto es enorme, pues implica una drástica transformación de este territorio, transformación que tiene como eje central mantener en el mismo sector a las familias, aunque los procesos de participación para lograr el concurso efectivo de las mismas en esta tarea son exigentes, ya que la transformación física implica grandes cambios en el modo de vida existente, siendo este un factor clave para el éxito de la operación. En pocas palabras: resulta fundamental haber creado confianza entre las comunidades y los gestores de la administración municipal, ya que se trata en principio de una operación sin precedentes.

La situación social encontrada inicialmente se resume en una baja participación comunitaria, altos niveles de desempleo, informalidad económica, bajo nivel educativo, desnutrición, poca credibilidad en el Estado, bajos niveles de cultura ciudadana, problemas familiares, débil sistema de control social, inadecuado manejo de la basura, desinterés por la preservación de los recursos naturales, contaminación por desperdicios en la quebrada y el espacio público, escasa conciencia y educación ambiental de los habitantes, débiles niveles de liderazgo, desinterés por lo público, poca representatividad y deterioro de las relaciones de vecindad.

Si bien temas como el desempleo o el bajo nivel educativo se deben a causas estructurales que poco a poco van mejorando en la ciudad, la intervención de manera específica ha generado un gran cambio en temas de convivencia, liderazgo y concientización ambiental y social.

Las características de la gestión social realizada para lograr el proyecto se basan en pactos con la comunidad en los siguientes temas:

- Reubicación sin desalojos ni expropiaciones.
- Asambleas barriales para definir principios y alcances de la intervención.

- ❑ Formación de un comité de vivienda de veeduría de acciones.
- ❑ Capacitación en autoconstrucción.
- ❑ Capacitación y formación de grupos temáticos (ambiental, subsidios, escrituración).
- ❑ Jornadas comunitarias que sirvan como apoyo a las obras.
- ❑ Concertación de acciones (arrendamientos, vivienda usada, compra de predios, avalúos, sorteo) que sustenten la ejecución de la obra.

De esta manera, el municipio y las comunidades acuerdan los preceptos para guiar la intervención en relación con el entorno urbanístico, con las siguientes características: demarcación del microterritorio, delimitación de la zona ambiental de retiro, definición de grupos meta (censo), secciones reducidas de retiros, secciones reducidas de vías y senderos, servicios públicos alternativos, alcances del desarrollo progresivo, equipamientos flexibles y usos múltiples, formas de participación comunitaria, uso y sostenibilidad del espacio público y saneamiento fiscal.

En cuanto a las características de las viviendas, entre los temas preponderantes cabe destacar los siguientes: congelamiento de las mejoras,



En esta imagen se observa el proceso de edificación de las viviendas sobre la quebrada Juan Bobo (EDU, 2008).

integración temporal de predios, planes habitacionales, control social del territorio, tamaño de las viviendas, diseño participativo, alcances de la autoconstrucción, manuales de convivencia, regularización futura y adecuaciones futuras.

En lo referente a la ejecución del proyecto, el empleo total generado por la implementación del plan de mejoramiento integral Nuevo Sol de Oriente se calcula hasta el momento en 1.917 meses/hombre. Y en relación con la generación de empleos directos para la población asentada en el mismo proyecto, la participación de la comunidad creó en el entorno (espacio público) 160 nuevos empleos en jornadas de aseo, cuadrillas de limpieza, demoliciones de las viviendas y mantenimiento de los taludes asociados a las obras de mitigación construidas en la primera etapa del trabajo en la quebrada Juan Bobo. Así mismo, la construcción de vivienda generó 120 nuevos empleos con mano de obra calificada, que hoy son seleccionados para otros proyectos de la ciudad. Por medio de la autoconstrucción se capacitaron más de 114 personas, certificadas por el SENA, y si bien no recibieron pago alguno, fueron beneficiarias de subsidios, es decir que la mano de obra se la autofinanciaron.

El costo total de la intervención en la quebrada Juan Bobo —parte baja— se calcula aproximadamente en US\$5,46 millones, lo cual incluye la construcción de viviendas nuevas en los espacios multifamiliares, con un costo del tope VIP cercano a los US\$10.000 por vivienda, más las obras de mejoramiento de vivienda y entorno. En el cuadro 5.5 se muestra la concurrencia de recursos nacionales, departamentales, metropolitanos y municipales.

Instrumentos de gestión utilizados

- ❑ Minucioso estudio de títulos para identificar y pormenorizar todas las posibles situaciones sobre tenencia, posesiones, ocupaciones, titularidad, procesos judiciales, cesiones por legalizar, etc.
- ❑ Valoración de las mejoras a fin de que estas sean utilizadas como parte del aporte de las familias a reubicar en las nuevas viviendas.
- ❑ Creación de procedimientos de urbanismo y construcción de excepción junto con Planeación Municipal para poder sanear los procesos de urbanización, construcción y legalización.
- ❑ Arriendos y traslados temporales pagados por el programa.

Cuadro 5.5. Composición de costos y aportantes de la operación urbana Nuevo Sol de Oriente (en dólares de EE.UU.)

Socio	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Total
Secretaría de Desarrollo Social – FOVIMED	372.500	745.000	1.490.000	1.117.500	3.725.000
Área metropolitana del Valle de Aburrá		375.000	250.000		625.000
Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA			84.000	84.000	168.000
Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT				135.000	135.000
Secretaría de Obras Públicas				100.000	100.000
Organizaciones Comunitarias	135.000	111.000	203.000		449.000
Departamento Administrativo Planeación	225.000				225.000
Secretaría de Hacienda	9.000	9.000	9.000	9.000	36.000
Presupuesto Total	741.500	1.240.000	2.036.000	1.445.500	5.463.000

Fuente: EDU (2008).

- ❑ En los suelos ocupados informalmente, integración temporal de los predios.
- ❑ Aplicación de las estrategias de asignación de subsidios nacionales, departamentales y locales.
- ❑ Al final del proceso, legalización y regularización de 10 hectáreas que estaban ocupadas en su mayoría de formal ilegal.
- ❑ Algunas compras de predios para la construcción de las nuevas edificaciones, mediante enajenaciones voluntarias, atendiendo las condiciones de utilidad pública de la intervención.

Lecciones aprendidas

A continuación se sintetizan algunas enseñanzas del proceso tanto en lo atinente a su formulación como a su ejecución, sobre la base de EDU (2007).

Formulación

Logros

- Pensar desde un comienzo en el desarrollo de edificaciones en altura destinadas a vivienda de interés social prioritario para la reubicación de las familias de bajos ingresos localizadas en la misma área, integrando las variables de la zona en materia de restricciones geotécnicas y afectaciones urbanísticas.
- Generar alternativas de intervención del sector público en las zonas de alto riesgo, modificando la percepción técnica frente a su manejo y control, mediante miradas interdisciplinarias ha sido un auténtico logro en municipios con limitaciones en la disponibilidad de terrenos para la ejecución de proyectos habitacionales económicos, como es el caso de Medellín y su área metropolitana.
- Integrar las mejoras o construcciones de las familias como parte de pago de las nuevas viviendas a reubicar.
- Intervenir en la ciudad instalada, valiosa por la infraestructura construida (vías, servicios públicos, equipamientos, edificios públicos) al servicio de los habitantes, donde se ha ampliado la cobertura para cualificar la demanda, ya que a estos barrios informales no sólo se los incorpora desde el punto de vista urbanístico sino también social.
- En suelos informales se propuso una integración de predios temporal entre las familias beneficiarias, lo que convirtió el valor del lote en un aspecto insignificante en la estructura de costos, que se vería reflejado en la calidad del producto, con un valor agregado como el de sanear los suelos fiscales ocupados de manera informal.
- La localización de este proyecto en el área de influencia de proyectos estratégicos de la ciudad, incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal (proyecto urbano integral en el nordeste).

Dificultades

- Los sectores como laderas de alta pendiente y quebradas, donde las familias de bajos ingresos ocupan territorios de manera informal por el difícil acceso a la vivienda económica, no se consideran dentro del déficit habitacional de la ciudad, a pesar de que las viviendas se encuentran en un estado precario y marginal, e incluso instrumentos formales

—como el impuesto predial— hacen que las personas allí ubicadas se sientan propietarias y validen su posesión sin ser reconocidos por la ciudad formal.

- A pesar de que los pobladores deseen formalizar la vivienda, la normativa establecida es ajena al hecho físico presente en los barrios de procedencia informal.
- Existen mecanismos inadecuados de planificación y gestión de la vivienda, ya que muchos de ellos están elaborados para la construcción formal.

Ejecución

Logros

- Para las viviendas que se mantienen en el sitio pero que inician un proceso de mejoramiento integral, la intervención no sólo equilibra aspectos físicos y urbanos de la ciudad, sino que se convierte en agente de salud al optimizar viviendas construidas con materiales provisionales, lo cual contribuye a la disminución de las enfermedades, con un impacto positivo en la salud y el bienestar de las familias; de igual manera, se hace presente un factor de seguridad para las familias cuando se reduce el riesgo estructural de las viviendas con un enfoque preventivo.
- Los predios fiscales que fueron ocupados de manera informal son incorporados urbanísticamente en la ciudad formal, lo que conduce a un saneamiento de la deuda fiscal generada por las viviendas en cuanto a los servicios públicos formales, al impuesto predial y a las transacciones informales, entre otros.
- Es importante destacar la gestión interinstitucional para las áreas complementarias a la vivienda (redes, vías, medio ambiente, gestión del suelo, equipamientos comunitarios) en estos procesos de consolidación barrial.

Dificultades

- Falta de información sobre la problemática de los sectores informales en temas tales como densidades, número de viviendas en retiros de quebradas, deudas fiscales, y titularidad de lotes de mayor extensión ocupados mediante posesiones, entre otros.

- ❑ Procedimientos jurídicos de gestión del suelo que no se ajustan a las condiciones socioeconómicas de la población involucrada en los proyectos ni a sus procesos provenientes de una cultura informal.
- ❑ Débil organización comunitaria para enfrentar las exigencias de un programa de mejoramiento barrial y de vivienda.
- ❑ La falta de flexibilidad de la normativa para la entrega de las obras a las entidades competentes se complica aún más por la falta de flexibilidad en la normativa cuando se trata de un producto del proceso comunitario, tanto en lo referente a su urbanismo como a la construcción de vivienda en los sectores intervenidos.
- ❑ La falta de reconocimiento de nuevos mecanismos de planificación por parte de la unidad de Planeación Municipal y las curadurías, entre otras instituciones, dificulta la formalización de los procesos comunitarios que han orientado las intervenciones en las zonas en consolidación.
- ❑ La definición parcializada de normativas desde una única mirada técnica (definición de zonas de riesgo, retiros de quebradas, zonas de difícil recolección) ha determinado proyectos inviables por encima de las necesidades de las comunidades presentes en sectores marginales.
- ❑ Se pudo detectar una baja capacidad de los agentes ejecutores (constructores para las edificaciones de viviendas nuevas y ONG en los mejoramientos).
- ❑ Se observaron dificultades físicas en la coordinación y ejecución de las obras, en relación con: limitaciones en la disposición de espacios para acceder a los predios, acumulación de escombros y movimientos de tierra para depósito de materiales, e instalación de campamentos.
- ❑ La cantidad de traslados temporales de las familias para la construcción de las obras superó a la oferta de los sectores requeridos para continuar con la participación comunitaria.

Participación ciudadana

Logros

- ❑ Ubicación de oficinas zonales con grupos interdisciplinarios (arquitecto, ingeniero, trabajador social, abogado) que trabajan al lado de las familias beneficiarias.
- ❑ Elaboración de pactos urbanos con la comunidad validados por la administración y los grupos técnicos con el fin de intervenir en los

barrios de procedencia informal donde la norma restringe la intervención, pero necesariamente deben establecerse condiciones de ingreso a dichos territorios.

Dificultades

- En la situación inicial, se observaron: altos niveles de desempleo, informalidad económica, bajo nivel educativo, desnutrición, poca credibilidad en el Estado, bajos niveles de cultura ciudadana, problemas familiares, débil sistema de control social, inadecuado manejo de la basura, desinterés por la preservación de los recursos naturales, contaminación causada por desperdicios en la quebrada y el espacio público, escasa conciencia y educación ambiental de los habitantes, débiles niveles de liderazgo, desinterés por lo público, escasa representatividad y deterioro de las relaciones de vecindad.

Sostenibilidad de las intervenciones

Logros

- El proyecto impulsa una amplia capacitación comunitaria en temas relevantes del mejoramiento integral de barrios, tales como: trámites de licencias de construcción, acceso a subsidios de vivienda, escrituración, formulación de pequeños proyectos comunitarios, autoconstrucción, manejo de residuos sólidos y uso racional de los servicios públicos.
- Las viviendas se entregan con saneamiento de títulos, escrituración individual, reglamentos de propiedad horizontal y manuales de convivencia.
- Conformación y capacitación de los comités y semilleros en el campo ambiental y de manejo del espacio público, y para la administración, el manejo y el mantenimiento de las zonas comunes de las edificaciones en altura.
- Valorización de las viviendas.
- Generación de empleo directo en las obras, lo cual sirve como entrenamiento para nuevas oportunidades que se les presenten a los pobladores.

Dificultades

- La ciudad debería garantizar un sistema de financiamiento a largo plazo para este tipo de operaciones en el gran número de situaciones

similares a intervenir en su territorio y en el área metropolitana, pues hasta ahora la política de obtención de recursos ha sido esencialmente estatal, y han debido aplicarse sistemas de reparto de cargas y de beneficios a nivel de ciudad y subregión que permitieran promover formas de corresponsabilidad en el financiamiento de estas operaciones por parte del sector privado. Al mismo tiempo, a dicho sector se le motiva con mayores aprovechamientos, mediante mecanismos como la venta de derechos de construcción —instrumento relacionado con el “suelo creado” de Brasil—, o el pago y traslado de obligaciones urbanísticas en estos programas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía de Medellín. 2002. Decreto 602/2002: Adopción del plan parcial de “Pajarito”. Documento Técnico de Soporte. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- . 2008. Boletín de prensa número 1668, 5 de noviembre. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. 2005. “Documento de diagnóstico para las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento”. Documento mimeografiado. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- . 2006. “Guía metodológica para planes parciales” sobre una consultoría de Juan Carlos García B. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- . 2007. “Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial”. Acuerdo 15/2006. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Concejo de Medellín. 1999. Acuerdo 62/1999, Plan de Ordenamiento Territorial. Medellín: Concejo de Medellín.
- . 2006. Acuerdo 46/2006, Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial. Medellín: Concejo de Medellín.
- EDU (Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín). 2007. *Generación de vivienda en edificaciones en altura para familias de bajos ingresos en el municipio de Medellín*. Medellín: Gerencia Auxiliar de Gestión Urbana y Vivienda de la EDU.
- . 2008. *Documento de aplicación al Premio Dubai*. Medellín: EDU.
- García, Juan Carlos. 2005. *Sistema de reparto de cargas y de beneficios para Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Muñoz, Hernando. 2006. *Política pública para la familia en Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Planeación Metropolitana. 1985. *Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá*. Medellín: Planeación Metropolitana.
- Planeación Municipal. 2008. Datos disponibles en: http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/N_admon/index.jsp?idPagina=327.
- Schnitter Castellanos, Patricia. 2007. *José Luis Sert y Colombia, de la carta de Atenas a una carta del hábitat*. Bogotá/Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana y Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

EXPERIENCIAS DE GESTIÓN URBANA RECIENTE EN MEDELLÍN: INICIATIVAS PRIVADAS

Juan Carlos García Bocanegra

Como se explicó en el capítulo anterior, el modelo de ordenamiento territorial adoptado en Medellín enfatiza el crecimiento urbano “hacia adentro” en busca de un modelo de ciudad compacta, y su implementación posee dos ámbitos concretos de aplicación, a saber: las actuaciones de origen público y las iniciativas privadas. En este capítulo se presentan dos ejemplos de gestión privada en forma de planes parciales de redesarrollo¹, figura que este sector posee a la luz del modelo de gestión como su principal herramienta de transformación urbana a mediana y gran escala.

La utilización de esta figura surge de la obligatoriedad de formular y adoptar planes parciales para viabilizar los redesarrollos y renovaciones de sectores estratégicos en la ciudad, tales como las áreas cercanas al corredor metropolitano de servicios a lo largo del río Medellín, las cuales —a consecuencia del desplazamiento de industrias o las evidentes ventajas de volver a utilizar y densificar sectores bien localizados y con buenas dotaciones de infraestructura— resultan atractivas para la gestión privada. Sin embargo, según el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), sus interesados debían acometer la formulación de un amplio plan que abarcara las áreas involucradas (no solamente los inmuebles de su interés), y establecer una propuesta de gestión urbana de amplias repercusiones, con la debida incorporación de las inversiones en infraestructura y espacios públicos a costa de la gestión privada, y un adecuado reparto de las cargas y de los beneficios, tanto entre los agentes implicados, como de estos con el municipio.

El período comprendido entre el POT de 1999 y su ajuste en 2006 (el plan entró en pleno funcionamiento en 2007) se caracteriza por la amplia aplicación de la figura del plan parcial y el desarrollo de este sistema de corresponsabilidad. Con la reorientación del ajuste de 2006 la

¹ En relación con la utilización del término “redesarrollo” véase la nota al pie 1 del capítulo 5. También se empleará como sinónimo la expresión “renovación urbana”.

PLANO 6.1 Planes parciales liderados por el sector privado: Plan de Desarrollo de Medellín 2008–11



Fuente: Alcaldía de Medellín (2008b).

figura pierde protagonismo y se otorga mayor peso a la intervención a cargo del municipio.²

Sin embargo, aunque este modelo de corresponsabilidad entre lo público y lo privado se haya matizado, han quedado de este período 23 planes adoptados y otros 13 en proceso de adopción o formulación. De los planes adoptados, 18 son puramente privados y los restantes, aunque hayan sido formulados por el municipio, pretenden una ejecución mixta o privada, es decir que en la ciudad no existe una actuación derivada de planes parciales que sea de exclusiva responsabilidad pública, y dado que estos planes parciales ejecutarán 780 hectáreas de los territorios estratégicos de la ciudad, por más que no se formularan más, ya encaminan un enorme peso en el desarrollo de la ciudad por los siguientes 12 años, que es el tiempo promedio que poseen de vigencia dichos procesos para ser ejecutados.

² Como en todo proceso, existen diferentes aproximaciones a la manera de establecer el equilibrio en este tema de gestión pública, siendo que el asunto se encuentra en permanente discusión. Lo cierto es que el ajuste del POT disminuyó el número de polígonos donde los particulares debían formular planes parciales; en algunos que mantienen la posibilidad de utilizarlo, reduce su edificabilidad y aumenta sus obligaciones, y en muchos de ellos prohíbe la construcción de vivienda.

Un dato que da cuenta de la importancia de este instrumento es que mediante los planes hasta hoy adoptados la ciudad recibirá 1,8 millones de m² públicos para vías, equipamientos y parques nuevos, de los cuales 970.000 m² serán parques públicos, además de posibilitar el desarrollo de 6,6 millones de m² de construcción, lo cual resulta fundamental para la competitividad de la ciudad. La figura ha logrado hacer posibles proyectos que, si bien resultaban atractivos para el sector privado, no eran comúnmente abordados por su enorme complejidad (tamaño, número de propietarios, problemáticas preexistentes, costos de infraestructura, gestión del suelo, entre muchas dificultades), dado que —como instrumento de planificación— la figura genera la creación de acuerdos entre los involucrados y el Estado en el ámbito de la construcción de un equitativo reparto de las cargas y de los beneficios.

Tal como lo publicó recientemente el municipio en el Boletín de Prensa Nro. 1668 del 5 de noviembre de 2008 (Alcaldía de Medellín, 2008a):

El número de viviendas que tienen proyectadas estos planes son de 64.118 unidades, siendo 27.797 de interés social.

Con estos avances se promueve la cooperación público-privada, fundamento de la competitividad de las ciudades modernas y se consolida en Medellín una oportunidad de transformación y desarrollo para los ciudadanos, con un portafolio de negocios orientado a los inversionistas, promotores inmobiliarios y a los empresarios de todos los sectores.

Los planes parciales son una apuesta clara de ordenamiento físico que mejora las condiciones socioeconómicas, de habitabilidad y calidad de vida de los ciudadanos, además que otorgan seguridad jurídica para inversionistas y promotores urbanos.

Esta herramienta de planificación del Plan de Ordenamiento Territorial se sustenta en la distribución equitativa de cargas entendidas como las obligaciones que se originan como de una pequeña participación de los ciudadanos en los beneficios, representados en: parqueaderos, plazas, vías, cargas para mitigación de impactos sociales y beneficios representados en los productos inmobiliarios tales como: viviendas, locales comerciales, oficinas, bodegas, parqueaderos, entre otros.

Esta noción en la gestión de la ciudad habla de una búsqueda para hacer más eficientes los esfuerzos y recursos del Estado a fin de atender

los sectores más desfavorecidos, pues no tendría sentido que para adelantar muchas de las acciones de desarrollo, renovación y densificación que la ciudad requiere, el municipio tuviera que apalancarlas con recursos públicos; al contrario, debe promover al sector privado para que las asuma, así como también las cargas urbanísticas que estas implican.

A continuación se detallan los instrumentos protagónicos del POT de Medellín con destino a la creación de corresponsabilidad en la construcción de la ciudad con respecto al *sector privado*.

Para la planificación complementaria:

- Los planes parciales (además del desarrollo predio a predio en los demás sectores).

Para la gestión de suelos:

- Instrumentos derivados de los planes parciales: las unidades de actuación urbanísticas y las unidades de gestión, cuya utilización posibilita el cambio de la estructura de la propiedad si es necesario, ya sea mediante reajustes de terrenos o integraciones inmobiliarias en el primer caso, y en el segundo a través muy comúnmente de patrimonios autónomos manejados por fiducias. Igualmente, en ambos casos se obliga a la asociación de los propietarios en los procesos de desarrollo, y —si corresponde— se emplean los mecanismos coercitivos que supone la ejecución mediante unidades de actuación urbanísticas, tanto para la generación de los globos de terreno idóneos para el desarrollo como para la utilización de herramientas destinadas a la adquisición de lotes a favor de la mayoría interesada en el desarrollo de la unidad, y para posibilitar la entrada de otros particulares o del Estado con el fin de que formen parte de la operación.

Para el reparto de cargas y de beneficios:

- La distribución equitativa en planes parciales en tres escalas: entre el plan parcial y la ciudad, entre las unidades que conforman el plan parcial y entre los predios que conforman cada unidad.
- Las cesiones urbanísticas inherentes a los planes parciales, en diferentes tipos y escalas de sistemas públicos.

- En todas las urbanizaciones que no van por plan parcial, el pago de cesiones y obligaciones urbanísticas, dirigidas a financiar espacios públicos y equipamiento en las zonas que los originan y con posibilidad de traslado a zonas más deficitarias.

La aplicación de estos instrumentos se ilustra a través de los planes de renovación urbana de iniciativa privada denominados Simesa y Argos.

EL PLAN PARCIAL DE SIMESA

Localización

El plan parcial para el desarrollo de nuevas urbanizaciones de la gran manzana de Simesa se ubica en la parte baja de la zona del Poblado, muy cerca del río Medellín y del sistema principal de movilidad de la ciudad del mismo nombre, constituido por el corredor multimodal del río, que incluye la línea A del metro junto con la autopista regional (véase el plano 6.2).

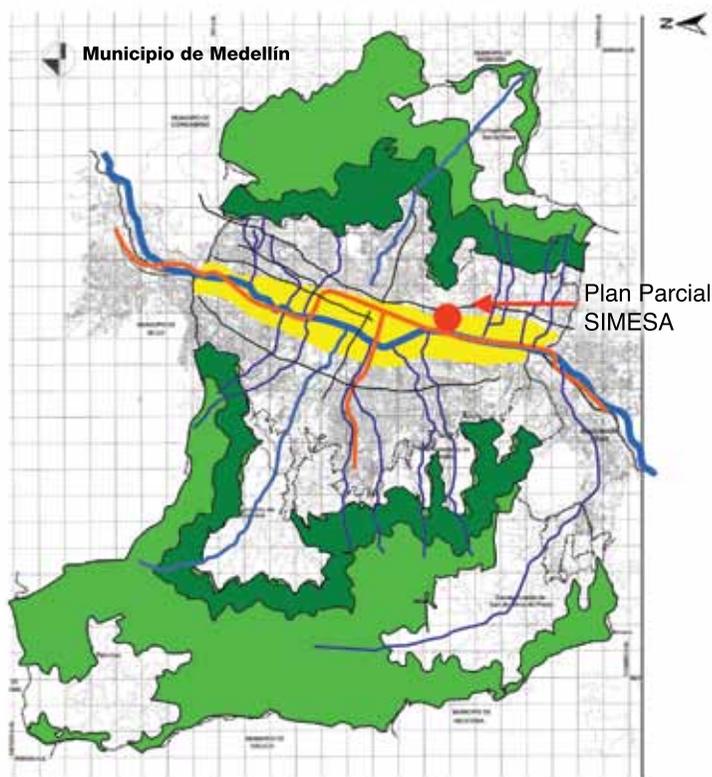
Este territorio forma parte del “corredor metropolitano de servicios”, denominado así por el POT de la ciudad, donde se aplican principalmente los tratamientos urbanísticos de nuevos desarrollos y de renovación urbana, razón por la cual a la luz del POT de 1999 el instrumento para planificar su transformación es el plan parcial.

Desde el punto de vista geográfico, se trata de una parte de la llanura aluvial del río y por tanto es uno de los pocos territorios planos disponibles para ser urbanizados o renovados a partir del desplazamiento de la primera y principal industria del sector: la siderúrgica Simesa S.A., que se trasladó de la ciudad dejando vacante este estratégico territorio.

El POT establece como una de las principales estrategias para el “crecimiento hacia adentro” de la ciudad redesarrollar este corredor metropolitano, con el fin de aprovechar —para nuevos complejos de alta calidad urbanística— áreas que queden vacantes tras el traslado de industrias, dado que históricamente sobre dicho corredor y en las inmediaciones del río se ha ubicado la principal zona industrial de la región, con actividades que han venido cambiando a medida que se ha ido modificando la base económica y productiva de la ciudad (véase el plano 6.3). Este mejor aprovechamiento del suelo urbano se busca dado que este territorio posee excelentes condiciones para un desarrollo óptimo: topografía, redes de servicios

PLANO 6.2 Localización de Simesa en la ciudad de Medellín

Modelo o Proyecto de Ciudad



Fuente: Adaptación del autor sobre el plano simplificado del modelo del POT de Medellín.

públicas instaladas de gran capacidad, las mejores condiciones de conectividad y accesibilidad tanto por sistemas de transporte masivo (sistema metro) como por medios particulares, y ubicación en la zona equidistante entre el centro de la ciudad y el sector de mayor auge inmobiliario de la última década, como es la parte superior del Poblado, todo esto enmarcado en dos estrategias aplicadas del POT:

- ❑ Redesarrollar áreas estratégicas para contrarrestar la expansión de la ciudad y así poder frenar la extensión sobre las montañas a través de un crecimiento hacia adentro.
- ❑ Recuperar la importancia tanto funcional como representativa del río como principal eje estructurante de la ciudad, promoviendo

PLANO 6.3 Localización en el sector de los planes parciales de Simesa y de Argos

Fuente: Alcaldía de Medellín (2006b).

que en este corredor metropolitano se realice una “sana mezcla de usos”, principalmente los servicios y los complejos habitacionales, tal como lo expresa el POT en el artículo 12, donde se describe el modelo de ocupación territorial: lograr “un corredor de servicios metropolitanos de alta calidad urbanística localizado a lo largo del río, en armonía e integración con usos residenciales y productivos”.

La aplicación por parte de este plan parcial de la última frase de este objetivo del modelo de ordenamiento resume el reto y el mérito de esta experiencia. ¿Cómo lograr un desarrollo en armonía de usos residenciales y productivos en el marco de un corredor de servicios? La transformación

de la base productiva de la ciudad, de una ciudad industria a una ciudad de servicios, apenas se está llevando a cabo y solamente una parte de las industrias se han retirado de sectores como el área de planificación de este plan parcial; en el sector siguen funcionando empresas importantes, y es menester para la ciudad llevar a cabo el proceso de transición de la mejor manera posible para que no se produzca un éxodo abrupto de la base productiva de la ciudad, presionada por los cambios en los usos del suelo.

En definitiva, se trata de una ciudad que propone un crecimiento hacia adentro, pero mantiene en el mismo territorio disponible industrias —en general de bajo impacto ambiental—, en principio poco compatibles directamente con la vivienda. ¿Cómo hacer para que a través de la propia planificación y la generación de acuerdos entre todos los sectores involucrados, “quepan” todos en el mismo territorio? Este es el reto de este plan parcial, que se aborda por primera vez en la historia de la ciudad: planificar una “sana mezcla de usos” que no implique desplazar prematuramente a las industrias, pero que —para utilizar predios estratégicos para nuevas funciones urbanas, incluida la vivienda— tampoco requiera el traslado completo de todas las industrias del corredor del río (situación que puede no ocurrir nunca y cuyo impacto positivo inclusive estaría en entredicho desde la perspectiva económica y de empleo de la región).

El POT de 1999 estableció la necesidad de planificar el proceso de transformación de la gran manzana de Simesa —que como territorio es mucho más grande que la propia siderúrgica— a través de un solo plan parcial, es decir involucrando en un único proceso de planificación y de gestión las 14 hectáreas del área de Simesa (la empresa que ya se había retirado) así como también los predios de otras tres grandes empresas en funcionamiento: Erecos S.A., Holasa S.A. y Smurfit Cartón de Colombia S.A., además de otras 13 empresas más pequeñas, conformando un área de planificación de más de 30 hectáreas. En el plano 6.4 puede apreciarse la composición en áreas y terrenos de las empresas.

En este caso, la validez e importancia del instrumento del plan parcial se evidencia no sólo en el hecho de contar con una herramienta de planificación que se anticipe a los procesos de cambio de uso y resuelva los potenciales conflictos hacia el futuro, al tiempo que desde la gestión genera la obligación de los agentes involucrados (empresas que se fueron, empresas que se quedan, sector industrial en general, sector inmobiliario, comunidades adyacentes y el propio gobierno municipal) de encontrar de una manera concertada, un mecanismo planificado para que en el

PLANO 6.4 Plano de bloques de propietarios en el área de planificación

- A. Bloque A - SIMESA
- B. Bloque B - ERECOs
- C. Bloque C - CARTON DE COLOMBIA

- D. Bloque D - HOLASA
- E. Bloque E - EMPRESAS

CONFORMACIÓN DEL ÁREA DE PLANIFICACIÓN

Fuente: Alcaldía de Medellín (2006a).

cambio se reconozcan e integren satisfactoriamente los intereses y derechos de todas las partes.

Este plan parcial representa el 55% del área de redesarrollo por planes parciales de la zona del Poblado, dado que la zona a renovar mide 545.603 m² y la extensión del plan supera los 306.000 m²; la zona colinda con el área de mayor valorización de la ciudad —la parte media y alta del Poblado—, pero hasta antes del plan parcial, esta antigua parte industrial se consideraba muy poco atractiva desde el punto de vista inmobiliario, mientras que la expansión de la parte alta de la misma zona continúa presionando con vivienda de estratos altos hacia los suelos de protección ambiental.

Breve descripción

Este proceso de renovación está compuesto por cinco bloques de propietarios, los cuales representan a una empresa o un grupo de empresas con diferentes posibilidades de llevar a cabo el proyecto, dependiendo de su situación y expectativas. Sin embargo, el planteamiento urbano es general y continuo para todo este territorio, y hace de este plan parcial una especie de desarrollo por fases que al final conforma un solo fragmento

coherente de ciudad que se integra al resto, aunque se ensambla por partes, donde cada bloque constituye un proceso autosuficiente, permitiendo que las empresas que aún no han emprendido su relocalización puedan permanecer en el sitio sin que el desarrollo nuevo de otros bloques genere problemas de incompatibilidad en términos ambientales y/o funcionales (véase el plano 6.5). Todo esto se logra gracias al diseño urbano aplicado, con un sistema de parques públicos que a su vez sirven de áreas de mitigación de impactos, y también gracias a la aplicación de un régimen de usos dinámico que permite o restringe que determinadas actividades queden en colindancia directa con otras incompatibles (como la vivienda y la industria), e igualmente un sistema de urbanizaciones condicionadas que se adapta a los procesos de transformación de cada bloque de propietarios.

El plan establece cesiones para diferentes espacios públicos de 112.943,42 m², de los cuales 59.397,71 m² serán parques públicos; a su vez, las manzanas que componen los diferentes complejos habitacionales deben habilitar zonas verdes libres, por lo que en general este territorio sólo sería ocupado en un 37% por edificios, dejando el restante 63% libre y en su mayoría verde.

PLANO 6.5 Objetivos y desarrollo por fases del plan parcial de Simesa



Fuente: Alcaldía de Medellín (2006a).

PLANO 6.6 Simesa: plan de masas

Fuente: Alcaldía de Medellín (2006a).

Sobre el diseño urbano se ha puesto especial cuidado, tanto por el compromiso ambiental que poseen los parques en el logro del principio de convivencia de usos, como por la calidad que se quiere generar como sello distintivo de la operación (véase el plano 6.6). Así, por ejemplo, es obligación del plan parcial, y concretamente del desarrollo del Bloque A de Simesa, la habilitación de la construcción más antigua y representativa de la industria siderúrgica: Talleres Robledo, que se convertiría en una sede del Museo de Arte Moderno de Medellín. Igualmente es obligación de otros bloques en el desarrollo del plan parcial la construcción de otros núcleos de equipamientos a localizar en los parques lineales; por ejemplo, un centro cultural y un centro deportivo y recreativo, todos equipamientos públicos a ser cedidos por los urbanizadores. Asimismo, como es natural en el desarrollo de planes parciales privados, se deben construir —a costa de las urbanizaciones— la totalidad de las redes de servicios públicos que sean necesarias, todos los parques públicos y comunitarios antes mencionados y todas las vías públicas, lo cual incluye, por ejemplo, no sólo

CUADRO 6.1 Número de soluciones y destinaciones potenciales

Tipos de soluciones	Sólo Bloque A, Simesa o Ciudad del Río	Todo el plan parcial
Locales para comercios de escala metropolitana	286 locales	677 locales
Locales para comercios de escala local	155 locales	335 locales más posiblemente un centro comercial
Oficinas y servicios	2.000 oficinas	3.500 oficinas más una clínica
Áreas productivas	27 bodecales	27 bodecales
Viviendas	2.454 soluciones	4.950 soluciones

Fuente: Alcaldía de Medellín (2006a).

las vías públicas internas, sino también vías de carácter metropolitano, entre ellas la ampliación de una nueva calzada de la Avenida de los Industriales, por el costado lateral occidental del plan parcial a lo largo de toda su extensión.

En el cuadro 6.1 se resumen las posibles soluciones, en términos de potenciales viviendas, locales comerciales, oficinas, áreas productivas y comerciales, denominadas “bodecales”.

En este momento se encuentra en desarrollo el bloque de Simesa, que se denomina Ciudad del Río. Aunque el plan parcial fue adoptado recién hace dos años, ya se encuentran en desarrollo cinco de las unidades de gestión que componen este bloque, las cuales representan un 22% de la superficie del mismo, esto en el marco del tiempo previsto de ejecución de 20 años, lo que indica un muy buen desempeño hasta ahora.

Al producirse este desarrollo de usos mixtos en un territorio de topografía plana, las posibilidades de construcción del potencial aprovechamiento permiten manejar un buen equilibrio entre áreas públicas (casi un 60%) y privadas (un restante 40%), al tiempo que si se tomase la densidad de viviendas y otros usos (165 viviendas sobre hectárea bruta y/o 320 destinaciones de todo tipo por hectárea bruta) y se colocase sobre los suelos de expansión de alta pendiente y restricciones que posee la ciudad, se necesitaría tres veces más superficie, por lo que esta renovación le resta un requerimiento de suelos nuevos a la ciudad de 96 hectáreas, cuando en realidad sólo se dispone de 100 hectáreas útiles para toda la ciudad.

CUADRO 6.2 Costos y ventas generales del plan parcial, 2006

Todo el plan parcial	Pesos colombianos	Porcentaje
Ventas		
Unidades	1.275.187.720.833	94,07
Parqueaderos	80.437.767.131	5,93
Total ventas	1.355.625.487.964	100,00
Costos		
CDC	805.280.699.262	59,40
Urbanismo	14.851.795.635	1,10
Honorarios	135.562.548.796	10,00
Costos grales. y ventas	149.118.803.676	11,00
Costos financieros	40.668.764.639	3,00
Subtotal costos sin terreno	1.145.482.612.008	84,50
Terreno	142.361.601.558	10,50
Total costos	1.287.844.213.566	95,00
Utilidad a/ de impuestos	67.781.274.398	5,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (2006a)

El anterior planteamiento no es para nada exagerado, si se considera por ejemplo que en la parte alta y periférica del Poblado se han licenciado —en territorios muy mal dotados urbanísticamente— 9.300 soluciones en los últimos cinco años.

En el cuadro 6.2 se puede apreciar la estructura general de costos, terrenos y ventas potenciales de todo el plan parcial en pesos, en el momento en que se formuló dicho plan en 2006.

A juzgar por los datos presentados en el cuadro, se trata de una operación urbana de gran magnitud, cuya realización vale en su totalidad alrededor de Col\$ 1 billón 287.000 millones, es decir más de US\$585 millones.

El suelo pesa un poco más del 10% de las ventas, lo que lo sitúa en un nivel razonable para el desarrollo de la operación, estando estimado en Col\$ 464.000 el metro cuadrado (equivalentes a US\$210), es decir: un precio bajo dada la localización de este terreno en la zona más valorizada

de la ciudad, como es el Poblado, en donde según un informe de la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín, a 200 metros de esta área se encuentra la Avenida del Poblado que aparece en el anuario de ese mismo año 2006 con valores de suelo por encima de los Col\$ 900.000 el metro cuadrado (unos US\$409); por supuesto, el hecho de que los propietarios de estos suelos comercialicen los productos inmobiliarios a mayores o menores precios, haciendo fluctuar el valor resultante del suelo, dependerá del desempeño inmobiliario de la operación y de la dinámica general de la economía del país.

El sistema de gestión empleado hasta el momento para el desarrollo del Bloque A, Simesa o Ciudad del Río, es que la entidad propietaria (Valores Simesa S.A.) ha realizado las inversiones de urbanismo completo de todo el bloque (vías públicas, parques públicos y sistemas de servicios), incluidos los equipamientos de ciudad pactados como la sede del Museo de Arte Moderno a partir de la antigua construcción de Talleres Robledo, y ha empezado a comercializar los terrenos urbanizados a promotores privados independientes a partir de las 16 unidades de gestión o manzanas que componen este bloque.

Proceso de planificación y gestión

Los cinco bloques de propietarios que estructuran este plan parcial reconocen en cada uno un grupo de intereses, motivaciones y oportunidades diferentes para adelantar el proceso de renovación urbana, aspecto que constituye una de las tres estrategias esenciales: *autonomía*, *convivencia* y *flexibilidad*, las cuales permitieron la construcción de acuerdos y el actual desarrollo de este territorio. Es fundamental reconocer esta diversidad y determinar como primer postulado el principio de *autonomía* en la toma de las decisiones para la renovación de los lotes de cada grupo de propietarios, de acuerdo con sus condiciones. Así, el Bloque A de Simesa formuló el plan parcial y, por supuesto, al haberse ya trasladado la empresa allí ubicada, este bloque estuvo en condiciones de realizar el redesarrollo primero, mientras que cada uno de los otros cuatro grupos de empresas se encontraba con diferentes posibilidades e intereses para llevar adelante los proyectos.

Al respecto, influyen muchas circunstancias, sobre todo en el ámbito macroeconómico, para que cada una de estas empresas tome la decisión de trasladarse. Cabe considerar que, dada la inversión que cada una de

ellas posee instalada, en ningún caso la valorización de la tierra paga el traslado; por el contrario, si bien este es un activo valioso para las empresas, y gracias al plan parcial seguramente estará en permanente valorización, el traslado obedecerá más a decisiones relacionadas con las posibles mejores condiciones en otros sitios de la región o del país que permitan optimizar la competitividad, como sucedió con Simesa S.A.

Siendo así, debía reconocerse desde un principio que el redesarrollo del predio de Simesa no debía por ningún motivo ocasionar el traslado prematuro de las empresas colindantes, situación que podría originarse por la incompatibilidad en la colindancia directa de los actuales usos productivos y los usos residenciales. Este aspecto esencial se denominó “derecho de permanencia” y estaba garantizado por el POT y por el sentido común de la gestión, lo cual motivó la consolidación del segundo principio general para la operación: la *convivencia*, es decir, encontrar una manera de planificar la transformación del territorio haciendo que la urbanización con nuevos usos no afecte negativamente los usos preexistentes y que, a medida que las condiciones de base se vayan modificando (traslado de empresas y/o mitigación de los factores contaminantes de las mismas), se posibiliten nuevas formas de uso que quedarían condicionadas a las decisiones de las empresas preexistentes.

Un aspecto esencial para crear las mejores condiciones para aplicar el principio de convivencia de las actividades lo proveen la propia planificación y el diseño urbano, que disponen de un sistema de parques públicos y áreas de transición entre unos bloques de propietarios y otros, a fin de generar una suerte de “colchones” ambientales que no permiten el desarrollo contiguo de usos incompatibles, acompañado de un régimen de usos del suelo que específicamente establece, por ejemplo, limitaciones al desarrollo habitacional en las áreas colindantes de estos parques, mientras exista el uso industrial en funcionamiento del otro lado del área de mitigación ambiental.

Estos parques lógicamente quedarán por siempre como áreas verdes públicas, las cuales sumadas a las zonas verdes comunitarias obligatorias a dejar en cada proyecto generarán un estándar de espacio verde por habitante futuro de casi 7 metros, bastante más alto que el promedio de la ciudad que hoy se sitúa en 4 metros. Una vez que las empresas se reubiquen, tanto sus propios lotes como los de sus vecinos verán levantadas las restricciones para actividades incompatibles, en la mayoría de los casos la vivienda, y podrá generarse todo este potencial de 4.940 viviendas.

La definición de estas áreas verdes y de las áreas de proyectos condicionados se realizó a partir de elaborados estudios técnicos y simulaciones de factores contaminantes, que por ejemplo para el caso de material particulado en el aire permitían conocer su grado de dispersión o caída en relación con la fuente emisora y así identificar las áreas cuyo desarrollo se condicionaría en cada bloque, o en el caso del ruido, la definición de medidas de mitigación por distancias y la orientación de las construcciones y barreras permiten asegurar que los pobladores de los primeros complejos habitacionales no se verán afectados por el normal funcionamiento de empresas que existen en el sector, y que seguirán funcionando por tiempo indeterminado.³ El instrumento legal incluido en este caso, en el decreto que adopta y rige todas las actuaciones en el territorio del plan parcial, se denomina “protocolo ambiental” y consiste en la descripción —a partir de una línea de base— de las condiciones ambientales actuales y de funcionamiento de las empresas, de los derechos y deberes en esta materia para todos los involucrados, los urbanizadores a cargo de los nuevos proyectos y el funcionamiento de las industrias existentes.

La disposición de los parques y medidas de uso del suelo (transitorias y permanentes) y la aplicación del protocolo ambiental generan en la práctica una especie de “mecano” en donde las decisiones tomadas por cada bloque de propietarios inciden sobre las posibilidades de desarrollo propias y de sus vecinos para no afectarlos y así hacer viable la mezcla de diferentes usos (inclusive cada bloque posee posibilidades de urbanizaciones parciales manteniendo actividades productivas). Sin embargo, cada posibilidad de uso ofrece diferentes opciones específicas de actividades y proyectos a desarrollar, de manera que se pactó con la administración municipal un tercer principio para el plan parcial: la *flexibilidad*, que consiste en contar con una gama de opciones de usos reglamentada de acuerdo con las posibilidades de mezcla citadas y la vocación de cada territorio del plan parcial, pero que permite amplios rangos de adapta-

³ Las empresas existentes no constituyen grandes contaminadores; de hecho, todas se encuentran por debajo de los estándares máximos de contaminación permitida por la legislación ambiental colombiana para un sector industrial. Sin embargo, no alcanzan los estándares aplicables para los sectores residenciales, razón por la cual existe el riesgo de que, frente a una demanda o queja de los nuevos residentes, se apliquen sanciones a las industrias estándares de un sector residencial, lo cual haría inviable su funcionamiento en el sector y motivaría prematuramente su cierre o traslado.

PLANO 6.7 Simesa: planta general del plan parcial e imágenes del desarrollo proyectado

Fuente: Alcaldía de Medellín (2006a).

bilidad a las condiciones cambiantes del mercado y a las posibilidades de comercialización en la práctica de determinados usos. Así, en términos generales, se espera que —una vez completados todos los bloques— un 40% del territorio de todo el plan parcial se dedique a vivienda, otro 40% a actividades de comercio y servicios asociados a este corredor metropolitano, y un restante 20% a decidir con Planeación Municipal, de acuerdo con las posibilidades de mezcla y requerimientos de la ciudad en este sector (véase el plano 6.7).

Desde el punto de vista de la gestión de suelos, este plan parcial logra movilizar 30,6 hectáreas para una renovación urbana de altísima calidad, con impactos aún no medidos en materia de ahorro en inversiones viales y mejor utilización de las dos estaciones del metro del área de influencia. Igualmente puede inferirse que, en términos de servicios públicos, se habilitarían alrededor de 10.000 nuevas suscripciones a los servicios públicos donde antes existían 23 suscriptores (las empresas preexistentes), y que habría este mismo número de aportaciones al sistema de recaudo de impuestos catastrales, teniendo en cuenta ya no prediales industriales, sino cobros en estas 10.000 unidades prediales de viviendas de estratos 4



Construcción actual de Ciudad del Río, 2008.

y 5, comercios de mediano y gran formato —adicionalmente impuestos de industria y comercio— y oficinas y servicios en general.

Las características de innovación en la gestión y las cualidades urbanísticas de este plan parcial lo hicieron merecedor del Premio Leopoldo Rother, en la categoría de ordenamiento urbano y territorial, de la XX Bienal Colombiana de Arquitectura.

Instrumentos de gestión utilizados

- ❑ Obligación de vincular toda la superficie y las empresas al proceso de planificación para el redesarrollo mediante un plan parcial formulado por el bloque interesado en promover el desarrollo.
- ❑ Reparto equitativo de las cargas y de los beneficios entre el plan parcial y la ciudad, así como también entre los diferentes bloques de propietarios y, dado que los bloques están formados por diferentes unidades de gestión, reparto en el interior de dichas unidades cuando pertenezcan a diferentes propietarios.
- ❑ Aportes a cargas viales metropolitanas, sistemas maestros de servicios públicos y cesiones para parques públicos por encima del requerimiento básico de la norma.

- Conformación de tres delimitaciones de unidades de actuación urbanísticas en el Bloque E, para realizar igual número de integraciones inmobiliarias.
- Aplicación del derecho de permanencia.
- Diseño del protocolo ambiental a partir de la línea de base ambiental y la simulación de escenarios de impactos.

Lecciones aprendidas

A continuación se presentan algunas enseñanzas del proceso en sus diferentes fases.

Formulación

Logros

- Desde el POT, haber concebido este territorio apto para aplicar la renovación urbana y generar una nueva urbanización, y haber condicionado su planificación al instrumento del plan parcial, así como también haber establecido que el tamaño del plan parcial debía ser no sólo cada predio sino un territorio complejo como la totalidad de la supermanzana de Simesa.
- Haber encontrado un mecanismo para hacer posible el redesarrollo sin implicar el cierre de las empresas existentes, mediante los postulados de autonomía y convivencia.
- Aplicar de manera práctica conceptos e instrumentos como el derecho de permanencia, la línea de base ambiental y el protocolo ambiental, entre otros aspectos que permitieron establecer —en el diseño urbano y las reglas del desarrollo— una forma de proteger las actividades preexistentes y posibilitar al mismo tiempo las urbanizaciones, entendiendo las condiciones de transición de usos que hacen de este un proceso dinámico.
- El hecho de haber creado acuerdos entre empresas y comunidades con intereses en principio divergentes, y que a su vez la administración municipal y la autoridad ambiental sirviesen como aval de estos acuerdos.
- El diseño urbano genera una ciudad abierta y continua con el resto del entorno, opuesto al desarrollo reciente de unidades cerradas y condominios; los parques públicos generan una red que traspasa todo el plan y se articula con importantes elementos públicos externos.

Dificultades

- El bloqueo inicial del proceso por parte de casi todos los agentes del sector, dado el entendible temor ante la amenaza que implica un proceso de renovación. No sólo existen sobreentendidos con relación a la renovación urbana, sino también dificultades para construir acuerdos y generar confianza entre las partes.
- La oposición de algunos funcionarios de Planeación Municipal al proceso, ante su novedad y complejidad, el exceso de interpretaciones normativas, los prejuicios sobre la gestión privada, y la falta de antecedentes normativos y procedimentales.
- La construcción de datos confiables que sirvieran de línea base y permitieran crear el protocolo ambiental para que operara de soporte en relación con la normativa ambiental existente, la cual no reconoce este tipo de procesos de transición en el cambio de los usos del suelo.

Ejecución

Logros

- El desarrollo actual de Ciudad del Río (Bloque A de Simesa) ha sido muy bien lanzado y recibido por la comunidad en general, y se han abandonado paradigmas sobre el origen industrial del sector y sus condiciones de desarrollo en principio poco atractivas.
- Parte de los propietarios y promotores de este bloque decidió desarrollar la totalidad del urbanismo (calles, parques, equipamientos) de este territorio —aunque se habría podido desarrollar mediante unidades de gestión más pequeñas—, lo que hace que ya se esté consolidando un sistema de espacios públicos completo y continuo que facilitará su desarrollo en muy corto plazo, entregando al municipio una muy significativa cantidad de áreas públicas.
- Los promotores de Ciudad del Río han invertido en un diseño urbano de gran calidad para las zonas públicas, lo que en términos generales excede por mucho a la tradicional inversión en lo público que suele realizar el sector privado, si se considera que estos serán espacios enteramente públicos, y generarán buenas condiciones ambientales tanto para los usuarios y residentes como para la ciudad en general.
- Se están desarrollando de manera simultánea todos los usos posibles, lo que hace que el área cuente tanto con vivienda como con áreas de comercio, equipamientos de salud, educación, museos y oficinas y co-

mercios en gran escala en las inmediaciones, lo cual configura un área multifuncional que logra el tipo de urbanización que se pensaba desde el POT con relación al corredor metropolitano de servicios.

Dificultades

- Aunque las características de los sistemas de servicios públicos fueron concertadas con Empresas Públicas Municipales durante el proceso de formulación, en el proceso de ejecución esta compañía cambió las condiciones, lo cual generó retrasos y costos excesivos al proceso.
- En las pasadas elecciones municipales, se intentó atacar y desvirtuar este proceso, con el fin de desprestigiar tanto a la administración municipal que lo aprobó (alcaldía de Sergio Fajardo), como a los promotores dueños del suelo, como parte de estrategias de tipo político y empresarial.

Participación ciudadana

Logros

- Se demostró que el sector privado, aun cuando de entrada posea intereses divergentes, puede encontrar mecanismos de concertación a favor de todas las situaciones, cediendo parcialmente en aras de construir en forma conjunta, como sucede en cualquier negociación exitosa, con igual ganancia para todas las partes.
- El municipio sirvió de aval y árbitro efectivo en el proceso de concertación de intereses entre particulares y comunidades muy diversas.

Dificultades

- La falta de mecanismos y metodologías aplicables a la participación ciudadana en un entorno empresarial (el gran desarrollo de las ciencias sociales se encuentra en las metodologías para sectores populares); sin embargo, este proceso demandó un esfuerzo de procesos de participación y concertación que abarcaron desde las juntas directivas de las empresas (tres de ellas propiedad de grupos transnacionales —japoneses, canadienses y austríacos—), pasando por los niveles directivos y técnicos de todas las compañías, hasta la atención y concertación de intereses de las comunidades del barrio Colombia (sector productivo que rodea la zona) compuesto por pequeñas empresas y microempresas.

Sostenibilidad de las intervenciones

Logros

- Crear un sistema adaptable en el tiempo a los procesos de cambio de cada empresa asentada.

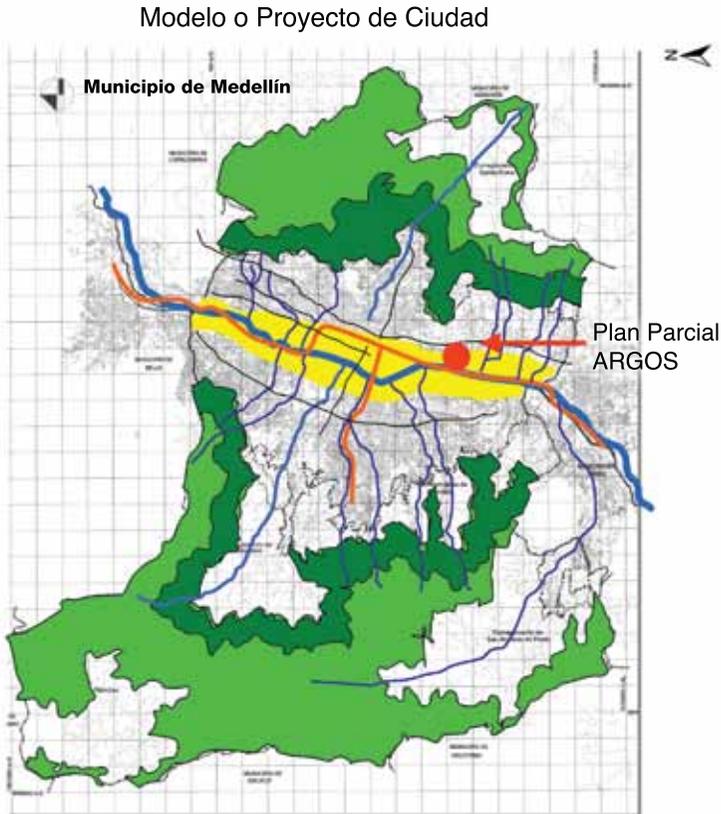
Dificultades

- La aplicación de las estrategias de gestión favorecen bastante la elevación de los precios del suelo de los bloques que mantendrán su funcionamiento productivo, y puede haber aumentos excesivos sin que esté prevista la captación de plusvalías por parte del municipio, e incluso puede darse lugar a la especulación y retención de estos suelos.
- Este potencial incremento de los precios puede hacer que no se cumplan los propósitos de uso iniciales tanto previstos por el POT como por el plan parcial, por ejemplo en términos de la cantidad y del tipo de complejos residenciales.

EL PLAN PARCIAL DE ARGOS

Localización

El plan parcial de Argos se puede considerar como un proceso muy similar al de Simesa, que comparte el mismo tratamiento y el mismo papel en cuanto a la destinación o al futuro que el POT le asigna a este territorio localizado en el corredor metropolitano de servicios (véase el plano 6.8). Las diferencias radican por una parte en la escala, ya que este plan parcial es mucho más pequeño (41.358 m² de área de planificación), y en el hecho de que al encontrarse directamente ubicado sobre el corredor multimodal (Autopista Regional y línea A del metro, en la intersección con la calle 30), se conecta directamente con la estación Industriales y, en inmediaciones del sistema complementario de movilidad del metro, con buses articulados del sistema denominado Metroplús, que circulará por la calle 30. Todo esto hace que este sitio posea una gran accesibilidad y al mismo tiempo esté llamado a ser utilizado esencialmente como un gran nodo empresarial y de servicios, sin que haya en este caso interés por construir vivienda, dadas las condiciones de su entorno.

PLANO 6.8 Localización del plan Argos en la ciudad de Medellín

Fuente: Adaptación del autor sobre el plano simplificado del modelo del POT de Medellín.

Así, uno de los méritos de este plan parcial, con relación a la implementación del POT de la ciudad, es la creación de un hito urbano y funcional en un punto estratégico sobre el río Medellín, lo cual pone en evidencia la vocación de redesarrollar este territorio y la aplicación de la estrategia de crecimiento hacia adentro, mediante la utilización de un espacio que hasta el momento era considerado casi como “residual” después del traslado de la industria que allí existía y las continuas ampliaciones de sistemas metropolitanos de movilidad.

Al igual que en el caso de Simesa, a este plan parcial lo motivó el traslado de una gran industria, una cementera llamada Argos, que junto con un predio más pequeño localizado al sur de esta, conforma desde el POT de 1999 el área de planificación que este instrumento debía resolver. En

este caso, al tratarse de sólo dos propietarios distintos y ante la extinción de la actividad industrial en ambos, los procesos de gestión fueron definitivamente menos complejos; sin embargo, su valor estratégico y demostrativo tiene que ver con el desarrollo de una aplicación directa de todos los postulados del POT en un mismo territorio, logrando por su estratégica localización un gran impacto para la ciudad.

Este territorio constituye un 10% del área para nuevas urbanizaciones en este sector del Poblado y, junto con el plan de Simesa y otras actuaciones adyacentes (como el Centro Comercial “Punto Clave”, un complejo de oficinas de aseguradoras, y el desarrollo comercial de PIER 30), conforma un sector de enorme transformación, que en muy poco tiempo (los últimos dos años) ha logrado convertir una zona industrial muy poco atractiva y de alto impacto ambiental, por estar ubicada en todo el centro geográfico del conglomerado urbano, en un nodo de desarrollo que permite optimizar la utilización de territorios con muy buena accesibilidad, gracias al metro, al sistema Metroplús, a la autopista regional y a la cercanía del centro, siendo uno de sus rasgos más sobresalientes que, dada su localización, se hace visible desde casi cualquier parte de la ciudad.



Vista panorámica del desarrollo del Centro Empresarial Bancolombia en el plan parcial Argos, 2008.

Este desarrollo “tan visible” a su vez logra “visibilizar” la aplicación de las estrategias del modelo de ordenamiento territorial de la ciudad, a saber: crecimiento hacia adentro, recuperación del río Medellín, optimización de redes, y mejor utilización de los sistemas de metro y Metroplús, todo lo cual genera un gran centro empresarial que permitirá, con base en los anteriores atributos, movilizar empleados y usuarios en medios de transporte masivo.

Breve descripción

Si el plan parcial aledaño a Simesa ha estado motivado por el interés de los dueños de los suelos que quedarán vacantes tras el traslado de la industria del mismo nombre, el plan parcial de Argos parte desde la decisión del banco más grande del país (Bancolombia) de instalar su sede principal y centro empresarial en el área dejada vacante por la cementera Argos. Así, este constituye uno de los ejemplos en que un proyecto urbano predeterminado genera como mecanismo de gestión su propio plan parcial, cuando generalmente sucede al contrario: se plantea una planificación de un sector que promueve el surgimiento de diferentes proyectos, siendo igualmente válida cualquier vía siempre que se cumplan los propósitos previstos por el POT y el modelo de ciudad.

En este caso, el instrumento del plan parcial se aplica no sólo por requerimiento del POT sino también porque, para fines prácticos, va a cumplir un importante papel en términos de la concertación y del reparto de cargas y de beneficios entre el municipio de Medellín y sus promotores. Desde el propio POT existían en este territorio enormes requerimientos de “fajas” o cargas viales proyectadas, lo cual era necesario equilibrar, y esto seguramente sólo podía lograrse mediante la construcción de una urbanización del tipo centro empresarial como la que en efecto se construye.

Aunque el área bruta del plan parcial es de 41.358 m², las diferentes obligaciones que el POT establece para este plan parcial en materia sobre todo de requerimientos viales (26.000 m², lo que equivale al 62% del área) hacen que, si se descuentan tales espacios para infraestructura pública metropolitana —y se considera que sobre el área neta que queda se deben ceder otras áreas para parques y equipamientos públicos y dejar libres áreas para antejardines, retiros, aislamientos y zonas libres—, la ocupación final posible sólo abarque menos de 10.000 m², equivalentes

PLANO 6.9 Plano general del plan parcial de Argos

Fuente: Alcaldía de Medellín (2005).

al 24% del área de planificación, es decir: más del 76% del territorio se convierte así en espacio público con diferentes destinaciones y debe ser cedido a título gratuito al municipio (véase el plano 6.9).

Sobre el área neta, la reglamentación del POT permitiría una edificabilidad equivalente a un índice de construcción de 6,0; sin embargo, los promotores del plan estimaron que solamente necesitarían una edificabilidad equivalente a un índice de 4,0, es decir: casi 50.000 m² útiles, sin contar áreas comunes, circulaciones y parqueaderos, lo que eleva la posible edificabilidad total al triple. Esto, colocado en la superficie ocupable, genera un volumen alargado, con algunas “perforaciones” o transparencias de lado a lado, que acompaña este tramo del río hasta la estación del metro.

El cuadro 6.3 permite conocer la distribución entre los dos posibles proyectos: la unidad de gestión 1 es el centro empresarial de Bancolombia y la unidad de gestión 2, otra torre de oficinas con potencial plataforma comercial.

CUADRO 6.3 Áreas de intervención del plan parcial de Argos, 2005

	Áreas del plan			
	Área bruta (m ²)	Área bruta (porcentaje)	Área neta (m ²)	Área neta/área bruta (porcentaje)
UG1	35.673,79	86	13.547,50	38
UG2	5.685,17	14	1.811,83	32
Totales	41.358,96	100	15.359,33	37

Fuente: Alcaldía de Medellín (2005).

Los siguientes datos del centro empresarial de la unidad de gestión 1 (sede de Bancolombia), cuya construcción se está finalizando, dan cuenta de la dimensión de este proyecto. Los datos provienen del diario *El Colombiano* de Medellín (2008), y de la firma AIA, constructora del proyecto:

- ❑ 135.379 m² de construcción total.
- ❑ 4.200 empleados fijos, más un potencial de usuarios de dos veces esta cifra.
- ❑ La inversión total privada para realizar esta unidad de gestión 1 es de Col\$ 360.000 millones, es decir: unos US\$163 millones.
- ❑ El aumento de la cantidad de metros cuadrados construidos con respecto a la fábrica que existía es de 10,5 veces más área utilizada, aunque se trata de una ocupación tres veces menor en superficie.
- ❑ La potencial elevación del recaudo predial por cuenta de este proyecto se estima en más del 300% con relación a la situación actual, y la tasa de incremento en la utilización del metro equivale al 1.200%, sin medir los posibles impactos en materia de ahorro en desplazamientos de los 4.200 empleados y usuarios que contarán con acceso directo al sistema.
- ❑ Dadas las condiciones topográficas, el desarrollo de un centro empresarial de estas características en otra zona, habría demandado tres veces más suelo y la construcción de nuevas obras viales y de infraestructura de servicios que la ciudad habría tenido que asumir para posibilitar la urbanización.

A continuación se detallan algunas características específicas del edificio que se está construyendo en la unidad de gestión 1:

- ❑ El edificio de la Dirección General de Bancolombia integra en un solo sitio a funcionarios y entidades de la organización ubicados originalmente en más de siete sedes diferentes, debido al crecimiento del banco y de las varias fusiones que ha tenido la entidad. Por su tamaño y por el volumen de empleados y usuarios, el edificio se constituye no sólo en el complejo de oficinas más grande de la ciudad, sino también del país.
- ❑ La concepción arquitectónica del edificio ha sido de adentro hacia afuera, pensando en los requerimientos funcionales y ambientales

necesarios para albergar tal cantidad de personas, y simultáneamente, de afuera hacia adentro, a fin de integrar al edificio las determinaciones urbanísticas establecidas en el plan parcial, entre las cuales cabe citar las siguientes:

- Fraccionamiento de la “masa” en dos volúmenes separados con un espacio público central que permita la comunicación pública y las visuales del sector hacia el río, lo que obliga al establecimiento de puentes de intercomunicación entre los dos edificios resultantes, que “cubren” o pasan debajo del espacio público.
- Máxima transparencia visual en los vestíbulos de acceso a los volúmenes de la edificación, a manera de remate visual de las calles urbanas que terminan en ellos.
- Conformación de tres espacios públicos a lo largo del lote, al principio, al final y en el centro del conjunto empresarial, hacia los cuales se orientan primordialmente los locales comerciales exigidos en el primer nivel de la edificación para “animar” el espacio público.
- Los espacios públicos determinados en el plan parcial se entregan completamente diseñados y dotados con mobiliario y paisajismo aprobado por la municipalidad.

La geometría longitudinal del lote (aproximadamente 400 metros de longitud y 25 metros de ancho), aunada a la limitación en altura (unos 54 metros) impuesta por la cercanía del cono de aproximación del aeropuerto local, configura un conjunto arquitectónico en el que predominan el volumen y la masa horizontal. Conforme con la orientación del predio, las fachadas más largas de las edificaciones quedan totalmente expuestas al sol del trópico. El uso de tecnologías bioclimáticas pasivas para el acondicionamiento de aire fue desechado por el alto nivel de contaminación auditiva y ambiental del sitio en que se encuentra ubicado el proyecto, en medio de dos autopistas muy ruidosas, con presencia de tráfico pesado y alto volumen de vehículos. El análisis de sostenibilidad ambiental del edificio definió la necesidad de tener cerramientos “opacos” con aislamiento térmico en por lo menos el 50% del total de las fachadas; contar con vidrios LOW-E (de baja emisividad) con aislamiento acústico en el resto de las superficies vidriadas, y tener un refuerzo de cortinas interiores con telas retráctiles microperforadas y funcionamiento automatizado. Todo esto se ha puesto en marcha a fin de poder controlar tanto el

tamaño de los equipos requeridos como, y principalmente, minimizar los consumos energéticos futuros derivados del acondicionamiento mecánico del aire interior. Una idea de la magnitud de este proyecto puede darla el hecho de que la circulación vertical se realiza a través de 29 ascensores y 4 escaladores mecánicos.

Como complemento de los niveles de oficinas y de salas de reuniones, los usuarios del conjunto van a contar con locales comerciales de servicios, pastelerías y cafés en el primer piso, y un último nivel en el cual se presentan las mejores visuales del edificio y donde se ubicaron los servicios al personal, tales como restaurantes, mantenimiento físico, gimnasio y zona lúdica de descanso.

Proceso de planificación y gestión

Así como el rasgo más significativo de la gestión del plan parcial vecino de Simesa lo constituía la concertación que permite la convivencia de usos entre diferentes grupos empresariales privados, este plan parcial planteaba otro reto importante a resolver: localizar una función altamente demandante en la zona mejor dotada y realizar una actuación demostrativa de la aplicación del POT. La ubicación de este territorio lo vuelve atractivo para la localización de un gran centro empresarial, con beneficios mutuos tanto para los “dueños” como para la ciudad; concretamente aquí se concentran tal nivel de sistemas urbanos y requerimientos de áreas de la superficie del plan que se hace necesario convertir en sistemas públicos más del 70% del suelo.

¿Cómo resolver en términos del reparto equitativo de las cargas y los beneficios esta situación entre la ciudad (la administración municipal) y el sector privado?

La respuesta tiene que ver con el establecimiento de una estrategia de apoyo mutuo entre el sector privado promotor y Planeación Municipal, representando los intereses públicos, que posibilite la cesión en forma gratuita de grandes porciones de terrenos para localizar sistemas viales y de espacios públicos de carácter metropolitano y en contraprestación habilitar, en la reducida área que queda para construir, una alta edificabilidad y ocupación.

Por eso, el centro empresarial surge como una edificación con la forma y las características que posee, aun cuando estas cesiones generan grandes restricciones que inclusive inciden en la arquitectura y plantean

retos difíciles de solucionar, pero que han sido integrados al proyecto, como los siguientes:

- ❑ Los estacionamientos no pueden construirse en sótanos por la colindancia inmediata con el río y los problemas que esto genera.
- ❑ La orientación del edificio y de las oficinas.
- ❑ Los sistemas de acceso desde el metro y desde el espacio público en general deben hacerse a través de rampas y puentes para salvar los sistemas viales principales.
- ❑ No fue posible subir más en altura para despejar más área en superficie y tener más “perforaciones” de las que tiene la edificación, dado que existen restricciones de altura por la operación del aeropuerto Olaya Herrera.

Habiendo sido aprobado el plan parcial en 2005, próximamente se inaugurará el centro empresarial de Bancolombia, que constituye el 86% del plan parcial. De esta manera, se han integrado al redesarrollo de la ciudad casi 140.000 m² de construcción de oficinas y servicios de gran importancia para la competitividad de la ciudad y la región.

Instrumentos de gestión utilizados

- ❑ Obligación de vincular toda la superficie y las empresas al proceso de planificación para el redesarrollo mediante un plan parcial, formulado por el bloque interesado en promover el desarrollo.
- ❑ Reparto equitativo de las cargas y de los beneficios entre el plan parcial y la ciudad, así como entre las dos unidades de gestión, para establecer un equilibrio en los aportes a sistemas locales y metropolitanos en proporción al aprovechamiento de cada una de dichas unidades.
- ❑ Aportes a cargas viales metropolitanas, sistemas maestros de servicios públicos y cesiones para parques públicos por encima del requerimiento básico de la norma.

Lecciones aprendidas

A continuación se sintetizan algunas de las enseñanzas que este proceso ha dejado hasta el momento.

Formulación

Logros

- Haber sostenido la necesidad de formular un plan parcial a pesar del tamaño relativamente reducido de la superficie y de la existencia de sólo dos propietarios, pues de todas maneras el proyecto de ciudad precisaba este instrumento de concertación entre las partes y el Estado, dados los altos requerimientos de cargas públicas.

Dificultades

- Haber desarrollado con tanto detalle el sistema de reparto entre los dos propietarios, cuando la incidencia de las cargas metropolitanas no tenía por qué ser equivalente.

Ejecución

Logros

- Realizar en muy corto plazo la gran edificación que evidencia la aplicación del nuevo modelo de crecimiento hacia el río Medellín, aplicando todos los postulados del POT.

Dificultades

- La reacción de algunos sectores académicos y del medio de la arquitectura, que han calificado el centro empresarial como “demasiado grande”, lo cual evidencia todavía la falta de conciencia real que se tiene del modelo de ordenamiento de “crecimiento hacia adentro” tan pregonado en la teoría pero a la vez tan poco aplicado y asimilado, dado que esta primera gran edificación sobresale enormemente en este territorio casi vacío, por lo cual cambia la perspectiva tradicional de la zona, y es este hecho lo que ha generado en ocasiones reacciones adversas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

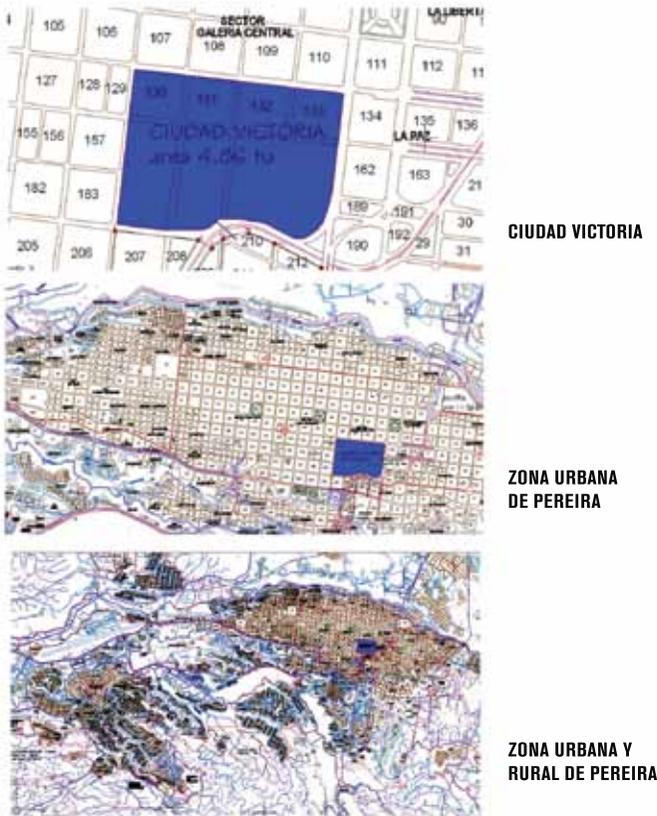
- Alcaldía de Medellín. 2005. Decreto 2641/2005: Adopción del Plan parcial de “Argos”. Documento Técnico de Soporte. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- . 2006a. Decreto 124/2006: Adopción del Plan parcial “Gran Manzana de Simesa”. Documento Técnico de Soporte. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- . 2006b. Documento técnico de soporte Plan parcial de redesarrollo de Simesa. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- . 2008a. Boletín de prensa Nro. 1668 del 5 de noviembre de 2008. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- . 2008b. Plan de Desarrollo de Medellín 2008–11. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Concejo de Medellín. 1999. Acuerdo 62/1999, Plan de Ordenamiento Territorial. Medellín: Concejo de Medellín.
- . 2006. Acuerdo 46/2006, Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial. Medellín: Concejo de Medellín.
- EDU (Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín). 2007. *Generación de vivienda en edificaciones en altura para familias de bajos ingresos en el municipio de Medellín*. Medellín: Gerencia Auxiliar de Gestión Urbana y Vivienda de la EDU.
- El colombiano*. 2008. “Ya está casi listo el nuevo Bancolombia”, *El colombiano*, domingo 9 de noviembre de 2008, pág.12. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/PDFImpresa/pdf_2008_11_9.pdf.
- García, Juan Carlos. 2005. *Sistema de reparto de cargas y de beneficios para Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Muñoz, Hernando. 2006. *Política pública para la familia en Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

CIUDAD VICTORIA

Adriana Vallejo de la Pava

La ciudad de Pereira está ubicada en el eje cafetero, en el sudoeste colombiano, a 1.411 metros sobre el nivel del mar, con un área de 702 km² y una población estimada en 454.291 habitantes (DANE, 2005). La densidad de la población es de 626 hab./km². El 87% de la población se encuentra en el área urbana y sólo cuenta con 5,2 m² por habitante. En el plano 7.1 se puede observar la dimensión de la intervención en la zona urbana de la ciudad.

PLANO 7.1 Ubicación de las zonas urbana y rural de Pereira, y Ciudad Victoria



Fuente: Elaboración propia con base en PORTE (2000).

El área de Ciudad Victoria representa el 17% del área del centro de Pereira y permite —a través de diferentes piezas urbanas— enlazar y tejer el soporte urbano de un sector específico del centro con el resto de la ciudad y de la región. Más del 50% del área de Ciudad Victoria es espacio público. La intervención urbana resulta significativa considerando las dimensiones de la ciudad, y muy representativa considerando el esfuerzo presupuestal de una administración pública que decide invertir más del 10% de su presupuesto para atraer inversión privada y lograr la recuperación integral de un sector altamente deteriorado.

En Colombia se han desarrollado grandes proyectos de inversión, a través de los cuales se evidencia el impacto positivo sobre la estructura urbana y la imagen de la ciudad, gracias a la recuperación de centros tradicionales que han estado abandonados y descuidados por más de 20 años, con intervenciones sobre el espacio público, como el Parque del Tercer Milenio en Bogotá o Ciudad Botero y La Alpujarra II en Medellín. Sin embargo, Ciudad Victoria se diferencia por haber logrado que Col\$ 30.000 millones de inversión pública vincularan más de Col\$ 120.000 millones de inversión privada, y por generar una nueva concepción de las cargas, incluidas las sociales, para los procesos de renovación. Esta lógica del agente público es la que persigue precisamente la Ley 388 y que el país ensayó, por primera vez, en la ciudad de Pereira, con un ingrediente adicional: reconocer la problemática social y convertir las cargas (aportes de los inversionistas) en recursos para invertir en su solución.

Con Ciudad Victoria, Pereira pasó de los planes a los hechos concretos de intervención. El Plan de Renovación obtuvo el Premio Leopoldo Rother en la categoría de ordenamiento urbano y territorial de la XIX Bienal Colombiana de Arquitectura. Los criterios de juzgamiento y premiación fueron los siguientes: “articulación de las propuestas con los instrumentos de planeamiento, gestión y financiación contemplados en las normas nacionales sobre ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997), aportes a los procesos de planeación con participación de diversos actores en el contexto de los instrumentos normativos y desarrollo de nuevos elementos e insumos para la gestión urbana” (SCA, 2004:36).

El jurado destacó del proyecto: “la adecuada utilización de la figura del plan parcial, el manejo del sistema de distribución de cargas y beneficios que incorporó de una manera novedosa el tema de las cargas sociales que se generan al intervenir este tipo de sectores e igualmente, el ejercicio que incluye acciones tendientes a involucrar diversos actores sociales,

reconociendo la alta complejidad de intervenir sectores de la ciudad consolidados y en proceso de deterioro” (SCA, 2004:36).

La transformación de zonas urbanas con alto deterioro humano y físico en espacios renovados y con una alta productividad urbana depende del liderazgo público y de la capacidad para generar confianza y credibilidad en los inversionistas privados. Los instrumentos de gestión del suelo, establecidos en la legislación colombiana, son herramientas útiles para garantizar la seguridad jurídica a dichos inversionistas; sin embargo, constituyen sólo una parte dentro de la estrategia de gestión y de negociación de un proyecto de renovación urbana. Esta es la principal conclusión de este capítulo.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad, adoptado en el año 2000, propuso, entre otros objetivos, consolidar a Pereira como el gran centro de negocios y servicios de la región, y definió macroproyectos estratégicos como la recuperación urbanística del centro tradicional y la recuperación integral del Colector Egoyá y su área de influencia. Para el sector de la antigua galería, zona de expansión del centro tradicional, se determinó la necesidad de emprender acciones de renovación urbana y redesarrollo¹, para detener el progresivo deterioro social, económico, físico y ambiental del sector. En 2001 el gobierno municipal decidió convertir en realidad ese propósito del plan de ordenamiento y avanzar en la consolidación de un modelo de ciudad compacta, a través del plan parcial de renovación de Ciudad Victoria, que sería el detonante de los dos macroproyectos estratégicos.

Con Ciudad Victoria se busca integrar los objetivos de la planificación socioeconómica del plan de desarrollo (recuperar a la población vulnerable habitante del sector, y promover la inversión y la generación de empleo) con los propósitos del plan de ordenamiento (recuperar la vigencia urbanística y funcional del sector de la antigua galería —centro de la ciudad—), desarrollando una plataforma urbana competitiva para el comercio y los servicios de la región, incrementando y cualificando los espacios públicos y culturales, y propiciando una mayor complementariedad y densidad del uso del suelo.

Este capítulo está dividido en cuatro partes. En la primera se explican los antecedentes del proyecto, es decir, los esfuerzos preliminares realiza-

¹ A propósito de la utilización del término “redesarrollo” véase la nota al pie 1 del capítulo 5: “Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas públicas”.

dos en la ciudad a través de diferentes ejercicios de planificación y el contexto socioeconómico de Pereira, en el cual nació Ciudad Victoria.

En la segunda parte se presenta una descripción del proyecto, desde el año 2001, que formó parte del Plan de Desarrollo Pereira Misión de Todos (2001–03), y de las políticas públicas que definieron aspectos fundamentales del mismo; también se detalla la organización institucional establecida para su ejecución. Tomando como base esa estructura, que incluye los aspectos sociales, los proyectos privados, la seguridad y los proyectos públicos, se explican las estrategias de gestión implementadas y los resultados obtenidos.

La tercera parte se refiere a los instrumentos de gestión y financiamiento, y allí se exponen los criterios y las formas de aplicar el reparto de cargas y beneficios, el papel que desempeñó la administración municipal en el proceso de negociación de los predios y los resultados de cada una de las unidades de gestión. A su vez, se relacionan los resultados con el comportamiento de la economía local y los beneficios sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

En la última parte se analizan las lecciones aprendidas, se resaltan los principales factores que garantizaron el éxito del proyecto y los elementos que lo diferencian de otras experiencias en el país, y se elaboran algunas conclusiones, que pueden reproducirse en otros contextos. Como ya se mencionó, Ciudad Victoria obtuvo en 2004 el premio Leopoldo Rother por haber implementado y articulado los instrumentos de planificación, gestión y financiamiento establecidos en la Ley 388 de 1997, con la participación de una gran red de actores, y por haber logrado una distribución equitativa de cargas y beneficios, incorporando por primera vez las cargas sociales, cuyos recaudos han financiado los programas sociales de la población vulnerable del sector.

En Pereira no se ha municipalizado el catastro, ni se cuenta con información histórica sobre el comportamiento de las principales variables del sector inmobiliario; por lo tanto, no se ha podido medir con indicadores cuantitativos el impacto de Ciudad Victoria. Existen valores como la confianza, el sentido de pertenencia, la recuperación del orgullo y otros intangibles, que surgen cuando se logra hacer realidad un sueño, que no son medibles, pero que los ciudadanos reconocen.

Este capítulo está escrito para formuladores y encargados de implementar políticas públicas, para gerentes de proyectos públicos o privados, para encargados de la toma de decisiones, y no sólo para arquitectos

o urbanistas; su enfoque se concentra en tratar de explicar la lógica detrás de las políticas, de las decisiones y de la gestión pública.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL PROYECTO

En esta primera parte del capítulo se explican las propuestas preliminares efectuadas para la zona de intervención, y el contexto social y económico de la ciudad: condiciones de habitabilidad, indicadores de seguridad, tasas de desempleo, composición y variación del producto interno bruto (PIB), en el momento en que se formuló el proyecto.

Antecedentes

Por su alto grado de deterioro y por su ubicación estratégica, la zona de la antigua galería había sido objeto de múltiples iniciativas, estudios y propuestas de planificación desde 1965. Ninguno de los proyectos formulados hasta el año 2000 logró materializarse, por falta de un liderazgo público basado en planes realistas y estrategias integrales de gerencia pública para asumir los aspectos sociales, económicos y físicos del proyecto.

El primer plan, para la zona de la antigua galería, lo formuló Planeación Municipal (1980–82), sobre un área de 19,4 hectáreas, con propuestas de intervención física, pero sin acciones claras sobre los aspectos sociales y económicos del proyecto. En 1984 la Empresa de Renovación Urbana amplió el área de intervención hacia el sector del aeropuerto Olaya Herrera (véase su ubicación en el plano 7.2), y propuso conservar y modernizar las actividades tradicionales de la plaza de mercado. La única edificación que se logró construir fue el Centro Comercial Fiducentro.

En 1992 y 1993, Procentro formuló una propuesta para la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), que involucraba aspectos sociales y económicos del proyecto, y proponía por primera vez el Bulevar Egoyá. Sin embargo, sólo se logró avanzar en el marco conceptual de las intervenciones urbanas y en la intencionalidad de los proyectos.

En 1995 la misma empresa propuso un proyecto de intervención urbana sobre nueve manzanas críticas por su grado de deterioro físico y social. En su implementación surgieron dificultades en la aplicación de los instrumentos previstos en la Ley 9 de 1989. El último intento, antes de

PLANO 7.2 Plan parcial de Ciudad Victoria, 1984



Fuente: Elaboración propia sobre fotografía aérea de Google Earth.

llevar adelante Ciudad Victoria, se realizó en 1997, y a través del mismo se pretendía utilizar el mecanismo de titulación inmobiliaria. Como ocurrió en otros momentos del proyecto, la administración municipal no logró avanzar lo suficientemente rápido para convertir en proyectos urbanos las propuestas contenidas en los diferentes ejercicios, liderados por Planeación Municipal o por las empresas de renovación urbana.

El sismo de 1999 destruyó la antigua galería de mercado y obligó su traslado a otra zona de la ciudad, la zona de Turín. El POT del año 2000 reconoció la importancia que la ciudad le había dado a la zona por su ubicación estratégica y potencial de desarrollo, determinó los criterios de intervención para la zona de la antigua galería y la zona de influencia del Colector Egoyá, y definió como instrumento de planificación para su desarrollo los planes parciales.

Ese mismo año se realizó el Taller de Gestión Urbana, que sirvió de base para la formulación del proyecto urbanístico Egoyá, Galería y Turín, reglamentado el mismo año a través del decreto 3991. El Taller de Gestión Urbana planteó también un proyecto de vivienda en la zona de Galicia, área de expansión situada al oeste del área urbana de Pereira. En 2001 el gobierno municipal consideró que el desarrollo del macroproyecto de vivienda Galicia, en la zona de expansión urbana, era incompatible con el modelo de ciudad compacta, y concentró su estrategia territorial en

la renovación urbana del centro de la ciudad, a través del plan parcial de Ciudad Victoria.

Contexto socioeconómico

La caída en los precios internacionales del café y el sismo de 1999 golpearon fuertemente la economía local. Pereira inició la presente década en una situación social precaria y sin una vocación económica claramente definida. Entre junio de 1997 y junio de 1999 la población desempleada del Área Metropolitana de Pereira se duplicó, pasando de 33.000 a 67.000 personas. En diciembre de 2000 la tasa de desempleo ascendía a 21,04 % (CIR, 2001).

La estructura de la economía local cambió durante el decenio de 1990. El sector agropecuario perdió participación, pasando del 7,8% en 1990 a representar sólo el 4,9% en 2000, principalmente por la caída en los precios del café.

En 2000 Pereira registraba altos índices de violencia e inseguridad, sobre todo en el centro de la ciudad. La tasa de homicidios en ese año llegó a 97 por 100.000 habitantes, casi 30 puntos por encima de la tasa de



Residencias: Ejemplo de vivienda en la zona donde los propietarios alquilaban por días las habitaciones (Foto: Nidia Paola Monsalve).

en el denominado “triángulo de oro” (véase el plano 7.3). La ciudad se halla unida vialmente con los tres centros urbanos más importantes del país (Bogotá, Medellín y Cali) y se localiza cerca de los principales puertos marítimos en el océano Pacífico (Buenaventura). La ubicación estratégica de Pereira genera grandes potencialidades para su desarrollo como centro de comercio, de negocios y de servicios, tanto para la ciudad-región del eje cafetero como para toda la región del sudoeste colombiano. Pereira tiene aeropuerto internacional en el casco urbano y está cerca del río Cauca, que desemboca en el océano Atlántico, condiciones que favorecen su competitividad como centro de negocios internacionales.

Objetivos generales del plan parcial

Objetivo político: Consolidar la gobernabilidad cumpliendo con las metas y los objetivos establecidos en el POT y en el plan de desarrollo de la ciudad.

Objetivos sociales: Mejorar la calidad de vida de la población vulnerable que habita y trabaja en el sector de la antigua galería. Atender integralmente a todos los grupos sociales. Crear alternativas de generación de ingresos.

Objetivos económicos: Consolidar la vocación comercial y de servicios de la ciudad. Promover la inversión privada. Realizar un reparto equitativo de cargas y beneficios entre las unidades de gestión del plan parcial.

Objetivos físicos y ambientales: Generar un entorno de alta calidad y eficiencia urbana que garantice una dinámica tanto diurna como nocturna en la zona de intervención, fortaleciendo la vocación del centro tradicional y potenciando sus ventajas estratégicas de localización y accesibilidad.

Objetivo cultural: Consolidar el área de expansión del centro tradicional como zona cívica, cultural y comercial de gran representatividad para la ciudad.

Políticas públicas

Las políticas públicas parten de una definición del problema para formular su solución, tomar decisiones, establecer agendas e implementar

acciones (Parsons, 1997). Pereira necesitaba atender la problemática de la población vulnerable del sector, consolidar su vocación comercial y de servicios, y recuperar la vigencia urbanística y funcional del centro de la ciudad. Las soluciones debían considerar la problemática específica de cada grupo poblacional, y vincular todas las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG) en su solución. La ciudad debía continuar renovando y revitalizando su zona céntrica, e incentivando el desarrollo de proyectos inmobiliarios. En las ciudades compactas, los costos de infraestructura física y de servicios públicos son menores, los ciudadanos se desplazan menos y, por lo tanto, se reduce la contaminación atmosférica y el consumo de energía. Las condiciones de deterioro humano y físico del sector de la antigua galería eran el principal obstáculo para revivir el área urbana central.

Considerando lo anterior, se formuló el proyecto Ciudad Victoria, en el marco del Programa de Recuperación de la Zona de la Antigua Galería del Plan de Desarrollo, Pereira Misión de Todos, del gobierno municipal del período 2001–03. El proyecto sustenta sus actuaciones urbanísticas en el POT y sus acciones en los principios de gestión pública que orientan los programas del plan de desarrollo: que sea realista, posible de ejecutar y cumplir dentro del período establecido en el plan; que priorice la inversión social sobre las inversiones en infraestructura física, y que resulte generoso en espacios públicos y atractivo para la inversión privada.

Delimitación del plan parcial

Para la delimitación de la zona a intervenir, se debían consultar las políticas públicas, y considerar los tiempos y las posibilidades reales de lograr la ejecución del proyecto. La intervención debía asumirse como un proyecto de inversión mixta, como una empresa y no sólo como un ejercicio de planificación urbana; si hubiese primado este último criterio, como ocurrió en el pasado, seguramente la zona a intervenir habría tenido un área de mayor extensión. El área total comprende 13 manzanas y una extensión de 9,96 hectáreas, que representan el 17% del centro de la ciudad de Pereira.

Ciudad Victoria se localiza entre las calles 14 y 18, y la carrera 9 y la avenida del Ferrocarril, en la zona céntrica de la ciudad de Pereira. Sin embargo, el alcance del proyecto es regional, debido a la ubicación estratégica de Pereira en el centro de la ciudad-región del eje cafetero. Ciudad

Victoria atiende la demanda no sólo de los habitantes de Risaralda sino también de los departamentos de Caldas, Quindío y del Norte del Valle, lo cual constituye un mercado de aproximadamente 3 millones de habitantes.

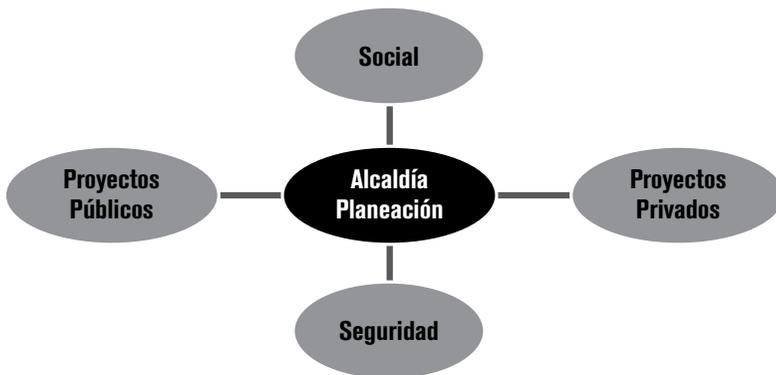
Organización institucional

La alcaldesa Martha Elena Bedoya, apoyada en la Secretaría de Planeación Municipal, ejerció directamente el liderazgo y seguimiento del proyecto, en todos sus frentes. En el diagrama 7.1 se presentan los comités conformados para definir las estrategias e implementar las acciones, en cada uno de los componentes del proyecto.

En todos los comités participaban organizaciones de la sociedad civil desde la formulación del proyecto hasta la implementación de las acciones. En el comité social intervenían: las secretarías de desarrollo social, la Secretaría de Planeación, el área de gestión inmobiliaria, el Instituto de Parques y Arborización, el Instituto de Cultura, el Instituto Local de Salud, la Empresa de Aseo y la Empresa de Salud de Pereira, además de ONG como la Fundación Vida y Futuro, la Fundación Cultural Germinando, Hogares Calazans, Adoratrices, el Hospital Mental y la Fundación Antioquia Presente.

La gestión de los proyectos privados fue asumida por la primera autoridad del municipio. En la Secretaría de Planeación se creó la Dirección

DIAGRAMA 7.1 Organización institucional para llevar adelante el proyecto



Fuente: Elaboración propia (2008).

Operativa de Planes Parciales, que tiene la responsabilidad de apoyar y coordinar los aspectos técnicos en la formulación, la evaluación y el seguimiento de dichos planes. Al Comité de Proyectos Privados se fueron integrando los inversionistas que se vinculaban al proyecto.

El Comité de Seguridad estaba compuesto por la Secretaría de Gobierno, la Asesoría Metropolitana de Seguridad, la policía, la fiscalía, la defensoría del pueblo y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

En el Comité de Proyectos Públicos participaban la Dirección Operativa de Planes Parciales, el Área Metropolitana y los contratistas ejecutores de las obras públicas en la zona.

Los programas y proyectos de cada comité tenían metas para cada objetivo del proyecto, estrategias, planes, cronogramas, responsables, e indicadores de avance y de ejecuciones presupuestales, que apoyaban el seguimiento semanal. Se definió previamente la ruta crítica en todos los componentes del proyecto. En el cuadro 7.1 se puede observar el esquema de seguimiento establecido para los programas del plan de desarrollo.

El liderazgo político, más que la simple voluntad de los gobernantes, ha sido señalado como un factor de éxito en la implementación de modelos de gestión de suelo para diferentes ciudades, como Barcelona (España) (Ajuntament de Barcelona, 1999), y Bogotá y Pereira (Colombia). Sin embargo, como se ilustra en el diagrama 7.1 y en el cuadro 7.1, ese liderazgo se apoya en una organización institucional y en un sistema de planificación y seguimiento de la gestión pública que garantizan una actuación interinstitucional y multisectorial coordinada y articulada para lograr los objetivos y propósitos del plan de desarrollo y del POT.

En el capítulo 1 se analiza el papel de las oficinas de planificación municipal en diferentes momentos de la historia. Ciudad Victoria se ejecutó en un momento en el cual la Secretaría de Planeación Municipal alcanzó su máximo poder de actuación sobre las políticas de desarrollo en la ciudad. Planeación Municipal tuvo un papel activo en el Concejo Municipal de Política Fiscal (Comfis), amplió su participación en las juntas directivas de los institutos descentralizados (cultura, salud), las empresas de servicios públicos (Aguas y Aguas, Energía, Aseo, Multiservicios, Telefónica) y otras entidades donde el municipio tenía participación accionaria (Terminal de Transportes, Gas de Risaralda). Planeación Municipal pudo no sólo realizar sus funciones de orientación, seguimiento y control de la inversión municipal en el territorio urbano, sino

CUADRO 7.1 Esquema de seguimiento del Plan de Desarrollo Pereira Misión de Todos

Eje estructurante: Dignificar la vida de los habitantes.

Programa: Recuperación integral de la zona de la antigua galería.

Sector	Proyectos	Entidad ejecutora	Presupuesto (pesos colombianos)	Metas	Avance (porcentaje)
Salud	Actividades de promoción y prevención en salud	Instituto local de salud, empresa de salud	670.000.000	900 consultas médicas; 160 citologías	89
Deportes	Actividades deportivas y recreativas	Instituto Municipal de Deportes	350.000.000	400 personas vinculadas en actividades semanales	70
Grupos vulnerables	Conformación de unidades productivas (reciclaje, implementos de aseo, fabricación de arepas, peluquerías)	Secretaría de Desarrollo Social y Económico de la OMPAD.	430.000.000	200 personas capacitadas; cinco unidades productivas en funcionamiento	86
Cultura	Construcción del Centro Cultural Metropolitano	Secretaría de cultura y Secretaría de infraestructura	4.485.000.000	Licitación de construcción adjudicada	100
Espacio público	Reubicación y organización de vendedores informales	Secretarías de gestión inmobiliaria y gobierno	948.000.000	Todos los vendedores reubicados en el Bazar Popular	100

Fuente: Alcaldía de Pereira (2001b).

también participar en las decisiones de inversión de otras entidades en las unidades de gestión del plan parcial Ciudad Victoria.

Objeto del plan parcial

En 2002, a la luz de la Ley 388 de 1997, se formuló el Plan Parcial de Renovación Urbana Ciudad Victoria, adoptado a través del Decreto 1301, del mismo año, cuyo objetivo es: “Propiciar acciones integrales (políticas, sociales, físicas, económicas, ambientales) que detengan el deterioro y propicien la renovación urbana, con el fin de devolverle al centro tradicional la posibilidad de la vivencia urbana, su dinámica económica, funcionalidad, patrimonio arquitectónico y lo vuelva a posicionar como un polo atractivo para la ciudad” (Alcaldía de Pereira, 2002a).

Propuesta urbana

La propuesta urbana fue establecida en el mismo decreto que adoptó el plan parcial Ciudad Victoria, el cual contiene un documento normativo, basado en un documento técnico, donde se refleja la articulación con el POT, se establece la planificación de la inversión pública (proyectos), se define y se concreta la norma urbana del proyecto y se indican los instrumentos de gestión de suelo (cargas y beneficios), que apoyan su ejecución. El decreto es el marco de la planificación urbana sobre el cual se basa el diseño urbanístico del espacio público, la configuración de cada uno de los espacios objeto de desarrollo inmobiliario y las reglas de la actuación privada, en cada una de las unidades de gestión o actuación urbanística. La acertada concepción urbana del proyecto se logró gracias a la capacidad técnica del equipo de Planeación Municipal, y a su conocimiento de la ciudad y del POT.

En el plano 7.4 se puede ver la propuesta urbana para cumplir los objetivos generales y específicos del plan parcial; en ella se definen las manzanas dedicadas a usos culturales, institucionales, comerciales, recreativos, de servicios y de vivienda, propiciando su continuidad y articulación a través del espacio público, y evitando la generación de conflictos por impactos negativos entre usos no compatibles. La propuesta aumenta el espacio público libre por habitante, a través del Parque Lineal Egoyá y la Plaza Cívica, contemplada en el Decreto 3991 de 2000, y cuyo diseño permite resaltar el Centro Cultural Metropolitano para impulsar una nueva imagen urbana del centro de la ciudad (Alcaldía de Pereira, 2002a).

PLANO 7.4 Propuesta urbana

Fuente: Planeación Municipal (2002).

Unidades de gestión

Las unidades de gestión son operaciones o proyectos urbanísticos que en sí mismos constituyen unidades ejecutables autónomamente en el predio o los predios que las conforman, y contienen diferentes proyectos sin que se conviertan de manera obligatoria en unidades de actuación urbanística.

La propuesta urbana que puede observarse en el plano 7.5 comprende siete unidades generales de gestión que combinan usos del suelo complementarios: comercio (Unidades D1 y E); servicios públicos y privados (Unidades B y D2); vivienda (Unidad B y C); cultura (Centro Cultural Metropolitano), y más de 50.000 metros cuadrados en plazas, parques y zonas peatonales para los ciudadanos, representados en la Plaza Cívica (Unidad F), que incluye 498 parqueaderos, el Parque Lineal Egoyá (recuadros amarillos) y el Puente Peatonal Ciudad Victoria. La mayor parte de las inversiones las realizaría el sector privado. En la Unidad A existen varias edificaciones que por su grado de consolidación se reconocen como preexistencias y pueden conservar su estructura.

PLANO 7.5 Unidades generales de gestión

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Planeación Municipal (2002).

Unidades de actuación urbanística

Si bien el Decreto 1301 (“por medio del cual se adoptó el plan de renovación Ciudad Victoria”) estableció que las unidades de gestión no debían necesariamente constituirse en unidades de actuación urbanística, se determinó que los inversionistas o gestores de las unidades sí podían recurrir a ellas en caso de no lograr las asociaciones de predios de manera voluntaria, y aplicar el instrumento de reajuste de tierras o integración inmobiliaria. Se conformaron en unidades de actuación la D2 (Centro Comercial), la B (Servicios) y la E (Comercio), y las dos últimas lograron adquirir, mediante el proceso de enajenación voluntaria, todos los predios. Sin embargo, la Unidad de Actuación D2, ejecutada a través de la figura de fiducia inmobiliaria, aplicó el mecanismo de integración inmobiliaria. La Ley 388 de 1997 también establece la posibilidad de declarar unidades de actuación de desarrollo prioritario, y en el caso de Ciudad Victoria así se hizo con las unidades destinadas a vivienda.

La utilización tanto de las unidades de gestión como de las unidades de actuación en Ciudad Victoria permite ofrecer dos alternativas para la asociación y el desarrollo de las manzanas que conforman el plan parcial. Los promotores, gerentes de proyectos o gestores podían desarrollar

sus proyectos a través de patrimonios autónomos manejados por entidades fiduciarias mediante la figura de las unidades de gestión, o también podían emplear los instrumentos de intervención en la estructura predial (integración inmobiliaria o reajuste de terrenos) o los instrumentos de gestión sobre la propiedad de la tierra (expropiación por vía administrativa o judicial). La otra ventaja de utilizar ambas figuras es que no son excluyentes; se puede partir de la conformación de una unidad de gestión y sus integrantes pueden —si lo consideran necesario o conveniente— convertirse en unidades de actuación.

Estrategias de gestión

Estrategias sociales

Se realizó un censo de la población del sector, que identificó 1.536 personas. La problemática social estaba relacionada con diferentes actividades de subsistencia, lícitas e ilícitas. La mayoría de los propietarios tenía sus inmuebles arrendados, abandonados o entregados a los expendios de drogas; los pocos propietarios que habitaban el sector solicitaban presencia del Estado, se sentían estigmatizados por vivir en una zona abandonada y deteriorada como la antigua galería. Se establecieron líneas estratégicas por grupos sociales, clasificados de acuerdo con el grado de marginalidad, organización y prioridad en la intervención física. Las acciones estuvieron orientadas a la resocialización de los grupos más vulnerables, y a la capacitación y apoyo para la generación de ingresos. En el cuadro 7.2 se muestran las estrategias implementadas para los grupos sociales y en el cuadro 7.3, las estrategias de seguridad.

Inversión privada

La ciudad necesitaba consolidar su vocación comercial y mantener vivo el centro, lugar donde se condensa gran parte de la oferta de comercio y servicios, que genera el 70,4% del valor agregado de la economía, constituye la principal fuente de empleo y representa el 30,7% del total de los empleos de la ciudad (CEI, 2007). Por eso, en 2001 se inició la búsqueda de inversionistas privados y aliados estratégicos del proyecto.

Todos los planes y las estrategias anteriores a Ciudad Victoria habían fracasado en el intento de motivar la inversión privada en la zona, debido

CUADRO 7.2 Estrategias sociales de gestión

Problemática	Estrategias
1382 inquilinos que pagaban diariamente el alquiler de una habitación.	Pago del costo de los arrendamientos para motivar el traslado a otras zonas.
200 recicladores, 108 trabajadores sexuales.	Creación de unidades productivas.
317 adultos en situación de indigencia, consumidores de sustancias psicoactivas.	Creación de un esquema de atención integral para iniciar los procesos de resocialización.
120 menores en situación de abandono.	Atención de los menores a través de organizaciones no gubernamentales.
700 vendedores informales en la zona y sectores aledaños.	Reubicación en bazares populares.

Fuente: Alcaldía de Pereira (2003).

al alto grado de deterioro de todas las manzanas y al riesgo inherente a un proyecto, cuyo éxito depende tanto de la ejecución de 12 manzanas más como del cumplimiento y de la continuidad de las administraciones públicas. El punto central de la estrategia es la generación de confianza para que, a través del plan parcial, se otorguen las garantías jurídicas suficientes, se vinculen los inversionistas privados, se obtengan los aportes de cargas de estos últimos y se financien la inversión social o las obras de urbanismo y se logre así, entre otros objetivos, dignificar la vida de los habitantes de la zona, incrementar el espacio público y devolverle al centro tradicional la posibilidad de vivencia urbana y dinámica económica.

CUADRO 7.3 Estrategias de seguridad

Problemática	Estrategias
20 años de abandono y falta de presencia del Estado en la zona.	Presencia permanente de todos los organismos de seguridad. Creación del programa Alcaldía Nocturna, para realizar controles y operativos en las noches.
Proliferación de expendios de drogas y negocios ilícitos.	Cierre de los expendios de droga y negocios ilícitos. Aplicación de la figura de extinción de dominio para los propietarios que tuviesen sus predios o inmuebles al servicio de actividades ilícitas.

Fuente: Alcaldía de Pereira (2003).

Otras estrategias implementadas fueron las siguientes:

- ❑ Acertada concepción urbana del proyecto, con espacios públicos de alta calidad y con una adecuada y estratégica complementariedad de los usos del suelo.
- ❑ Promoción de la ciudad y la zona explotando su ubicación estratégica y las nuevas oportunidades de negocios.
- ❑ Gerencia pública cuyos resultados generaron credibilidad en el sector privado.
- ❑ Incentivos tributarios.
- ❑ Publicidad y marketing, desde la selección del nombre hasta el diseño de todo el material promocional del proyecto. “El nombre escogido: Ciudad Victoria, es un homenaje a todas esas personas para las cuales la Plaza de la Victoria, hoy Plaza de Bolívar, fue el centro de sus encuentros, de sus juegos de infancia, de sus travesuras y romances, de sus interminables tertulias, de sus historias y recuerdos, de las compras al detal, de los carnavales de flores y sitio de encuentro para los primeros habitantes de Pereira” (Alcaldía de Pereira, 2002b).
- ❑ Difusión y participación ciudadana que lograron el respaldo de la ciudad al proyecto.
- ❑ Presentación del proyecto a potenciales inversionistas que pudieran desarrollar las unidades con el fin de generar competencia y acelerar las decisiones de inversión en la zona. Para el caso de la Unidad E se despertó el interés de Almacenes Éxito y de Carrefour, y para la Unidad D2 del Grupo Urbe y de un grupo de inversionistas de Bogotá y accionistas de Pereira, que forman parte de la firma Lagobo.



Inversión pública

El gobierno municipal realizó un juicioso ejercicio de formulación y seguimiento a los programas del plan de desarrollo. Después de garantizar el financiamiento del programa de gratuidad total en la educación y

de aumento de cobertura en el régimen subsidiado de salud, aumentó los recursos asignados al programa de recuperación integral de la zona de la antigua galería. La gestión de recursos públicos recién se inició cuando el proyecto había logrado la madurez suficiente y había obtenido el respaldo de diferentes sectores de opinión. Para obtener y ejecutar los recursos dentro del programa operativo anual de inversiones, la administración enfatizó los siguientes puntos:

- ❑ Socialización del proyecto con los diferentes gremios y el Concejo Municipal, para garantizar el financiamiento de los proyectos y las obras públicas.
- ❑ Gerencia pública efectiva, con procedimientos y trámites especiales en todas las dependencias de la administración pública, para coordinar y ejecutar la inversión de todas las dependencias y de todos los institutos públicos (véanse más adelante los detalles sobre organización institucional).

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO

La gestión y vinculación de inversionistas se apoyó en las herramientas de la Ley 388 de 1997, utilizando la figura de los planes parciales para estructurar la propuesta urbana, aplicar el mecanismo de cargas y beneficios y otorgar la seguridad jurídica a los inversionistas privados.

En esta tercera parte del capítulo se detallan los instrumentos de gestión utilizados y, al igual que en las dos primeras partes, se explica la lógica y la intención que impulsaron la gestión municipal en la definición de los espacios públicos, en la aplicación del instrumento de cargas y beneficios, la etapa de negociación de predios y los resultados de la aplicación de los instrumentos en todos los aspectos del proyecto (sociales, inversión privada, seguridad, inversión pública).

Instrumentos de financiamiento

No se utilizaron la valorización ni la plusvalía como instrumentos de financiamiento del plan parcial. El primero, porque la zona ya estaba siendo objeto del derrame de valorización de la construcción de la Avenida Belcazar y el segundo, porque no había sido aprobado por el Concejo

CUADRO 7.4 Fuentes de financiamiento del proyecto (*miles de millones de pesos colombianos*)

Fuente	2001	2002	2003	2004	Total	Porcentaje
Inversión pública	1.000	25.000	5.000	5.000	36.000	19
Inversión privada	—	50.000	50.000	50.000	150.000	81
Total	1.000	75.000	55.000	55.000	186.000	100

Fuente: Alcaldía de Pereira (2001c).

Municipal y muchos propietarios habían sufrido una minusvalía por culpa del abandono del Estado, que no tuvo presencia por muchos años en la zona.

En el cuadro 7.4 pueden apreciarse las inversiones estimadas en el proyecto y su fuente de financiamiento.

En el cuadro se observa que la mayor parte de las inversiones (80%) en la zona las realiza el sector privado. Un municipio como el de Pereira no tiene la capacidad fiscal para asumir el costo total de un proyecto como Ciudad Victoria, ni la discrecionalidad para tomar decisiones como las emprendidas para el plan parcial de Pajarito en Medellín, que se exponen en el capítulo 5, caso en el cual la administración decidió comprar los terrenos. El costo total de la intervención representaba más del 50% del total del presupuesto que precisaba la ciudad para atender todas las necesidades del municipio.

La fuente de los recursos públicos en su gran mayoría estuvo constituida por recursos de capital del municipio, cuyo uso no representaba ningún riesgo para el ente territorial: por el contrario, el costo de no intervenir era mayor. Entre 2001 y 2003 el municipio logró sanear sus finanzas y obtuvo el primer lugar en materia de desempeño fiscal dentro de las capitales del país. Los recursos se recuperarían por diferentes vías: los mayores ingresos en predial e industria y comercio, los aportes de cargas de los inversionistas privados y los ingresos por la explotación de los 498 parqueaderos ubicados debajo de la Plaza Cívica.

Espacio público

El plan parcial estaba concebido como una zona cívica, cultural y comercial, con amplios espacios públicos y sitios de encuentro para los ciudadanos,

CUADRO 7.5 Distribución del espacio público en Ciudad Victoria

Espacio público	Dimensiones (m²)
Plaza Cívica	12.727,67
Parque Lineal Egoyá	10.668,26
Nuevos andenes	10.272,89
Vías y espacios peatonales	17.651,45
Total	51.320,27

Fuente: Alcaldía de Pereira (2002a).

representados en la Plaza Cívica (12.723 m²), el Parque Lineal Egoyá (10.668 m²), el Centro Cultural Metropolitano (4.227 m²), el puente peatonal, y andenes de 5 metros en todas las manzanas y nuevas vías peatonales (carrera 10 y 11 Bis) (véase el cuadro 7.5).

Etapas del plan parcial

En el cuadro 7.6 pueden observarse los tiempos y las actividades relacionados con la gestión del suelo establecidos en el plan de acción del proyecto.

CUADRO 7.6 Etapas de ejecución del plan parcial, actividades y plazos

De 0 a 6 meses	De 7 a 12 meses	Más de 12 meses
Adquisición de predios (proyectos públicos)	Construcción del Parque Lineal Egoyá y redes de servicios públicos	Inicio ejecución unidades de gestión A, B y C
Construcción de Plaza Cívica, vías, andenes y reposición de redes de servicios públicos, y centro cultural	Inicio ejecución unidades de gestión D y E	Liquidación de cargas urbanísticas
Promoción de unidades de gestión	Conformación de UAU	—
Declaratoria de utilidad pública, sustitución de espacio público, incentivos tributarios, creación del Fondo Cuenta (Concejo Municipal)	Reajuste de tierras de las unidades de gestión	—

Fuente: Alcaldía de Pereira (2002a), complementado y ajustado con Alcaldía de Pereira (2003).

Cargas y beneficios

El área de planificación se dividió en tres sectores: área de manejo especial, área de intervención a renovar y área receptora de cargas. La primera estaba constituida por los inmuebles patrimoniales, las edificaciones consolidadas y el área cultural. La segunda, por las unidades de gestión que serían objeto de inversión privada. Por último, el área receptora de cargas estaba representada por el Parque Lineal Egoyá, como se puede observar en el plano 7.5 presentado con anterioridad en este capítulo.

Usos

Los usos y actividades se ubicaron de modo que se pudieran aprovechar las ventajas competitivas de cada uno y se elevara la rentabilidad de los proyectos, evitando impactos negativos, pero estableciendo márgenes de flexibilidad y ajuste en las tipologías específicas de uso para cada proyecto, con el fin de que se pudieran adecuar a las condiciones del mercado en el momento de su ejecución.

Beneficios del plan parcial

Los beneficios se encuentran representados en el potencial de desarrollo y rentabilidad de cada proyecto urbano. Se calcularon con base en el área útil de cada predio construido, en el uso y en la norma establecida en el plan parcial.

Cargas del plan parcial

Las cargas están representadas en las obras de urbanismo o en las obras sociales proyectadas para la intervención y recuperación de la población que trabajaba y residía en la zona, y son asumidas por los proyectos inmobiliarios. Para establecer el valor de cargas a repartir, se realizaron varias simulaciones urbanísticas con el fin de determinar el mayor valor de cargas posible, sin que se volvieran inviables los proyectos privados.

El valor total de cargas a repartir corresponde al costo del Parque Lineal Egoyá (área receptora de cargas), y para poder establecer las cargas sociales se asignó un valor equivalente en puntos, que debe actualizarse cada año, con base en el índice de precios al consumidor (IPC).

Reparto de cargas y beneficios

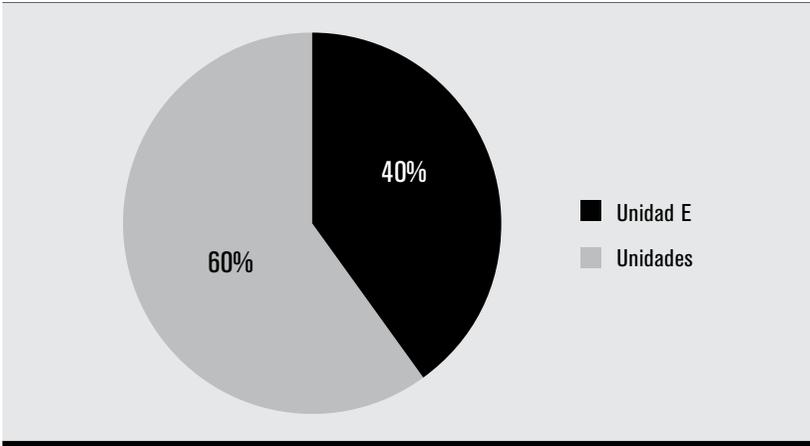
Para el reparto de las cargas y los beneficios se asignó un valor a cada metro cuadrado, establecido para cada unidad, de acuerdo con el uso y el índice de construcción. Los aportes a cargas dependían de la edificabilidad, y esta estaba ponderada por el uso, es decir: a los usos más costosos se les asignó más aporte por metro a construir. En el cuadro 7.7 se presenta el reparto de cargas entre las unidades de gestión del plan parcial.

La participación de cargas dentro de la zona del plan parcial varía según el área, el uso y el índice de construcción. Como se observa en los gráficos 7.1 y 7.2, algunas unidades (como la E) aportan por debajo de su participación en tierra, lo cual se debe a la diferencia de los índices de construcción. Mientras que para vivienda el índice asciende a 4,5, para el comercio (Unidad E) es de 2,5; por eso, el porcentaje de participación en las cargas es del 36% y no del 40%.

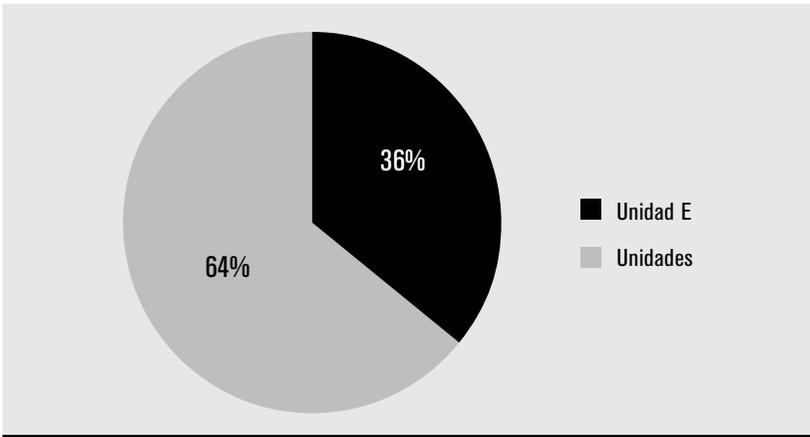
CUADRO 7.7 Reparto de cargas urbanísticas

Unidades generales de gestión	Unidades de gestión	Puntos asignados
Unidad A	A1	993
	A2	1.177
Unidad B	B1	454
	B2	432
	B3	1.207
Unidad C	C1	629
	C2	624
	C3	620
	C4	627
Unidad D	D1	1.702
	D2	1560
Unidad E	E	6345
Unidad F	F	1.370

Fuente: Alcaldía de Pereira (2002a).

GRÁFICO 71 Participación en las áreas brutas

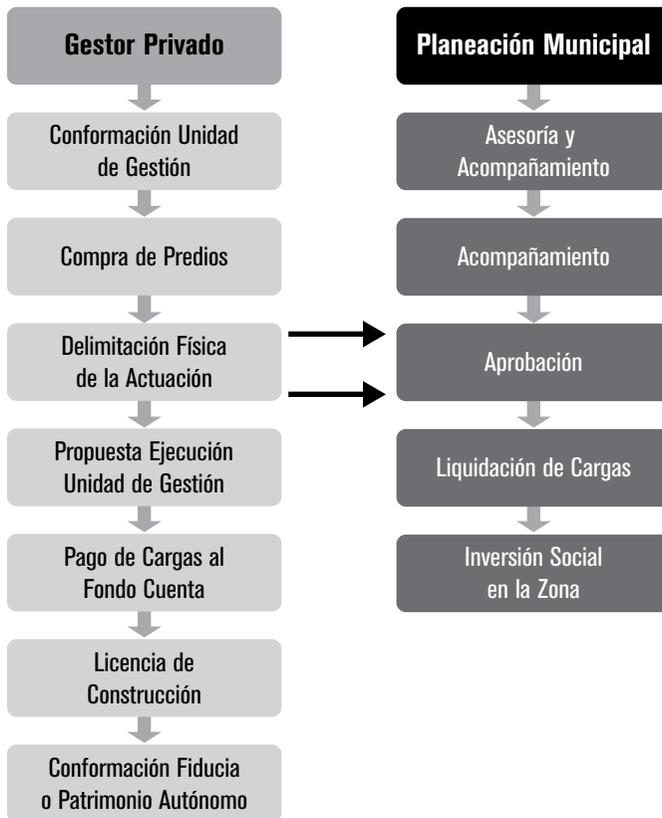
Fuente: Elaboración propia (2008).

GRÁFICO 72 Participación en las cargas

Fuente: Elaboración propia (2008).

Liquidación de las cargas

En el diagrama 7.2 se muestran los pasos que siguen las unidades de gestión privadas (como ejemplo, la Unidad D2) y el papel de la Secretaría de Planeación en cada uno de ellos. Cuando se aprueba la ejecución de las unidades, los inversionistas firman un acuerdo donde se comprometen a cumplir las obligaciones establecidas en el decreto que adoptó el plan parcial, incluido el aporte de cargas.

DIAGRAMA 7.2 Esquema de participación del sector privado en el plan parcial

Fuente: Elaboración propia (2008).

En el momento de solicitar la licencia de urbanismo para desarrollar las unidades de gestión, los inversionistas privados deben pedir al Área de Planes Parciales de la Secretaría de Planeación la liquidación de las cargas. El valor correspondiente ha sido consignado en un Fondo Cuenta constituido con destinación específica para financiar la construcción del Parque Lineal Egoyá o los programas sociales.

Negociación de predios

En la ejecución de todas las unidades de gestión, el gobierno municipal participó y ayudó permanentemente a superar todos los obstáculos.

Una de las principales dificultades de este tipo de proyectos reside en generar la suficiente confianza de los inversionistas privados. La preocupación más importante proviene de la compra de un número tan alto de predios, por ejemplo 77 en el caso de la Unidad de Gestión E, que ejecutaría Almacenes Éxito; la segunda preocupación tiene que ver con la posibilidad de no alcanzar a ejecutar las inversiones públicas en la zona.

Durante todo el proceso de negociación de los predios y en la solución de conflictos con los arrendatarios se realizó un acompañamiento permanente. La Ley 388 de 1997 permite la expropiación por vía administrativa en caso de que no se pueda llegar a una negociación directa con los propietarios. Sin embargo, la estrategia de negociación estaba orientada a lograr negociaciones directas y sólo se tuvo que recurrir a la expropiación por vía administrativa con un propietario.

La compra de predios es parte de la ruta crítica en la implementación de los proyectos de renovación urbana. Los avalúos fueron realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), entidad pública que actúa como segunda instancia en caso de impugnaciones a los avalúos realizados por las lonjas privadas. A pesar del alto costo de la tierra que resultó de los avalúos, la promoción que se había hecho del proyecto y el avance en las inversiones públicas garantizaron la permanencia de los inversionistas privados.

La estrategia de adquisición de suelos tenía dos componentes: el primero estaba relacionado con la realización de los avalúos y el segundo con las negociaciones. Ninguno de los dos podía ser llevado adelante por la administración municipal; por lo tanto, un punto crítico era decidir quién los haría. Finalmente, fueron efectuados por el IGAC. En este sentido, las ventajas para el plan parcial son: que se trata de la última instancia en materia de avalúos y esto puede ahorrar tiempos en la ejecución de las unidades, y que se disminuyen los riesgos jurídicos del municipio ante posibles demandas de terceros sobre el valor de las propiedades. La desventaja resultó del sistema de avalúos implementado por el IGAC, entidad que desconocía el grado de deterioro de las edificaciones y de la zona. Así, el sistema de avalúos implementado volvió inviables los procesos de renovación urbana del país. El impacto de los avalúos no alcanzó a derrumbar el proyecto, pero sí limitó las posibilidades de repartir más cargas a las unidades de gestión. El segundo componente, las negociaciones, estuvo en manos del mismo abogado que

CUADRO 7.8 Indicadores de cobertura de los programas sociales de Ciudad Victoria, 2001-03

Programas sociales y tipos de beneficiarios	Cantidad de beneficiarios según Censo 2001	Total de beneficiarios en 2003	Cobertura 2001-03 (porcentaje)
Habitantes de la calle vinculados a programas de resocialización a través del Centro de Atención y Acogida.	2.500	3.636	100
Inquilinos o residentes reubicados con apoyo de la alcaldía.	1.100	1.000	91
Niños de la calle entre 0 y 14 años atendidos en programas integrales de fundaciones y organizaciones no gubernamentales.	120	74	62
Trabajadores y trabajadores sexuales vinculados a programas productivos.	108	80	74
Recicladores organizados en la Cooperativa Cooambiental (69 en 2003) y vinculados a labores de aseo (11 en 2003).	200	80	40
Vendedores ambulantes reubicados en bazares populares: Ciudad Victoria (57), El Repuestero (44), Bodega La 37 (202).	700	302	43
Total población beneficiada	—	5.172	—

Fuente: Fundación Cultural Germinando (2001) y Alcaldía de Pereira (2003).

había realizado los estudios de títulos en la zona, con gran experiencia y excelente capacidad de negociación. Hay que considerar que la gestión del suelo lleva implícito un proceso de negociación y resolución permanente de conflictos.

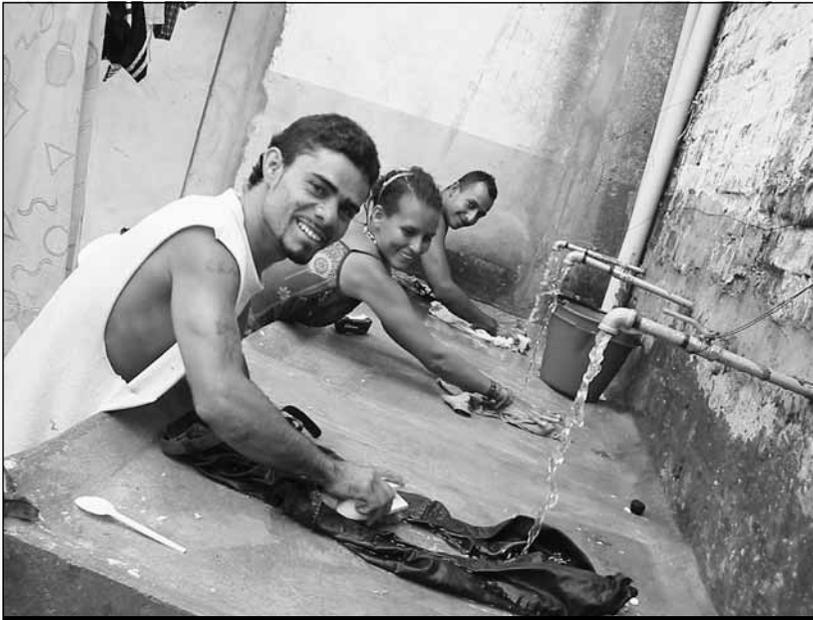
Resultados

Resultados sociales

En total, a noviembre de 2003, se habían beneficiado más de 5.000 personas de los programas sociales de Ciudad Victoria. En el cuadro 7.8 se muestran los indicadores de cobertura.

En resumen:

- ❑ En el Centro de Atención y Acogida fueron atendidos 3.636 habitantes de la calle, en condiciones de indigencia, con alto grado de deterioro físico y mental, consumidores de sustancias psicoactivas, donde se les brindó atención básica: alimentación, aseo personal, salud mental, odontología, planificación familiar, alojamiento nocturno, y resocialización con talleres artísticos, formativos, recreativos, de crecimiento personal, y de tratamiento para las adicciones a la droga y al alcohol.
- ❑ Se ofreció atención en salud con más de 1.300 consultas médicas y afiliación de la población al Régimen Subsidiado en Salud. El programa se extendió a habitantes de otras zonas, por eso su cobertura es mayor que la que indica el censo.
- ❑ 74 niños de la calle de entre 2 y 7 años fueron atendidos en guarderías infantiles. Los chicos de entre 8 y 14 años fueron asistidos en hogares juveniles, y aquellos que tenían entre 15 y 18 años, en centros de rehabilitación.



Centro de Atención y Acogida: Lugar para la rehabilitación y la resocialización de los habitantes de la calle (Foto: Nidia Paola Monsalve).



Centro Cultural Metropolitano: Unidad de gestión pública, con todos los servicios culturales, incluida la biblioteca municipal.

- ❑ 80 trabajadoras y trabajadores sexuales fueron vinculados a programas productivos de apoyo para la apertura de negocios (como salones de belleza), capacitados en artes y oficios, preparados para la reinserción social y familiar, atendidos en centros de salud e incorporados a los programas de planificación familiar.
- ❑ 1.000 inquilinos fueron reubicados con apoyo económico y logístico, a fin de que pudiesen llevarse a cabo las demoliciones. Los habitantes de la zona no pagaban arrendamientos mensuales pero asumían diariamente el alquiler de una habitación, cuyo valor superaba el promedio de canon de arrendamiento mensual para el estrato cuatro. El programa implementado consistía en pagarles el arrendamiento por tres meses, y capacitarlos para que pudieran generar un ahorro y seguir pagando sus gastos de vivienda mensualmente al costo de mercado y en mejores condiciones habitacionales.
- ❑ Se capacitaron recuperadores en manejo de residuos, cooperativismo y primeros auxilios. Se apoyó económicamente el establecimiento de una cooperativa conformada por 69 recuperadores organizados.
- ❑ Los vendedores ambulantes fueron reubicados en bazares populares y beneficiados con planes de capacitación, afiliación al régimen

subsidiado, publicidad, eventos, y actividades deportivas y culturales.

- Se multiplicó la oferta de servicios culturales para toda la ciudadanía a través del Centro Cultural Lucy Tejada (salas infantiles de lectura, espacio para banda de músicos, y un incremento en el primer año del 34% en el número de visitantes de la antigua biblioteca Ramón Correa).

Resultados en materia de inversión privada

Se logró la vinculación de inversión privada a todas las unidades de gestión, con excepción de las unidades destinadas a vivienda. De las 13 manzanas que conforman el plan parcial se logró la transformación de 11 de ellas, es decir, del 85%.

Centro Comercial Regional Ciudad Victoria: En el diagrama 7.2 anteriormente presentado se explica el proceso facilitado por esta Unidad de Gestión D2. El gestor privado Urbe incluía promotores, constructores e inversionistas. La unidad estaba integrada por 15 predios que componían un solo globo de terreno con una superficie de 5.849 m². La mayoría de los predios habían sido adquiridos por enajenación voluntaria; otros se asociaron al proyecto. Esta unidad llegó hasta la constitución de la fiducia inmobiliaria, a través de la cual se conforma un encargo fiduciario, en el que los propietarios de los predios asociados para la gestión de la unidad, los constructores, los compradores o futuros arrendatarios aportan títulos de propiedad, dinero o contratos de arrendamiento para el desarrollo del proyecto inmobiliario. La entidad financiera sólo entrega los recursos a los promotores o constructores cuando el proyecto llega al punto de equilibrio (normalmente al 60% o 70% del total de las ventas). El proyecto ejecutado consiste en 35.000 m² construidos, 180 locales, 5 pisos y 330 parqueaderos. Los impulsores de esta unidad desempeñaron un papel importante en la promoción de la ciudad y del plan parcial en diferentes ciudades del país, y contribuyeron así a consolidar la imagen de Pereira como un gran centro de comercio y de servicios.

Centro de Servicios Regionales, Torre Central: Para el desarrollo de esta unidad se intentaron dos esquemas de operación inmobiliaria. En la promoción de las unidades, la administración municipal establecía la

necesidad de concentrar en una sola edificación todos los servicios para los ciudadanos. El primer esquema, presentado en 2003 por la firma Concreto, consistía en desarrollar una edificación “inteligente”, y las empresas de servicios públicos, los institutos (tránsito y salud) y las dependencias (hacienda municipal) se vincularían a través de un contrato de arrendamiento a 15 años. Para la ejecución del proyecto se constituiría una fiducia a la cual se vincularían: los propietarios interesados en participar del negocio, las entidades públicas con sus contratos de arrendamiento y otros inversionistas que comprarían oficinas. El esquema era ideal para la administración de 2003, porque no comprometía la capacidad de inversión de las entidades públicas, en particular de las empresas de servicios públicos, que declaran renta y —de acuerdo con la regulación vigente— no pueden recuperar este tipo de inversiones por medio de tarifas. El proyecto no pudo ejecutarse porque la suscripción de los contratos de arrendamiento a largo plazo requería el compromiso de vigencias futuras, limitadas por la ley, para el último año de un gobierno.

El segundo esquema de operación fue implementado en 2004; conservaba los mismos propósitos para la edificación, pero las entidades públicas no se vinculaban como arrendatarias sino como compradoras de los inmuebles. El proceso fue similar al del Centro Comercial



Centro de Servicios Regionales: En la foto se observa la torre central del edificio de oficinas para las empresas públicas y privadas de la ciudad.

Regional (D2); la unidad D1 estaba integrada por 11 predios, algunos vinculados al proyecto y la gran mayoría adquiridos mediante enajenación voluntaria, y el globo de terreno que resultó de la integración predial tiene una superficie de 3.012 m². La edificación fue construida y concentró los principales servicios públicos (agua, energía, tránsito, aseo, hacienda municipal, salud) y también privados en un solo sitio para los ciudadanos.

Como puede observarse en la fotografía del Centro de Servicios Regionales, en el proceso también se ha recuperado el patrimonio arquitectónico de la zona: el Edificio de Rentas Municipales.

Estas dos unidades (D1 y D2) son buenos ejemplos de la aplicación de un plan parcial que busca la gestión asociada de proyectos en el territorio, de la implementación de los instrumentos sobre la estructura predial para conformar los globos de terreno de cada unidad, y de los instrumentos de gestión sobre la propiedad (aunque se lograron enajenaciones voluntarias, los negociadores podían recurrir a la expropiación por vía administrativa). Sin embargo, como se explicó en la sección sobre organización institucional, en el caso de la gestión de la Unidad D1, tanto el Centro de Servicios como la alcaldesa y la Secretaría de Planeación, que participaban en todas las juntas directivas, cumplieron un papel decisivo para vincular e impulsar la participación de las entidades en el proyecto inmobiliario.

Almacenes Éxito: Esta firma, de capital colombiano y francés, ejecutó la Unidad de Gestión E, un hiperalmacén de gran formato. Las manzanas donde se construyó presentaban el mayor deterioro de la zona. Desde los inicios de la formulación del plan parcial se pensaba en la necesidad de vincular a un inversionista que pudiera desarrollar un proyecto de grandes dimensiones, debido al elevado número de edificaciones en mal estado que debían ser demolidas. Almacenes Éxito le manifestó a la Terminal de Transportes de Pereira su interés en comprar el terreno donde funcionaba la terminal. La Secretaría de Planeación, que formaba parte de la junta directiva de la Terminal, informó a la alcaldesa sobre el particular, y entonces se invitó a Almacenes Éxito a participar en el plan parcial.

La vinculación de la firma fue un avance fundamental. Como se explicó en la sección sobre los antecedentes del proyecto, muchos esfuerzos habían fracasado en la consecución de inversión privada, y las posibilidades del plan dependían de ella. La promoción del resto de las unidades y sus manzanas pudo realizarse gracias a la participación de Almacenes Éxito; sin embargo, la ejecución de sus inversiones resultó más lenta de lo esperado. La compra de predios fue impulsada también por la llegada de la competencia a la ciudad (Carrefour), y su construcción se inició una vez concluidas las obras públicas y logrado cierto progreso en la solución de los problemas sociales. El esquema de gestión de esta unidad era complejo por la cantidad de predios (77) para conformar un globo de terreno

de 18.881 m², pero su ejecución no dependía de una red tan amplia de actores, como en los dos primeros casos, sino del éxito de las otras unidades de gestión y de la culminación de los proyectos de inversión pública.

Sede de Servicios, Empresa Telefónica de Pereira: Esta compañía hizo realidad la Unidad de Gestión B3, integrada por siete predios, que conformaron un solo globo de terreno de 3.160 m². La empresa es el principal prestador de servicios de telecomunicaciones en la región, cuyos accionistas más importantes son las Empresas Públicas de Medellín y el municipio de Pereira. La central de comunicaciones de la firma estaba ubicada en la zona de intervención, reconocida como una preexistencia en el plan parcial, una edificación obsoleta, en medio de una zona deteriorada. Planeación Municipal formaba parte de la junta directiva de la Empresa Telefónica, de modo que se presentó y aprobó la inversión. La propuesta buscaba que la compañía concentrara todas sus dispersas dependencias en una sola edificación; además, la central de comunicaciones, por razones técnicas, no se podía trasladar. Adicionalmente, las buenas relaciones entre los accionistas mayoritarios y la alcaldesa permitieron comprometer a la Empresa Telefónica en el propósito de ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de encontrar, en el mismo lugar, todos sus proveedores de servicios.

Vivienda: Estas unidades, necesarias para alcanzar todos los objetivos de la intervención, no se han ejecutado todavía. La más importante es la Unidad de Gestión C. Las otras unidades se encuentran en manzanas con edificaciones en relativo buen estado y algunas reconocidas como preexistencias. En este punto se explican los aspectos que orientaron su formulación y su gestión, los elementos que dificultaron o facilitaron el proceso y las alternativas evaluadas. También se reflexiona sobre las estrategias y acciones, con el fin de evaluar qué se habría podido hacer mejor, o bien qué condiciones habrían podido producir un resultado diferente. Desde la instancia de formulación se reconocía que las unidades con mayor dificultad serían las de vivienda por varias razones: el deterioro y la inseguridad que generaba la antigua galería desincentivó el interés de la gente por vivir en el centro, la rentabilidad de la construcción de vivienda era menor que para la construcción de usos comerciales o de servicios, el valor del suelo en la Unidad de Gestión C, aunque inferior al del resto de las unidades, resultaba comparativamente alto.

La norma urbanística buscó hacer viables los proyectos inmobiliarios, permitiendo hasta 15 pisos y sin exigir parqueaderos. En el reparto de las cargas se ponderó también por uso, reconociendo la menor rentabilidad de los proyectos de vivienda. Se establecieron incentivos tributarios locales. La administración municipal propuso al gobierno nacional el establecimiento de estímulos tributarios nacionales; posteriormente, el Estado determinó la exención del impuesto sobre la renta y la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública, obtenida por patrimonios autónomos, en proyectos de renovación urbana (Decreto 2755 de 2004). Las unidades de gestión para vivienda fueron declaradas de desarrollo prioritario, instrumento explicado en el capítulo 1.

De acuerdo con el plan parcial y las etapas establecidas para su ejecución, la gestión en busca de inversionistas se realizó desde el comienzo. Incluso Almacenes Éxito apoyó la administración municipal invitando firmas constructoras de la ciudad de Medellín a conocer el proyecto y desarrollar la Unidad de Gestión C. Todas las firmas constructoras a las que se les presentó el proyecto consideraron viable desarrollar la unidad pero sólo cuando hubiesen avanzado las demás unidades de gestión: el estigma de la zona y su deterioro físico eran un obstáculo para iniciar la comercialización de un proyecto inmobiliario de vivienda.

Cuando ya se había construido el hiperalmacén, ubicado al frente de la unidad de vivienda, se inició un proyecto inmobiliario de la Sociedad Sesquicentenario, con promotores locales. El proyecto consistía en cuatro torres de 15 pisos cada una, un total de 350 apartamentos con parqueaderos, y fue presentado en una feria inmobiliaria llevada a cabo en el Centro Comercial Regional Ciudad Victoria. Las fuentes consultadas que participaron en el proyecto confirman lo siguiente:

- ❑ Los estudios de factibilidad previos rectificaron la viabilidad económica del proyecto.
- ❑ Los resultados de las ventas previas fueron positivos; la zona ya estaba recuperada y se logró despertar el interés de la gente por vivir en el centro de la ciudad.
- ❑ El precio de la tierra ofrecido a los propietarios no fue un impedimento para iniciar el diseño y la promoción del proyecto.
- ❑ Los propietarios de la tierra habían perdido la confianza en la administración municipal porque consideraban que en 2004 sus inmuebles habían sido demolidos de manera arbitraria. La administración

municipal justificó las demoliciones porque amenazaban con la ruina y generaban un riesgo.

- En el desarrollo de la Unidad de Gestión C no hubo participación de la administración municipal: los promotores la consideraron inconveniente debido al antecedente de las demoliciones de 2004.
- El proyecto no pudo iniciar su ejecución por problemas no resueltos, que en algunos casos involucraban aumentos en el precio de la tierra negociado y en su gran mayoría implicaban diferencias y conflictos de diversa índole cuya solución excedía el alcance de los promotores.

Frente a los hechos surge la siguiente pregunta: ¿se habría ejecutado este proyecto si la administración que formuló y gestionó las otras unidades de gestión hubiese acompañado a los promotores en su implementación? Los participantes del equipo de Ciudad Victoria argumentan que si se hubiese constituido legalmente una entidad gestora, se habría terminado totalmente Ciudad Victoria, es decir: la Unidad C y los programas sociales. La entidad gestora podría haber culminado la gestión pública del plan parcial. El Fondo Cuenta de dicho plan tenía garantizado un presupuesto para continuar los programas sociales y asumir los costos operativos del proyecto.

¿Cuál sería el resultado de una gestión privada acompañada e impulsada por la administración pública? Los promotores de este proyecto reconocen que su estrategia fue no vincular a la administración pública a pesar de que esta última demostró interés en facilitar la ejecución.

¿Cómo garantizar la continuidad en la gestión de los planes parciales con los cambios de gobierno? El gobierno municipal (2004–07) fue facilitador, pero no líder. En el primer año de un gobierno en Colombia los alcaldes se dedican a formular su plan de desarrollo. La entidad gestora de un plan parcial podría considerarse una alternativa, si la participación del sector privado, que podría ser la de las unidades gestoras vinculadas al plan parcial, constituyen la mayoría; de lo contrario, no se supera el obstáculo y los proyectos quedan dependiendo de la voluntad o del liderazgo que asuman los gobernantes de turno.

Resultados económicos

La dinámica de la economía de América Latina y los resultados de la seguridad democrática también han favorecido el crecimiento de la inversión

CUADRO 7.9 Indicadores de la economía local, 2000–06

Economía y empleo	2000	2003	2006
Tasa desempleo (porcentaje)	17,80	16,30	15,10
Valor del PIB en billones de pesos colombianos	1,8	2,5	3,5
Número de personas ocupadas	241.000	254.000	257.000

Fuente: CEI (2007), con base en la Encuesta Continua de Hogares.

local. Sin embargo, los estudios socioeconómicos locales reconocen que el equipamiento y el desarrollo físico de la ciudad han sido factores determinantes del crecimiento del sector terciario, principal renglón y motor del crecimiento económico local, en los últimos años (CEI, 2007). En el cuadro 7.9 se observan los principales indicadores de la economía local desde 2000 hasta 2006, año en que se termina de construir la última unidad de gestión.

El desarrollo urbano ha sido un factor determinante del crecimiento de la inversión local. El proyecto de renovación urbana Ciudad Victoria despertó la credibilidad de la gente, y fue el impulsor de la inversión regional y nacional en la ciudad. Entre 2002 y 2006, se crearon 2.200 empresas en Pereira.

El municipio ha logrado un crecimiento de su economía mayor al promedio nacional. El PIB de la ciudad ha aumentado en promedio un 3,8% anual, mientras que el de la nación lo ha hecho al 3,1% promedio anual, desde 1990 hasta 2006. En consecuencia, según datos de 2005, el PIB per cápita de US\$3.026 ha sido superior en un 13% al nacional (US\$2.670). La capital del departamento de Risaralda ha logrado un crecimiento progresivo y sostenido de su economía entre 2001 y 2006. La tasa de desempleo en el Área Metropolitana de Pereira ha disminuido entre 2000 y 2006, período en el cual se generaron 16.500 empleos netos, es decir: 2.750 empleos por año (CEI, 2007).

El comportamiento de la actividad de edificación ha sido positivo, con un crecimiento en metros licenciados del 210% desde 2000 hasta 2003, cifra muy cercana a la registrada en 2006, año en el cual dicha actividad se incrementó en todo el país. Según Camacol (2008), la superficie licenciada, que ascendía a 227.948 m² en 2000, se triplicó en 2003 (705.947 m²) y siguió ascendiendo en 2006 (718.289 m²).

CUADRO 7.10 Recaudos de impuestos en Pereira, 2000-06 (en pesos colombianos)

Finanzas públicas	2000	2003	2006
Impuesto predial	19.906.743.127	26.922.849.722	31.712.668.697
Impuesto industria y comercio	11.533.787.703	15.524.059.867	26.661.778.040
Impuesto de construcción	99.980.679	107.711.332	1.898.360.220
Total recaudos	31.540.511.509	42.554.620.921	60.272.806.957

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal (2008).

La generación de confianza y la reactivación de la economía local aumentaron los recaudos de impuestos locales, que entre 2000 y 2003 ascendieron un 35%, y entre 2000 y 2006 casi se duplicaron (véase el cuadro 7.10).

Resultados en materia de seguridad

Los expendios de drogas y los negocios ilícitos fueron cerrados gracias al apoyo interinstitucional de la red de seguridad. La Comuna Centro aportaba el mayor número de homicidios (33,1%) al total de la zona urbana de la ciudad (354 en 2000). La disminución de los homicidios en la zona de intervención tuvo un impacto positivo en la reducción de la tasa general cada 100.000 habitantes: según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2000, 2004), dicha tasa se redujo de 97 en 2000 a 78,2 en 2003, y el número de homicidios de la Comuna Centro pasó de 117 en 2000 a 84 en 2004, lo que indica una variación del -28%.

Resultados en materia de inversión pública

El cumplimiento del cronograma del proyecto y el avance permanente de las ejecuciones públicas generaron confianza en la ciudadanía y en los inversionistas privados. Los proyectos públicos tienen un gran valor urbano. Al Centro Cultural Metropolitano, cuya imagen se reproduce en las páginas sobre los resultados sociales, se suman los siguientes:

Plaza Cívica Ciudad Victoria: Se trata del punto de encuentro, el sitio para las grandes presentaciones y manifestaciones de la ciudad. Debajo de la plaza se construyeron 498 parqueaderos con el objeto de generar

ingresos para el municipio, atender la demanda de la zona y mitigar el acceso de vehículos al centro tradicional.

Puente Peatonal: Esta obra de infraestructura permitió conectar la zona de la Circunvalar con el centro de Pereira, y hoy tiene un flujo permanente de peatones, que ya no utilizan el vehículo para desplazarse al centro de la ciudad. La obra representa un aporte importante para la consolidación de un modelo sostenible de ciudad.



Puente peatonal: Este puente conecta Ciudad Victoria con el sector de la Circunvalar.

Parque Lineal Egoyá: Es este el espacio público con mayores áreas verdes, con cobertura vegetal arbórea y de recreación pasiva, un gran espacio peatonal sobre la zona del colector con alto riesgo sísmico.

Durante la ejecución de Ciudad Victoria se inició la construcción del Sistema de Transporte Masivo. Una de las estaciones del sistema se ubicó en la zona, al frente del Centro Cultural Metropolitano, a fin de facilitar el acceso de los ciudadanos a todos los nuevos espacios y servicios que ofrece Ciudad Victoria, y generar un atractivo adicional para la inversión privada.



Estación del Sistema de Transporte Masivo: La flamante estación se encuentra ubicada frente al Centro Cultural, lo que le garantiza un flujo constante de gente.

Producir más de 50.000 m² de espacio público en un plan parcial para una ciudad de las dimensiones de Pereira es un indicador representativo. ¿Cuál fue la gestión llevada a cabo para tal fin? Tres condiciones hicieron posible la inversión. Primero, resultó significativa la convicción de la alcaldesa acerca de la importancia de invertir para generar espacios públicos de alta calidad. Segundo, los resultados obtenidos en la gestión de inversión privada fueron definitivos para obtener la aprobación de los recursos por parte del Concejo Municipal. Tercero, el reparto de cargas urbanísticas o sociales y los compromisos asumidos por los inversionistas sustentaron la financiación del plan parcial, incluido el espacio público.

LECCIONES APRENDIDAS

Ciudad Victoria es un ejemplo de lo que puede hacer un gobierno cuando decide concentrar sus esfuerzos en liderar grandes transformaciones. Para zonas con alto grado de deterioro, como la antigua galería de Pereira, la experiencia del proyecto demuestra la necesidad de realizar intervenciones

integrales en lo social, lo económico y lo físico, comenzando con las intervenciones sociales.

Los instrumentos de gestión del suelo establecidos en la Ley 388 de 1997 constituyen un buen soporte para la gestión de proyectos de renovación con capital privado; sin embargo, en el caso de Ciudad Victoria los conflictos con los arrendatarios fueron un obstáculo difícil de superar. La herramienta de la expropiación por vía administrativa resulta útil para las negociaciones de predios, pero existe un vacío en la legislación colombiana frente a los arrendatarios que deben entregar los inmuebles que tienen ocupados.

Los altos avalúos de los predios realizados por el IGAC también se convirtieron en una limitación notable: de acuerdo con el sistema aplicado, se consideró el potencial de desarrollo y no se tuvo en cuenta el grado de deterioro de las edificaciones de la zona. La dificultad se superó por el nivel que adquirió el posicionamiento del proyecto en la ciudadanía y en los inversionistas privados, que finalmente decidieron invertir y asumir las cargas sociales. El sistema de avalúos en Colombia merece una revisión a luz de los propósitos de la Ley 388 para zonas de renovación. No obstante, Ciudad Victoria demuestra que en la gestión de adquisición de suelo son tan importantes la estrategia de negociación y resolución de conflictos como los avalúos.

El desarrollo de unidades de gestión o de actuación que involucran la negociación con varios propietarios requiere el acompañamiento y el apoyo permanente de la administración pública. La unidad de gestión de vivienda que no ha logrado ejecutarse fue un negocio entre privados, sin participación alguna del municipio. La responsabilidad de su ejecución era un asunto público y no un problema privado, así el capital proviniera íntegramente de constructores e inversionistas pertenecientes a este último sector.

Se necesitan nuevas figuras administrativas para garantizar la continuidad de la gestión pública de los planes parciales. Los marcos teóricos y alcances de la economía urbana son insuficientes para entender la dinámica de los planes parciales. Profundizar en la aplicación de instrumentos de administración, negociación y resolución de conflictos para ejecutar planes parciales en zonas de renovación urbana constituye un reto académico.

La capacidad del gobierno municipal es un factor fundamental para convertir los planes en ejecuciones y para generar la suficiente confianza y

credibilidad en los inversionistas privados y en la institucionalidad local, tanto pública como privada. El compromiso del gobierno, la organización institucional y las capacidades técnicas de los equipos permitieron la ejecución del 90% del plan parcial en un tiempo récord (tres años), con acciones contundentes y efectivas en materia de seguridad y de orden público.

Un proyecto de esta naturaleza necesita de un alcalde o alcaldesa con capacidad para ejercer autoridad en los momentos en que el proyecto lo requiera. En otras palabras, la eficacia de los instrumentos de gestión, planificación y financiamiento del suelo depende de la capacidad de las mujeres y los hombres que tienen que implementarlos.

Las ciudades y regiones deben dar prioridad a la ejecución de proyectos urbanos que consoliden vocaciones económicas acordes con la historia de su gente y su ubicación geográfica. Las ciudades de los países en desarrollo, con limitadas disponibilidades presupuestales, deben reflexionar sobre el impacto que un proyecto pueda tener sobre la economía local. Ciudad Victoria dinamizó el comercio local, que es la principal actividad económica de Pereira y la principal fuente de empleo. El alcance de los instrumentos de gestión del suelo depende también del mercado y de su articulación con las estrategias económicas de desarrollo local.

Por último, no se puede definir a priori qué proyectos son intrínsecamente sostenibles o insostenibles, ya que sus posibilidades dependen de cómo nazcan, de cómo se proyecte su estrategia y de cómo se aprovechen las oportunidades y se resuelvan los conflictos que surjan durante su ejecución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ajuntament de Barcelona. 1999. *Barcelona: gobierno y gestión de ciudad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos S.A.
- Alcaldía de Pereira. 2001a. *Plan de Desarrollo Pereira Misión de Todos (2001–03)*. Área Metropolitana Pereira: Alcaldía de Pereira.
- . 2001b. *Metodología de Seguimiento al Plan de Desarrollo Pereira Misión de Todos (2001–03)*. Área Metropolitana Pereira: Alcaldía de Pereira.
- . 2001c. *Proyecciones del Plan Operativo Anual de Inversiones, Plan de Desarrollo Pereira Misión de Todos*. Pereira: Planeación Municipal.
- . 2002a. *Decreto 1301 de 2002: Plan Parcial de Renovación Urbana Ciudad Victoria*. Área Metropolitana Pereira: Alcaldía de Pereira.
- . 2002b. *Documento técnico de soporte: Plan Parcial de Renovación Urbana Ciudad Victoria* (21 de octubre de 2002). Área Metropolitana Pereira: Alcaldía de Pereira.
- . 2003. *Informe de gestión del Plan de Desarrollo Pereira Misión de Todos (2001–03)*. Área Metropolitana Pereira: Alcaldía de Pereira.
- Camacol (Cámara Colombiana de la Construcción). 2008. Informe de la actividad edificadora en Pereira. Dosquebradas, Pereira: Camacol.
- CEI (Centro de Estudios e Investigaciones Socioeconómicas de la Cámara de Comercio de Pereira). 2007. *Tendencias de la economía de Pereira (1990–2006)*. Pereira: CEI.
- CIR (Centro de Investigaciones Socioeconómicas de Risaralda). 2001. “Coyuntura socioeconómica de Risaralda”. CIR (Junio), Vol. 2, año 3. Pereira: CIR.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia). 2005. *Censo general 2005*. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/censo>. Bogotá: DANE.
- . 2009. *Proyecciones de población 2006–20*. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category§ionid=16&id=497&Itemid=995. Bogotá: DANE.
- Forec (Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero). 2000. *Taller de gestión urbana de Pereira*. Serie Ordenamiento Territorial y Reconstrucción Eje Cafetero, Vol. VIII. Pereira: Forec.
- Fundación Cultural Germinando. 2001. *Censo socioeconómico del sector de la antigua galería de Pereira*. Pereira: Fundación Cultural Germinando.

- Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses Área de Centro Occidente. 2000. “Estadísticas sobre lesiones fatales y violencia”. Bogotá: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/>.
- . 2004. “Estadísticas sobre lesiones fatales y violencia”. Bogotá: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/>.
- Parsons, Wayne. 1997. *Public Policy*. Cambridge, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Planeación Municipal. 2002. Planos del Municipio de Pereira. Pereira: Dirección de planes parciales de Planeación Municipal.
- PORTE (Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pereira). 2000. Planos del Municipio de Pereira. Pereira: IGAC.
- SCA (Sociedad Colombiana de Arquitectos). 2004. *Acta de los jurados de la XIX Bienal Colombiana de Arquitectura*. Bogotá: SCA.
- Secretaría de Hacienda Municipal. 2008. *Histórico recaudo de impuestos de Pereira*. Pereira: Secretaría de Hacienda Municipal.
- Vallejo, Adriana. 2008. “Las asociaciones público privadas en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local: Ciudad Victoria – Pereira”. Documento presentado en el seminario “Estrategias eficientes de desarrollo local: Intercambio de experiencias entre América Latina y la OCDE”, de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Bogotá: CAF.
- Victoria Centro Comercial Regional. s/f. Información disponible en: <http://www.victoriacentrocomercialregional.com>. Pereira: Victoria Centro Comercial Regional.

CONCLUSIONES

Pretender llegar a conclusiones en materia de políticas y gestión de suelo resulta contradictorio: se trata de un asunto técnicamente complejo, política y socialmente difícil de abordar, y —sobre todo— las pruebas que ayudarían a hacer que la temática fuera entendida y asimilada de forma más clara resultan limitadas, y los logros y avances específicos están aún en desarrollo en la mayoría de los casos. Sin embargo, lo que sí se puede concluir es que el avance en el tema de suelo constituye un requisito previo para obtener resultados de impacto en la política de vivienda y desarrollo urbano de los países de la región. Desde esta perspectiva, para el BID, que ha apoyado el desarrollo del sector habitacional en la región¹ y ha implementado diagnósticos sectoriales en la mayoría de los países, queda claro que uno de los mayores obstáculos para avanzar en el sector es el acceso al suelo para la vivienda social y a recursos para financiar las obras que permitan tener ciudades competitivas y con mejor calidad de vida para todos sus habitantes. Una apuesta importante para eliminar estas barreras es el desarrollo de una política de suelo y sus instrumentos de gestión.

Los avances específicos en este campo en Colombia pueden servir a otros países, y el propósito del Banco es que al difundir mejores prácticas se pueda llegar a un entendimiento mayor de los conceptos básicos, herramientas e impactos probables de las políticas y la gestión de suelo. Esta situación ha sido identificada por el Instituto Lincoln, a través de su larga y reconocida experiencia en el tema:

A lo largo de nuestra larga participación en el debate de la política del suelo de América Latina, hemos observado que no todas las limitaciones de las mejoras son consecuencia de poderosos intereses políticos y económicos creados. Una parte importante de la variación no explicada asociada al éxito de las políticas del suelo puede atribuirse al mejor entendimiento de los asuntos (conceptos básicos, mecánica de las herramientas e impactos probables) involucrados en la política del suelo urbano.²

¹ El BID ha financiado operaciones en el sector en 24 de los 26 países miembros.

² Martim Smolka y Laura Mullahy (eds.), 2007, *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge (MA), Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=1180>.

De igual manera, el desarrollo del tema en Colombia ha dependido de las condiciones sociales, políticas y legales específicas del país, y por lo tanto no se ha pretendido en estas páginas presentarlo como un proceso que pueda reproducirse en otros países ni como un grupo de instrumentos que puedan aplicarse de forma aislada e indiscriminada. Por el contrario, los procesos y resultados concretos que se exponen en esta publicación son el producto de décadas de esfuerzos y situaciones de avance y retroceso, y aún tienen que afianzarse, ampliarse y evolucionar, inclusive en el entorno colombiano.

En el primer capítulo se plantea que la gestión del suelo tiene tres propósitos fundamentales: i) la obtención de terrenos por parte de la administración pública para el desarrollo de la infraestructura y las dotaciones definidas en los planes de la ciudad; ii) el financiamiento del desarrollo urbano a través de impuestos y contribuciones derivados de la tierra urbana, o de su urbanización o construcción, y iii) la intervención directa o indirecta en el mercado de los suelos urbanos. Sin embargo, a través de los capítulos se observa que la gestión del suelo también tiene la meta de incentivar la participación del sector privado como socio del desarrollo urbano. De este modo, una política del suelo puede redundar en beneficios tanto para la actuación pública como para la privada, y tiene como último fin crear ciudades seguras, de calidad y con oportunidades para todos sus ciudadanos.

El camino para hacer realidad el propósito de la gestión del suelo es largo, y podría decirse que tortuoso; por ello, como conclusión general cabe puntualizar que el desarrollo de una política de suelo y sus instrumentos de gestión son el resultado de la evolución de un conjunto de situaciones, acciones y procesos, dentro de los cuales se destacan: i) la existencia de un marco jurídico en el cual prevalezca el interés público por sobre el privado; ii) el liderazgo de gobiernos locales con autonomía e iniciativa para la aplicación y adaptación de las normas y los instrumentos de gestión; iii) un proceso de planificación del territorio con algún grado de desarrollo, que incluya la existencia de normatividad urbana, y iv) la necesidad de incentivar e involucrar al sector privado como socio fundamental del proceso.

A continuación se presentan con mayor detalle cada uno de estos aspectos:

Marco jurídico. La formulación de una política de suelo y la creación de los instrumentos de gestión dependen de la concepción y del marco jurídico que las sustentan. En Colombia ha habido una comprensión de los beneficios generados por acciones del Estado y se ha contado con apoyo para la utilización de figuras que permitan la recuperación de los recursos invertidos en estas acciones, como es el caso de la recuperación de la inversión en obras de infraestructura de beneficio general mediante la valorización que se aplica en el país desde 1921 (capítulos 1 y 2); no obstante, lo que realmente impulsó y abrió el espacio para el desarrollo del tema fue la sanción de la Constitución de 1991, en la cual se define la función social y ecológica de la propiedad, así como también la prevalencia del interés público sobre el particular (Arts. 58 y 82). En países donde estos principios fundamentales no son claros o no se han desarrollado, el reto de avanzar en la gestión del suelo es aún mayor, ya que se debe comenzar por lograr consensos y acuerdos a nivel de país, y por alcanzar su institucionalización o formalización. Por el contrario, en los países con raíces en el derecho anglosajón, en los cuales el suelo generalmente es o solía ser propiedad del Estado o de la Corona, como es el caso de algunos de los países del Caribe³, el desarrollo de una política del suelo y sus instrumentos tiene amplias posibilidades de prosperar, aunque de todas maneras se requiera conocimiento técnico y voluntad política para impulsarla y aplicarla.

Autonomía de los gobiernos locales. Si bien es necesario contar con un marco jurídico a nivel de país, la gestión del suelo sólo se ejerce en el territorio, y deben ser los gobiernos locales y sus ciudadanos los que lideren las decisiones y tomen la iniciativa tanto para el ordenamiento de su territorio como para la utilización de instrumentos destinados a la gestión de sus suelos, tales como la plusvalía y los planes parciales.

Adicionalmente, contar con más y mejores herramientas de gestión del suelo no sólo genera mayor confianza para que los municipios y distritos vislumbren actuaciones urbanas de mayor complejidad, sino que —como puede observarse a través de los ejemplos presentados en estas páginas— permite el desarrollo de innovaciones prácticas para ajustarse a las circunstancias de cada ciudad y cada intervención específica. Si bien en las

³ Los países del Caribe angloparlante, Guyana, Trinidad y Tobago, Barbados.

experiencias aquí expuestas ya se contaba con los instrumentos de gestión pertinentes, ha sido necesario el diseño de un sistema de gestión propio y específico para cada proceso, donde se combinaran las herramientas conocidas con estrategias innovadoras a fin de dar respuesta a la complejidad propia de cada ciudad y proyecto.

Planificación del territorio. Los instrumentos de gestión del suelo no son un fin en sí mismos. Es precisamente a partir de la evaluación del cumplimiento de las metas de la planificación que se puede saber si la gestión del suelo ha cumplido sus propósitos, es decir si ha sido una plataforma efectiva para la concreción del modelo de ordenamiento territorial planificado. Como su nombre lo indica, se trata de herramientas para el logro de un fin que está identificado y consignado en los planes de ordenamiento de las ciudades, los cuales deben ser el resultado de la ciudad deseada, en lo posible concebida colectivamente. Esta situación resulta clara en el caso de Medellín y el desarrollo de planes parciales (capítulos 5 y 6) que no surgen de manera individual o espontánea sino que responden a una necesidad de la ciudad para lograr más densidad en su interior, necesidad identificada como uno de los objetivos del plan de la ciudad. El proceso de planificación integral de las ciudades de la región es aún incipiente y en la mayoría de los casos se encuentra relegado a documentos técnicos de poca aplicación. En esta materia también hay mucho por andar y su inexistencia hace difícil la aplicación de instrumentos de gestión del suelo, los cuales —utilizados de forma arbitraria e incoherente— pueden generar efectos contrarios a los que se pretendía lograr con su creación.

La normatividad urbanística. La planificación del territorio y la claridad, consistencia y permanencia de la normativa urbana son elementos indispensables para generar reglas de juego claras y previsibles que permitan cuantificar los beneficios producidos por las acciones urbanísticas de forma que el cálculo de cargas y beneficios sea transparente y consistente (capítulo 2), situación también indispensable para crear un clima de confianza, seguridad y estabilidad que incentive la participación del sector privado.

La participación del sector privado constituye otro elemento básico para el desarrollo del tema que nos ocupa. Este es el aliado principal para que la gestión del suelo y sus instrumentos prosperen en la región, y esto sólo puede suceder en la medida en que se entiendan los beneficios indi-

viduales y comunes que su aplicación conlleva. La ciudad es una creación colectiva. Una ciudad segura, ambientalmente sostenible y competitiva sólo surge de la calidad y de las oportunidades que pueda ofrecer, lo cual se logra únicamente con el aporte de todos sus miembros. La correcta utilización de los instrumentos de la gestión del suelo es una forma de alcanzar el equilibrio, objetivo al que sólo se llega si se obtiene un balance entre las cargas y los beneficios derivados de su desarrollo. El Estado genera beneficios mediante su actuación, capta parte de ellos y los reinvierte en la misma ciudad, mientras que el sector privado se beneficia de estas medidas, capta ganancias y le retribuye a la sociedad y a la ciudad. Si se cumple este ciclo, la región podrá contar con ciudades de calidad en las que todos queramos y podamos convivir.

Es importante anotar que, cuando se hace referencia al sector privado, no sólo se trata de los propietarios de la tierra y los realizadores de las grandes intervenciones urbanas; los ciudadanos comunes, de bajos recursos, inclusive pobladores originalmente ilegales de los predios que habitan, son también socios en estos procesos. Valgan como ejemplos: el caso de los habitantes de Usme en Bogotá, quienes forman parte integral de la operación llevada a cabo en el lugar (capítulo 4); el caso de los ocupantes de la quebrada Juan Bobo en Medellín, quienes —con el aporte de los derechos que sobre sus predios habían obtenido— hicieron posible la generación de suelo para la redensificación del área (capítulo 5), o el caso del equilibrio entre gestión pública y participación privada en la ejecución logrado en Ciudad Victoria, en el Municipio de Pereira, actuación que ha mostrado muy buenos resultados en un tiempo relativamente corto, gracias al liderazgo del municipio en la organización del proceso, y a los incentivos al sector privado para que asumiera enormes retos y realizara inversiones en territorios originalmente muy deteriorados (capítulo 7).

También puede verse cómo los esquemas de gestión operados por Metrovivienda o formulados para la Operación Nuevo Usme combinan tanto instrumentos de gestión del ámbito público como estrategias inmobiliarias del sector privado, en el marco de una política pública de gestión de suelos. Igualmente queda en evidencia cómo los proyectos analizados en el caso de Medellín, tanto en la esfera privada como en la pública, han buscado la aplicación de estrategias combinadas para la consolidación de una ciudad compacta, demostrando que la ciudad puede cumplir sus metas de gestión de suelos bajo la gestión de planes parciales, orientando la actuación privada o liderándola directamente en los casos que constituyen

actuaciones que no admiten demora, como el manejo de comunidades en territorios en riesgo o la mitigación del apremiante déficit habitacional.

Otro aspecto a considerar, no como un requisito para avanzar en la materia pero sí como una consecuencia positiva, reside en *las economías de escala y las intervenciones sectoriales* que se generan a partir de las herramientas de planificación y de gestión (como los planes parciales, las actuaciones urbanas integrales o los macroproyectos diseñados en el marco de sistemas de gestión público-privados, o puramente privados), y que hacen factible la mayor participación de todos los sectores, mediante la aplicación de instrumentos para el reparto equitativo de cargas y de beneficios, así como también de herramientas para la transformación de la estructura predial. Este aspecto se cumple en todos los casos analizados, en los cuales la distribución de las cargas y de los aportes compartidos entre los diferentes agentes de cada proceso han hecho posible cada proyecto, y abarca desde la valoración de las mejoras entregadas por los habitantes de las casas en zonas de riesgo como parte de pago de las nuevas viviendas en los procesos de mejoramiento y reubicación analizados en Medellín, hasta el aporte creciente a las cargas urbanísticas según la rentabilidad potencial de cada componente de los planes parciales de Simesa (capítulo 6) y Ciudad Victoria (capítulo 7).

A estas alturas el lector puede estar pensando que si los requisitos previos para abordar la gestión del suelo son tantos y tan complejos, muchos de los países no estarán en condiciones de adelantar el tema en un futuro cercano. Esto puede ser cierto; sin embargo, la mayoría de los países de la región ha logrado adelantos en algunos aspectos, y cada uno en su medida puede aprender de estas experiencias y continuar avanzando en el trabajo iniciado. Lo importante es comenzar y dejar sembrados procesos que los futuros gobiernos y las nuevas generaciones de profesionales puedan continuar explorando y mejorando hasta obtener logros específicos y por ende mejores ciudades para sus ciudadanos. El Banco espera ser partícipe de estos procesos mediante su contribución en la divulgación de experiencias, el apoyo técnico y la generación de espacios para la reflexión y el debate.

Patricia Torres Arzayús
Especialista Principal Desarrollo Urbano y Vivienda
Banco Interamericano de Desarrollo

ACERCA DE LOS EDITORES

Patricia Torres Arzayús (patriciat@iadb.org) es arquitecta de la Universidad Nacional de Colombia con maestrías en Arquitectura y en Planeamiento de Ciudades de la Universidad de Pennsylvania, en Filadelfia, Estados Unidos. En la actualidad es especialista principal en Desarrollo urbano y vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo, donde ha diseñado programas integrales de desarrollo urbano orientados al fortalecimiento de gobiernos subnacionales, programas de inversión municipal y apoyo al desarrollo de políticas de vivienda social en varios países de la región, dentro de los cuales están Chile, Ecuador, Perú, Colombia y Suriname. Se desempeñó como gerente del proceso de creación y puesta en marcha del Sistema de bibliotecas públicas de Bogotá BIBLORED. Asimismo fue Viceministra de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable del Ministerio de Desarrollo Económico en Colombia, donde lideró el proceso de aprobación de la Ley 388 de 1997 y la realización de sus decretos reglamentarios. Fue Presidenta nacional de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y primera presidenta del Consejo Nacional de Arquitectura y profesiones afines. Coordinadora de urbanismo del proyecto Ciudad Salitre. Docente de la Universidad de los Andes y de la Universidad Pontificia Javeriana.

María Constanza García Botero (mgarcia@iadb.org) es consultora internacional con amplia experiencia profesional con las instituciones del gobierno nacional en Colombia: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Agencia Nacional de Hidrocarburos. Posee Maestrías en Planificación Urbana y Regional, y en Administración de Políticas Públicas, con especialización en finanzas, de la Universidad Estatal de Ohio, Columbus, EE.UU.; especialista en Ciencias Sociales y Económicas de Evaluación de Proyectos de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia; Ingeniera Industrial de la Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia.

ACERCA DE LOS AUTORES

Ignacio Gallo P. es arquitecto de la Universidad de los Andes, con estudios en Ciencia Política y especialización en Gestión del Territorio, Urbanismo, Paisaje y Medio Ambiente de la Universidad de Cataluña. Es experto en el desarrollo y la aplicación de políticas públicas territoriales, en particular en el desarrollo de instrumentos de planificación y gestión urbana y de suelo, ordenamiento territorial, hábitat, vivienda y patrimonio. Se desempeñó como asesor de la Alcaldía Mayor, subdirector del Departamento Administrativo de Planeación de Bogotá, y consultor del Programa PNUD del Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia para la Ley 388 de 1997. Asimismo fue director del Taller de Gestión Urbana en Centros Históricos de la Maestría en Restauración de Monumentos de la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Javeriana, coordinador del área de urbanismo y miembro del Consejo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de los Andes, coordinador del curso de educación continuada “Planificación y Gestión para el Ordenamiento Territorial”, y jurado de tesis y taller de arquitectura de la Universidad de los Andes, institución esta última en la que fue también director del Centro de Planificación y Urbanismo (CPU). Actualmente funge como docente en la Universidad de los Andes y en la Universidad Javeriana, y consultor privado en diferentes lugares de Colombia. Su correo electrónico es: ignaciogallo@cablenet.co.

Juan Carlos García Bocanegra es arquitecto de la Universidad de los Andes. Fue director general de Desarrollo Urbano del Ministerio de Desarrollo Económico y responsable de la primera parte de la reglamentación de la Ley 388 de 1997. A su vez fungió como asesor para la elaboración y reglamentación de los planes de ordenamiento territorial (POT) de Medellín y Cali, de los planes metropolitanos de Bucaramanga y del Valle de Aburrá (Medellín), y de la revisión del POT de Bogotá, así como también ha sido coordinador de diferentes planes parciales de desarrollo urbano, docente de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Pontificia Bolivariana y responsable de los módulos sobre instrumentos y gestión urbana en postgrados de las Universidades EAFIT y Nacional de

Colombia (sede Medellín), y de la Escuela de Ingeniería de Antioquia. Ha formado parte de los equipos ganadores de tres premios nacionales de arquitectura en la modalidad de desarrollo urbano, con la Cartilla del espacio público para Bogotá en 1994, el plan parcial de Ciudad Victoria en Pereira en 2004, y el plan parcial Simesa de Medellín en 2006. Publicó con el Ministerio de Desarrollo Económico la serie de libros sobre metodologías de planificación, y con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá la *Guía metodológica para planes parciales*. Su correo electrónico es: jugarbo@unc.net.co.

Augusto César Pinto Carrillo es arquitecto, con una maestría en Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible (Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá) y en Gestión Urbanística (Universidad Politécnica de Cataluña de Barcelona, España). Actualmente se desempeña como subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia. En el campo de la docencia, ejerce la coordinación académica del diplomado en Gestión de Proyectos Urbanos Estratégicos y Planes Parciales de la Pontificia Universidad Javeriana, y participa como catedrático en otros programas de especialización relacionados con planificación urbana, el ordenamiento territorial y la gestión ambiental. Su correo electrónico es: acpinto@dnpp.gov.co.

José Salazar Ferro es arquitecto por la Universidad de los Andes de Colombia, con un posgrado en Historia del Urbanismo realizado en la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París, Francia (1980). Ha fungido como profesor de la maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional desde su apertura en 1990, y de la especialización en Arquitectura y Ciudad de la Universidad de los Andes. En dos oportunidades (1992 y 1996) obtuvo el premio nacional de arquitectura en la categoría de investigación urbana, y una tercera vez (2000) fue merecedor de una mención en la misma categoría. Ha sido consultor en múltiples estudios, planes y proyectos urbanos, entre los cuales se destacan: la investigación sobre los asentamientos populares de Bogotá (1982–84); el diseño y la reglamentación de Ciudad Salitre (1985); el Plan Centro de Bogotá (1986–88); el Programa Centros Históricos con el Ministerio de Cultura (1988–94); el programa de cooperación francesa IMDUS (apoyo a los municipios para implementar la Ley de Reforma Urbana, 1999–2001), del cual fue director; el proyecto de apoyo a la política de

vivienda y la gestión urbana (DNP-MDE-PNUD) para la concepción de una política urbana nacional, uno de cuyos resultados fueron las pautas para la elaboración de la Ley 388 de 1997 (1992–95); la planificación de la ciudad central de Bogotá y los tratamientos para el POT de dicha ciudad (1997–98); el POT de Bogotá, del cual fue director técnico (1999–2002); los lineamientos para una política urbana nacional (2004); el Plan de Gestión del Suelo (2007), y los Estándares Urbanísticos Nacionales (2008) para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Ha publicado múltiples ensayos sobre urbanismo y temas conexos en Colombia, en diversos libros colectivos y revistas nacionales e internacionales. Ha sido ponente en numerosos seminarios, talleres, encuentros y otros eventos nacionales e internacionales. Su correo electrónico es: salazarf@cablenet.co.

Adriana Vallejo de la Pava es administradora de empresas (Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia) con un MSC en Administrative Science and Development Problems (University of York, York, Reino Unido) y estudios de Filosofía (Universidad Sergio Arboleda). Actualmente se desempeña como gerente de El Trébol Ltda., consultora y asesora para el sector público y privado. Fue secretaria de Planeación Municipal de Pereira (Colombia) y directora del Proyecto de Renovación Urbana Ciudad Victoria. Ha sido docente e investigadora de la Universidad Sergio Arboleda y de la Universidad Tecnológica (Pereira), y consultora de entidades como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Red Alma Mater, y el Centro de Investigaciones Socioeconómicas (CIR). Asimismo se destaca como columnista del periódico *La Tarde* en temas de desarrollo local (véase: www.adrianavallejo.blogspot.com). Su correo electrónico es: gerencia@eltrebolltda.com.

América Latina no sólo se caracteriza porque la mayoría de su población reside en las ciudades, sino por el hecho de que en ellas anida la pobreza y abundan las áreas deterioradas y los asentamientos informales, con todo el daño que esto implica en materia de salud, educación y acceso a los servicios para sus habitantes. Sin embargo, esta realidad puede cambiarse. Así lo demuestra la experiencia de Colombia de los últimos 10 años, cuyas políticas pioneras se presentan en estas páginas.

En *Las ciudades del mañana* se analizan instrumentos para la gestión y generación del suelo, esenciales para la transformación de las prácticas de planificación y gestión del desarrollo urbano. Asimismo, se resaltan casos exitosos de rehabilitación de áreas desmejoradas o abandonadas, y de construcción de vivienda social con altos estándares y atención al cuidado del medio ambiente en Bogotá y Medellín, y en el municipio de Pereira.

Tanto los proyectos terminados como los que todavía están en ejecución permiten estudiar aciertos y errores, y dejan bien en claro que así como Colombia ha dado un primer paso para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, otros países de la región pueden seguir su ejemplo.

Los mercados de suelo urbano en América Latina enfrentan el desafío de promover una expansión general de la infraestructura y los servicios urbanos. Las ciudades del mañana, una lectura impostergable, describe detalladamente cómo asumieron algunos municipios colombianos este desafío.

Martim Oscar Smolka

Senior Fellow y director del programa para América Latina y el Caribe
Lincoln Institute of Land Policy

Metrovivienda eliminó el mito de que en Bogotá no era posible construir vivienda digna accesible para los pobres. Su caso, y otros también descritos en este libro, son ejemplos latinoamericanos exitosos de cómo gestionar el suelo urbano.

Enrique Peñalosa

Alcalde de Bogotá, 1998–2000

Nuestra forma de refundar Pereira fue abrir espacios y creer en la gente. La confianza, la responsabilidad y el optimismo hicieron posible Ciudad Victoria, cuya historia queda ahora al alcance de los lectores.

Martha Elena Bedoya Rendón

Alcaldesa de Pereira, 2001–2003



www.iadb.org

