

Debates de Gobierno Urbano

Instituto de Estudios Urbanos / Universidad Nacional de Colombia

LA FORMACIÓN DE LOS PRECIOS EN RELACIÓN CON LAS DECISIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL BORDE NORTE DE BOGOTÁ

RESUMEN

En este taller se exploraron diferentes visiones sobre la manera como funciona el mercado del suelo y sobre las posibilidades de utilizar los diferentes instrumentos disponibles para lograr, por una parte, mantener las condiciones de recaudo a niveles que aseguren la supervivencia de la ciudad, a la vez que cumplir con sus funciones sociales de mejoramiento de la vida de sus habitantes, ante todo mediante la provisión de suelo para la vivienda necesaria en todos los niveles. El Secretario de Hacienda de Bogotá, doctor Juan Ricardo Ortega, presenta sus concepciones, que son comentadas desde una perspectiva diferente por el director del Lincoln Institute of Land Policy, doctor Martim Smolka. Los argumentos dan pie a una discusión con los participantes, quienes llaman la atención sobre temas tan variados como las implicaciones de las normas y las políticas públicas sobre los precios del suelo y sus impactos en la provisión de vivienda de interés prioritario (la que más se necesita), las implicaciones de las políticas en el encarecimiento o abaratamiento del suelo, el impacto regional de las decisiones locales, la importancia de las teorías en las acciones estatales y en las transformaciones del territorio y la sociedad.

Juan Ricardo Ortega inicia su presentación proponiendo el título de “Mercado del Suelo: teoría vs. realidad”. Comienza llamando la atención sobre el hecho de que, en la ciudad, no había cifras claras de valores del suelo desde 2003; con la actualización catastral de 2009 se tiene una gran cantidad de información nueva sobre el mercado de suelo en Bogotá. Después de observar durante dos años las estadísticas de Bogotá, una de las principales conclusiones es que las normas influyen en la formación de precios de una forma dramática. Por ejemplo, la estratificación socioeconómica guetiza la ciudad. Se parte la sociedad, concentrando pobreza donde hay subsidios y riqueza donde los servicios públicos son más caros. Los estratos determinan la capacidad de negociación (en estrato 6 el constructor tiene mucha elasticidad). La estratificación y el valor del suelo tienen una coincidencia matemática. Cuando uno mira densidad de pobla-

ción, Bogotá tiene cinturones de hacinamiento y vivienda inadecuada alrededor de un centro extendido. Es como una ciudad feudal, con un centro a donde la gente viaja como si fuera un castillo feudal. De este panorama parten varios interrogantes relacionados con el mercado de suelo en Bogotá ¿Cómo vemos el mercado del suelo? ¿Lo que se ha hecho ha funcionado? ¿Qué realidades hemos generado?

PANORAMA DEL MERCADO DEL SUELO EN BOGOTÁ

Si se observan los precios desde la oferta, de los modelos de composición de precios obtenidos de constructores se observa que: Los costos directos son muy altos y no existe mucho margen de manejo. Los costos indirectos son difíciles de medir, la incidencia del valor de la tierra es de un 17%, con un margen entre el 8,5% y el 12% según los constructores. Claro que esa cifra la mencionan



Especialización en mercados y
políticas de suelo
en América Latina



BOGOTÁ, COLOMBIA
MAYO DE 2010

sin decir cuál es el riesgo del capital que toman. Puede ser que compren la tierra (y entonces el margen es bajo) o que no la compren (y el margen es alto). Uno no puede saber cuál es el poder de mercado de las partes sin conocer la situación particular de los agentes, y probablemente hay de todo. Cabe aclarar que la participación de los costos directos y del valor de la tierra en la composición del precio de un inmueble varía de acuerdo con el segmento de mercado.

Si se observan los precios desde la demanda, lo primero que sale a relucir es que la tasa de interés es muy alta (la gente paga el 12% real), y esto explica a veces más distorsiones en el mercado que el mismo valor de la tierra, dado que el nivel de ingresos de la población es muy bajo y su capacidad de demanda muy limitada. Cuando bajó la tasa de interés en marzo de 2009 –en un esfuerzo del gobierno por subsidiar en 200 puntos la tasa de interés como una medida contracíclica– se disparó el acceso a la vivienda (de mil unidades de VIS se saltó a 30 mil). La capacidad de demanda es tan restringida que un incremento en 1% de la tasa de interés, suponiendo los mismos ingresos, genera una reducción del 4,7% en la capacidad de endeudamiento. Hasta el estrato 5 la gente está restringida por ingresos, y la cuota inicial del 30% también es una barrera importante para el acceso a la vivienda.

Conjugando las observaciones sobre precios desde la oferta y la demanda, una de las observaciones principales es que el mercado está segmentado: el mercado de vivienda para estratos bajos está profundamente regulado, hay una altísima elasticidad de la demanda, depende mucho de la tasa de interés, por lo que ante una crisis ajusta cantidades (suspende construcción), generando déficit inmobiliario

–en noviembre de 2008 todo se paró porque la gente de los estratos populares no va a correr ningún riesgo cuando hay una amenaza a la capacidad de pago de la demanda–. En contraste, en el mercado alto hay sobreoferta, una demanda muy poco elástica, mucho poder de mercado, la rentabilidad está ajustada al riesgo y ante la crisis, solamente ajusta los precios pero la actividad constructora se mantiene. Como las rentas están en el estrato alto, hay incentivos grandes a la oferta pero muy poca demanda. Esto se confirma comparando la oferta de vivienda (Dane) con el stock (UACD) según estratos (en la oferta, el segmento alto se lleva el 13% del total de viviendas, el medio el 52% y el bajo el 35%. En el stock, el 9% de las viviendas corresponden al segmento alto, el 51% al medio y el 39% al bajo). La tierra pesa más en el mercado alto (debe haber un mecanismo de retroalimentación entre lo que se transa el metro construido y el precio del suelo), en el bajo pesan más los costos directos.

Otro punto clave es que la VIS es mucho más riesgosa como producto inmobiliario que otros tipos de vivienda, pues la vivienda usada se tiene que vender por debajo de su valor, dado que la sociedad tiene que descontar el valor del subsidio porque nadie tiene la capacidad de asumirlo.

Como conclusión, la formación del precio de la tierra no es solamente producto de un comportamiento malintencionado o de poder sino que tiene una estructura en una sociedad en la que los modelos heurísticos de toma de decisiones por aproximación fijan una inflexibilidad en la formación de precios, porque los precios nunca son públicos, hay una falta de información y transparencia en el mercado que hace que los mecanismos de formación de precios sean subdesarrollados. Este es un problema mucho más



Juan Ricardo Ortega. Secretario de Hacienda de Bogotá.

profundo de institucionalidad de un país que trata la tierra como un bien muy particular que es y que permite que prospere la corrupción y la evasión de impuestos, en un marco institucional subdesarrollado en el que se tolera que las cosas sean así. La institucionalidad promueve la validación de la corrupción.

LOS INSTRUMENTOS

El recaudo de impuesto predial 2009 derivado únicamente por la actualización catastral fue \$44.790 millones. Es el instrumento más poderoso para regular el mercado del suelo y para financiar el desarrollo urbano, si se cobra bien (esto se explica más adelante).

El instrumento de participación en plusvalías es el que más fallas presenta: “yo me invento la base, me invento el impuesto, tengo que encontrar un funcionario (mal remunerado) que tiene que calcular el valor de la tierra antes (donde las transacciones están subreportadas) y calcular un valor después”. Creo que no logramos el objetivo de dinamizar el mercado de la tierra, ni el mercado inmobiliario, ni generar vivienda para los pobres. Es un mecanismo muy propenso a la corrupción, y hay además rezagos en los tiempos. El potencial de recaudo sólo por las UPZ liquidadas oficialmente a marzo de 2008 era de \$186.472 millones de pesos, y en realidad sólo se han recaudado \$51.540 millones de pesos.

Aunque nuevamente eso funciona distinto en el estrato alto que en el bajo, pues en el alto parte del tributo se lo pueden transferir al comprador, ya que tiene poca capacidad de negociar y alta capacidad de pago, lo que es imposible en el bajo (sin embargo puede darse el caso de que el constructor ajuste su tecnología –por ejemplo, entrega sin acabados– para compensar la pérdida en la negociación con el propietario). El plusvalor derivado del beneficio normativo tiende a ser un valor teórico, en la práctica la realidad de la cifra es condicionada por la carga que se asuma y el poder de negociación entre constructor, propietario y Estado. Siguiendo a Scarf/Debreu, las transacciones deberían tener un marco institucional en el que no haya ejercicios de poder. Las transacciones deberían ser públicas. En la norma de participación en plusvalías se dice que el precio es inherente y no lo es. El precio no puede salir de una receta sino del riesgo y el negocio particular entre quienes se da la transacción.

LOS PRECIOS DEL SUELO

El problema profundo que tenemos nosotros no es problema de la tierra ni de sus dueños, el

problema es que tenemos un bien que si se deja quieto sube de valor y un marco institucional muy débil en el que si uno puede manipular se convierte en un bien muy rentable. Es un problema estructural, un acuerdo social que quiere tener una economía subterránea y no tiene reglas del juego para hacerla transparente. Por ejemplo en la zona de Nuevo Usme los piratas han comprado con anticipación y comienzan a registrar precios muy altos de transacciones (100 mil pesos/m² en predios rurales transados por 3.200 pesos/m²), comenzando a validar esos precios para demandas contra el Estado cuando Metrovivienda les quiera hacer expropiación administrativa. Son grandes jugadores que son capaces de distorsionar el mercado. Una manera de hacer transparente el mercado es la subasta: allí se acaban las distorsiones porque las cosas valen en función de la relación riesgo-retorno. Como es pública la subasta, la gente pierde la capacidad de transar por fuera del mercado y no pagar impuestos.

Uno no puede pensar en el valor de la tierra como si fuera una receta, pues depende del negocio particular y de lo que cada uno pensó y del riesgo que quiso tomar. Habría que categorizar entre tipos de propietarios, pues no todos son especuladores:

1. El que hereda la tierra. Los enormes impuestos a las herencias tienen justificación, pues ahí no hay noción de riesgo retorno, nunca hubo inversión ni riesgo;
2. El que compra por negocio. Puede sembrar papas con una tasa baja de retorno con la esperanza de que alguna vez su predio se vuelva urbano y su precio suba, ese negocio es totalmente legítimo;
3. El que vive ahí hace muchos años, le cambia la norma y obtiene una ganancia. Es totalmente legítimo y no es especulación, no habría que cobrarle un 50%;
- y 4. El que especula con información privilegiada, que compra tres días antes de que cambie la norma. A ese sí hay que aplicarle todos los impuestos posibles.

Pensar un tributo (la participación en plusvalías) que es generalizado como si todo fuera especulación, yo creo que es una cacería de brujas. Esa no es la forma. Yo puedo darle norma a muchas cosas, tener una oferta inmensa de tierra y ponerles un impuesto enorme y le aseguro que los precios bajarían.

Pensar un tributo (la participación en plusvalías) que es generalizado como si todo fuera especulación, yo creo que es una cacería de brujas. Esa no es la forma. Yo puedo darle norma a muchas cosas, tener una oferta inmensa de tierra y ponerles un impuesto enorme y le aseguro que los precios bajarían.

EL CASO DEL POZ NORTE

Con cierta combinación de usos y estratos, el precio que se puede pagar por metro cuadrado en el POZ Norte son 600 mil pesos. Si a eso se le restan los costos de urbanismo (cesiones, malla vial, redes de servicios públicos) y un 25% de VIS, quedan 238 mil pesos para pagar la tierra. En la zona ha habido transacciones desde 80 mil hasta 150 mil pesos/m². Aquí lo que se tiene es un juego en el que luchan por el poder el constructor con el dueño de la tierra, y las expectativas de los dos individuos.

Estas cifras chocan contra el valor que arroja la aplicación de la metodología del IGAC (16 mil pesos/m² para suelo rural). No nos podemos inventar que ese es el valor de la tierra en zonas que ya no pueden ser de uso agrícola porque están en medio de la ciudad, que están viendo una formación de precio de cosas estratificadas, una formación de precios que se chismosean porque en ningún lado están registradas por lo que valen. Si el Estado dice que el valor del suelo es el rural se generan incentivos muy perversos: al propietario no le genera un costo de oportunidad la tenencia del activo, lo que lo impulsa a retenerlo. Luego el mismo Estado con sus mismas narrativas valida el poder de mercado del propietario. Y al valorarlo en 16 mil con la supuesta amenaza de una plusvalía que después se negocia

bilateralmente, y con una realidad empírica de que no se transa en eso, se termina generando una realidad esquizofrénica enorme y justificando que la gente no pague impuestos, pues se liquidan con una base ridícula.

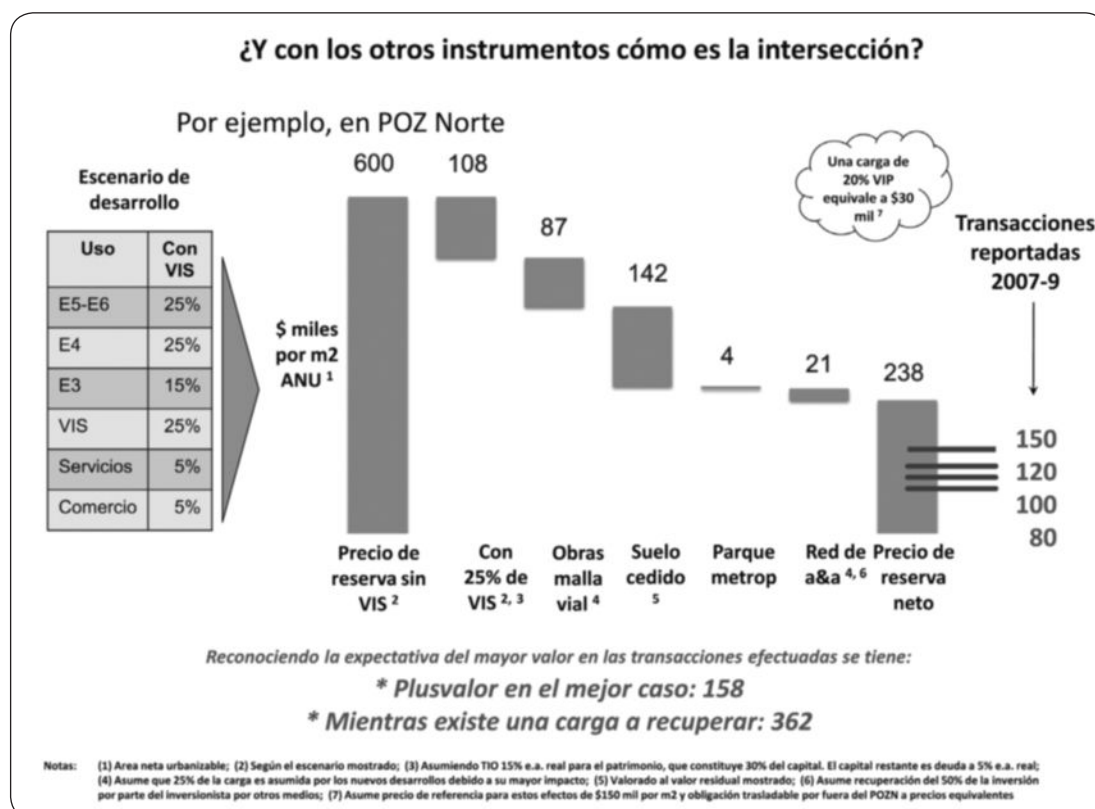
En conclusión, ni el valor de la tierra depende exclusivamente de la norma, ni todos los propietarios son especuladores. Estos dos aspectos deben ser tenidos en cuenta en la aplicación de instrumentos como la participación en plusvalías.

COMENTARIOS DE MARTIN SMOLKA

Los comentarios a la presentación del Secretario de Hacienda giran en torno a tres temas principales: las particularidades del mercado del suelo y sus rentas, la relación entre normas/cargas y precios del suelo, y los instrumentos de recuperación de plusvalías.

LAS PARTICULARIDADES DEL MERCADO DEL SUELO Y LAS RENTAS DEL SUELO

La segmentación del mercado inmobiliario y la preferencia por el mercado de los ricos es un fenómeno bastante generalizado en el mundo y Bogotá no es la excepción. ¿Qué hacen los promotores inmobiliarios? Promueven el cambio de uso del suelo. Compran suelo en un uso A y lo convierten a un uso B. Si consiguen un uso de suelo no anticipado por los agentes para



ese lugar, esa es la ganancia que tienen, porque eso quiere decir que el precio de suelo reflejaba el uso A, y como lograron mayor edificabilidad, obtienen una ganancia adicional que se refleja en el precio del suelo. Los agentes inmobiliarios promueven mejores y mayores usos del suelo. Obvio que esa actividad tiene mucho riesgo, hacer algo que nadie ha anticipado es una operación muy riesgosa. Teniendo en cuenta esto, es lógico que los promotores tengan una preferencia por los ricos, pues es en el sector en el que hay más excedente en el consumidor que se puede capturar.

Hay pocos temas donde haya algún consenso entre economistas, pero desde Adam Smith, pasando por Marx, hasta la escuela de Chicago, todos están de acuerdo en que el pago de la renta del suelo es algo indebido. En el caso del precio de la tierra, no es un intercambio entre equivalentes, tú pagas por el derecho de hacer algo, es algo que no se justifica como en otro tipo de transacciones. Por eso la importancia de introducir una tasación muy fuerte sobre una oportunidad de oro. Esa discusión está suficientemente sustentada por muchos premios Nobel de economía (Milton Friedman tiene argumentos fuertes al respecto), y es aceptada comúnmente en el campo teórico, ético e, incluso, legal.

En la práctica todos están de acuerdo en que quizás no sea muy conveniente estatizar el suelo o abolir el mercado del suelo. Es mejor dejar

que los agentes individuales manejen el suelo porque ellos quizás tienen mejor información y saben mejor cómo operar como propietarios del suelo, y más bien tratar de tributarlo. Entonces la idea que prevalece es un pragmatismo en la discusión.

Sin embargo, los economistas también están de acuerdo en que el mercado del suelo es un mercado que no funciona muy bien, tiene muchas externalidades que perturban su funcionamiento y los precios del suelo. Hay problemas de información en las ciudades, costos y dificultad en las transacciones que hacen que exista un mercado secundario, no es un mercado fácil de ser regulado. No se puede dejar totalmente libre pues eso puede generar resultados bastante perversos desde el punto de vista social.

LA NORMA Y LOS PRECIOS DEL SUELO

Es obvio que el precio del suelo refleja las reglas del juego: si son más estrictas el precio del suelo baja, si hay una carga muy pesada sobre su valor, se paga menos por el suelo porque el que va a desarrollar tiene que pagar esas cargas. Si no hay cargas, en cambio, se paga lo que pida el propietario por el suelo. Es importante señalar que lo que está en discusión no es sólo el uso posible sino la edificabilidad adicional. Un ejemplo importante son los CEPAC, certificados de potencial adicional de construcción, que son un instrumento aplicado exitosamente en Sao Paulo; parten del principio de que la edificabilidad es patrimonio público. Los CEPAC se implementaron en la ampliación de la avenida Faria Lima, situada en un área muy pujante que concentraba actividades comerciales, pero la zona de la ampliación estaba truncada por un barrio de clase media baja, construido en su mayor parte en casas de dos pisos. Se iba a hacer una gran expropiación para que la avenida pasara a través del barrio. Entonces se calculó cuantos millones de m² de construcción tendrían cabida en esa área y la municipalidad emitió un CEPAC por cada m² y los sometió a subasta electrónica. Los CEPAC son negociables en bolsa de valores. Entonces el que quiera especular puede hacerlo, que la

Hay pocos temas donde haya algún consenso entre economistas, pero desde Adam Smith, pasando por Marx, hasta la escuela de Chicago, todos están de acuerdo en que el pago de la renta del suelo es algo indebido. En el caso del precio de la tierra, no es un intercambio entre equivalentes, tú pagas por el derecho de hacer algo, es algo que no se justifica como en otro tipo de transacciones. Por eso la importancia de introducir una tasación muy fuerte sobre una oportunidad de oro.



Martim Smolka. Director Lincoln Institute of Land Policy.

municipalidad es la que gana. Lo que sucede es que el precio del suelo del área no va a tener el valor de la primera etapa de la Faria Lima anterior (lleno de expectativas). Se va a pagar por el suelo el precio de un lote cualquiera, porque la edificabilidad se compra de la municipalidad. Esto va al centro de la discusión sobre plusvalías, porque la valorización que surge de permitir mayor edificabilidad, se cobra.

Con respecto a los instrumentos de recuperación de plusvalías y a las debilidades que señala el Secretario:

- El problema en el cálculo de precios (para la base de liquidación) es propio de un mercado en lugares nuevos, con pocas operaciones, en el que no hay mucha información de referencia. En donde hay más transacciones económicamente se puede hacer un buen avalúo, calcular hedónicamente, se puede calcular con un método comparativo, la econometría funciona bastante bien en ese sentido.
- En cuanto a la corrupción, es cierto que arbitrar las plusvalías podría ser una fuente de corrupción, pero también transparente cosas que antes se hacían por debajo de la mesa. Si se quiere edificar cierta cantidad adicional de pisos se tiene que pagar por eso, así se transparentan las operaciones.
- En relación con el argumento de que no todos son especuladores: si yo compré un terreno por 10 muchos años atrás y ahora vale 50, ¿tengo derecho a esos 50 o tengo que pagar una plusvalía? Si nada cambió hasta ahora, eso refleja las condiciones ge-

nerales que están presentando los precios y tengo derecho. Pero si era una zona rural que ahora es urbana (como es el caso del POZ Norte), se está cambiando algo que no estaba en las reglas del juego. Si esa información es pública y todos saben que eso va a suceder mañana, eso va a estar reflejado en el precio al momento de comprar. Si no es pública, me estoy aprovechando de una asimetría de información. Se tiene que pagar por la diferencia, por lo que la colectividad generó. Si no hubiera CEPAC se hace la avenida con recursos públicos y se permite la edificabilidad, los terrenos de 10 van a valer 1.000 mañana. ¿Quién pagó? La colectividad. La lógica de cobrar por una mayor edificabilidad es que se impone una carga que la ciudad va a soportar (de densidad) y se tiene que pagar por eso.

- La norma sí tiene un efecto muy fuerte sobre el suelo. Hay estudios que hablan de que el aumento de precios de la vivienda tiene que ver con sobrerregulación (pues disminuye la oferta). Cuando relajas, cuando permites edificar donde no se edificaba, los precios del suelo van a aumentar.

DISCUSIÓN

ESPECULACIÓN, PRECIOS DEL SUELO Y VIVIENDA SOCIAL

Juan Ricardo Ortega está de acuerdo con Smolka en que apropiarse de la renta del suelo es un ejercicio de poder, pero afirma que no todos los propietarios son especuladores y que en algunos casos la ganancia es legítima. Por ejem-



Juan Ricardo Ortega (Secretario de Hacienda de Bogotá), Gerardo Ardila (Director IEU) y Martim Smolka (Director Lincoln Institute of Land Policy).

plo (en el caso de suelos rurales), en agricultura hay un riesgo muy grande, pues se compra una tierra para una actividad muy riesgosa (depende del clima). Si ese predio se vuelve urbano y aumenta su precio, la tasa de retorno en ese caso es legítima, ¿de dónde el Estado dice que tomar un riesgo es algo ilegítimo que se sanciona? Es distinto si se tiene información privilegiada, pero si se planea un negocio con una tasa de retorno de 15% o 16 % y se asume el riesgo creyendo que el suelo se va a volver urbano en un futuro, el Estado no puede decirle a los propietarios que no pueden ganar. Smolka le responde que no podemos aceptar que los propietarios sigan jugando con un cambio administrativo como parte de su productividad del suelo en el caso en que la productividad depende de una decisión política. Juan Ricardo Ortega replica que eso no quiere decir que todos sean especuladores, sino que la gente es oportunista es debido a la falta de reglas claras del juego.

Samuel Jaramillo está de acuerdo con que existen distintos agentes dentro de los propietarios de suelo, la propiedad territorial no es homogénea y el mismo mecanismo puede tener efectos diferentes, pero no está de acuerdo en que sea legítimo en ningún caso comprar suelo para después vender más caro, pues esto no involucra trabajo del propietario y hay un flujo de valor que se queda en alguien que es un especulador, no es que se tenga que juzgar al individuo que haga eso, pero sí al mecanismo que permite ese tipo de juegos. Martim Smolka coincide con el argumento y agrega que los negocios con el suelo, aunque involucran riesgo, no tienen la misma naturaleza que una inversión en la bolsa de valores. En la bolsa se le apuesta a una empresa porque se cree que va a producir más, y al comprar acciones se está permitiendo que dicha empresa pueda producir más, luego la ganancia que se obtenga en la bolsa está respaldada en un aumento en la producción que al final reporta una ventaja para la sociedad. Pero este no es el caso de la especulación con el suelo, pues aquí no está habiendo un aumento en la producción ni la inversión en suelo con expectativas implica ventaja alguna para la sociedad. Adicionalmente, esas expectativas en relación con ganancias estrictamente de suelo pueden ser perfectamente revertidas por un criterio social también (no transformar el suelo rural a uno urbano con usos más rentables sino con usos socialmente más necesarios, por ejemplo).

Francisco Manrique, empresario de la construcción, plantea que no se puede tener un altísimo valor ideológico en el debate, pues el suelo es escaso y la tierra es un componente más del

costo. Indica que la incidencia del precio del suelo en VIS es realmente del 18% por lo que muchos proyectos dejan de hacerse al no justificarse el riesgo versus la rentabilidad para el capital que se está colocando: “Hoy toca comprar la tierra prácticamente de contado, muy difícilmente se consigue lo que hace 3, 4, 5 años por motivo de la crisis, que se aportaba tierras, porque prácticamente les estábamos haciendo un favor a los propietarios de movilizarles los suelos porque los costos de los prediales los estaban perjudicando, hoy la realidad es otra”. El Concejal Carlos Vicente de Roux le responde que el negocio de la construcción genera valor agregado y se merece una rentabilidad razonable. Pero en la urbanización se mezclan dos tipos de negocio: uno generador de valor y uno de especulación con la tierra, y son dos actividades completamente diferentes. Smolka interviene en relación con el tema de la vivienda social, afirmando que la necesidad de inclusión social no es un tema solo de América Latina: en los Estados Unidos se ha impuesto que debe haber vivienda social en un mismo edificio y eso genera un precio del suelo más bajo. Entonces sí existen los mecanismos para generar vivienda social, e incluso eso hace que los precios del suelo bajen. Se pregunta en qué medida las cargas fiscales sobre el valor del suelo son neutrales a su uso. En la práctica, la carga fiscal que se impone debería ser neutral, sin importar si es para VIS o para estratos altos. En la práctica no es así, porque hay pugnas e intereses que entran en juego. Supongamos que tenemos un predial que funciona bien, 5 o 7%. ¿Qué sucedería con el valor del suelo? ¡Caería! ¿Qué sucedería con el propietario del suelo si le dicen que tiene una carga fiscal tan fuerte? No le importaría que el valor de su suelo bajara. Entre más cargas fiscales más se incentiva el desarrollo para fines sociales (y se abren oportunidades para el desarrollo de vivienda social).

Alejandro Florián reflexiona sobre el costo que tiene para la ciudad la falta de acceso al suelo, más allá de si las cuentas para un proyecto dan o no: “Ayer en una discusión del POZ un funcionario dijo que gracias a que se montó el tema de la plusvalía el precio del suelo se había controlado, y le hacían un homenaje a las administraciones anteriores pues las cuentas que se están armando para lo del Norte ahorita sí dan.

Si nada cambió hasta ahora, eso refleja las condiciones generales que están presentando los precios y tengo derecho. Pero si era una zona rural que ahora es urbana (como es el caso del POZ Norte), se está cambiando algo que no estaba en las reglas del juego. Si esa información es pública y todos saben que eso va a suceder mañana, eso va a estar reflejado en el precio al momento de comprar. Si no es pública, me estoy aprovechando de una asimetría de información. Se tiene que pagar por la diferencia, por lo que la colectividad generó.

Me pregunto si en las cuentas que se hacen tienen en cuenta lo que tiene que pagar la ciudad. ¿Cuánto le ha costado a la ciudad remendar el no haber tenido una adecuada planeación y acceso a la ciudad? Las cuentas de los proyectos dejan por fuera el costo para la ciudad de que no haya oportunidades de vivienda bien localizada. Simplemente mirando lo que ha costado el mejoramiento de barrios se puede tener una pista”. El Secretario le responde que el costo de no tener urbanismo es enorme. “Aquí con las obras se benefician solo unos particulares, creo que todos estamos de acuerdo en que la mejor inversión es un buen urbanismo. Yo creo que el instrumento legítimo para lograr eso es un predial bien cobrado, y en esta administración va a aumentar en 30% el recaudo del predial”.

Ortega expresa un profundo desacuerdo con todos “San Agustín en sus Confesiones dice que el futuro es un árbol de infinitas decisiones posibles. El especulador no sabe qué va a suceder, toma una decisión que tiene un riesgo, ante un escenario de infinitas posibilidades. Uno juzga a los que ganan, sin tener en cuenta que la gran mayoría pierden. Ninguno sabe la verdad, luego todo acto de compra y venta, en igualdad de condiciones de información, genera valor. No es algo bueno o malo. Nada vale en sí mismo, el valor es un producto caprichoso de las voluntades y los intereses de los individuos. Los diamantes no deberían valer un centavo, y las mujeres pagan millones por ellos”.

INSTRUMENTOS: IMPUESTO PREDIAL Y PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS

Ortega profundiza en las debilidades del instrumento de participación en plusvalías. Afirma que la plusvalía calculada es válida cuando la información sobre transacciones es transparente

y en Colombia no es así, el mercado ni el registro son transparentes. La diferencia entre la plusvalía calculada y la recaudada es brutal. Las bases de datos públicas en Colombia son vulnerables, no hay auditorías ni controles de seguridad ni protocolos de acceso. En cambio, los CEPAC son transparentes porque se hacen de manera pública en un mercado de valores donde se ve el riesgo de apostarle a esa norma. El precio no sale de un supuesto sino del riesgo que están dispuestos a asumir los que invierten. Dentro de los instrumentos con los que se cuenta en Colombia, el impuesto predial, si está bien hecho, se convierte en el mecanismo más poderoso para regular el mercado. Un impuesto predial bien hecho es el que garantiza que el costo de oportunidad de tener ese activo capturado (la tierra), no se transforme en un mecanismo de poder de mercado. Smolka le responde: Si logras cobrar el predial, logras cobrar la plusvalía también.

Julio Carrizosa le pregunta a Juan Ricardo Ortega si los procesos de corrupción se pueden disminuir y cómo. El Secretario le responde que el tema se mejoraría si existiera a nivel nacional una voluntad política en el tema del servicio civil. Si los funcionarios fueran mejor remunerados y tuvieran más oportunidades de ascenso serían más resistentes a caer en la corrupción, pero actualmente las condiciones para ellos son grotescas (se gasta en capacitación menos de lo que se gasta en aseo, hay maltrato a los funcionarios. La sociedad ha decidido que ser funcionario público no dé financieramente para nadie).

Francisco Manrique refuerza el argumento de la debilidad institucional para aplicar los instrumentos de gestión del suelo. “Cuando salió la Ley 388, a quienes hicieron la ley y al Gobierno Nacional se les olvidó la institucionalidad que tenía que haber para la implementación de esas



Manuel Rodríguez, Julio Carrizosa, Margarita Marino, Elsa Koppel.

figuras. No es más sino haber vivido de cerca el desarrollo del POT del 2000 y lo que han sido los subsiguientes cambios. En la práctica, la ciudad en cabeza de Planeación, no tiene los profesionales –y en su momento no los tuvo–, para la implementación de esas figuras. Entonces estamos en un campo de juego donde no hay seriedad, no hay normas definidas y las reglas se definen sin tener en cuenta los costos que implican”.

Carlos Vicente de Roux afirma que habría que preguntarse cómo superar las limitaciones de la institucionalidad –que ya están bien identificadas– para que todo funcione, y no, como propone Ortega, partir de que funcionan mal, resignándose y aplicando sólo los instrumentos que se adaptan a ese mal funcionamiento. La gran pregunta para la gestión pública es cómo tratamos de ponernos encima de esos lastres y lacras para dar un manejo más adecuado, ese es el desafío para los responsables de las políticas públicas.

María Mercedes Maldonado expresa su preocupación porque se ignore la participación en plusvalías, y porque se opte por avaluar suelos rurales con precios más altos ignorando la norma y sólo basándose en algunas transacciones. Así el predial se haya cobrado mal y se esté pagando sobre el valor rural para suelos con usos más rentables, con mayor razón debería ser el precio rural el de referencia para cobrar la plusvalía y así tratar de recuperar algo. Uno de los grandes problemas de la participación en plusvalías fue haber dejado parte de los procedimientos en Hacienda y parte en Planeación. Planeación convirtió un procedimiento que era general de liquidación en un procedimiento uno a uno, y ahí sí está el caos. Los funcionarios no tienen la suficiente capacitación y cometen errores en las liquidaciones. Pero eso se puede resolver haciendo un solo paquete de avalúos, sometido a toda la discusión y de manera transparente. No hay que pensar que la corrupción impide la aplicación de este instrumento. Adicionalmente, el argumento de Ortega de que no se ha recaudado todo lo planeado sería inválido porque con la participación en plusvalías se hace una liquidación general, no una facturación, y se está sujeto al tiempo que transcurra desde que se regulan las UPZ hasta que se solicitan las licencias para urbanizar los terrenos.

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

Samuel Jaramillo afirma que el papel de la estratificación socioeconómica no tiene el efecto perverso que Juan Ricardo Ortega mencionaba “es una paradoja parecida a que si uno no le cobra la plusvalía o el predial a la VIS tiene un efecto favorable, yo creo que no”. Julio Carrizosa anota

que los resultados de catastro indican que la ciudad es mucho más pobre de lo que se dice. “El optimista dice: bueno, una ciudad tan pobre funciona más o menos bien. El pesimista dice: hay que advertirle a la gente que viene a Bogotá a tener una mejor vida, que menos del 10% logra su empeño”. Le pregunta al Secretario ¿piensa que la norma que estableció la estratificación pudo haber influido en el alto grado de concentración de poder y dinero que existe en la ciudad? Éste responde que la estratificación socioeconómica sí tiene efectos perversos, “yo no tengo un estudio sobre eso pero hay cosas muy anómalas en Bogotá. El precio promedio de una vivienda es 70 millones, pero la concentración de esos precios son en estrato 3. Usted tiene un comportamiento estratégico en las fronteras entre estratos (en los bajos con los altos, para evitar impuestos y pagos altos en servicios). Se generan unos comportamientos de oportunismo. En esta sociedad el oportunismo se premia, no se castiga. El Estado debería identificar a los usuarios necesitados y darles subsidio a las tarifas de los servicios públicos. Si se hace como en Singapur, que se mezclan los individuos, los equipamientos de salud y educación son para todos, hay mezcla. Uno sólo genera movilidad social cuando mezcla (a los niños en los colegios, por ejemplo). Aquí la sociedad busca guetificarse. Los niños pobres tienen educación de pobre y pocas oportunidades de prosperidad. Se están generando anclas continuadas y sistemáticas de pobreza. Yo creo que los estratos son grotescos”.

EL CASO DEL POZ NORTE: PRECIOS

DEL SUELO Y VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO

Uno de los asuntos más polémicos en el caso del POZ Norte es el avalúo de los suelos de la zona. Al ser suelos rurales según la norma, los avalúos siguiendo la metodología del IGAC son de suelos de uso agrícola. Sin embargo, en la zona se vienen dando usos urbanos, y transacciones con valores mucho mayores. Si para la aplicación de instrumentos de gestión del suelo se aceptaran los precios altos, se dificulta la asunción de cargas y sobre todo la inclusión de vivienda de interés prioritario en la zona.

Según el Concejal De Roux, el caso del POZ Norte es más que un ejemplo porque es una de las dos zonas de expansión, no hay más suelo, y por eso lo que se decida y cómo se mane-

La estratificación socioeconómica sí tiene efectos perversos, “yo no tengo un estudio sobre eso pero hay cosas muy anómalas en Bogotá. El precio promedio de una vivienda es 70 millones, pero la concentración de esos precios son en estrato 3. Usted tiene un comportamiento estratégico en las fronteras entre estratos (en los bajos con los altos, para evitar impuestos y pagos altos en servicios). Se generan unos comportamientos de oportunismo. En esta sociedad el oportunismo se premia, no se castiga.

je es determinante para el futuro de la ciudad. Ortega responde que la zona del POZ Norte no es lo único que queda de suelo: queda toda la sabana y ése es el peligro. “Existe tierra y lo estamos viendo. Lo que se está volviendo acá es un juego de arbitrar qué tierras son las que se valorizan porque en ninguno de esos lados (los municipios vecinos de Bogotá) se cobran impuestos”.

Maria Mercedes Maldonado señala que en el norte hay constructores que ya tienen suelo pero otros constructores que le tienen que comprar a los que ya lo tienen. En el POZ Norte se discutió que se distribuyera entre los propietarios la financiación de parte de la infraestructura. En la versión del plan del lunes pasado (25 de enero de 2010) no es claro cómo se va a imponer esa obligación a los propietarios. Se estableció un porcentaje de VIS obligatorio, y ni el 15% de VIP que establece la norma nacional quedó. Sólo le dejaron el VIP voluntario (20%) a los que quieran convertir los suelos hoy dotacionales en vivienda y a los que quieran pasar de un índice de 1,3, que es altísimo. Es sorprendente que la administración a priori está valorizando los suelos. Entonces qué queda, la participación en plusvalía, el tributo. En el norte tenemos 578 hectáreas clasificadas actualmente como suelo de expansión urbana. La norma dice que tiene usos agrícolas y forestales hasta que se incorpore para usos urbanos en un plan parcial. Así ese terreno esté quieto sin usos rurales esperando la urbanización, tiene la norma. De los funcionarios del Distrito hemos escuchado que ese suelo no puede tener el valor rural porque ya tiene otro tipo de usos y porque se vende a 200 mil. Se reconocen los precios de expectativas como precios de referencia y después, para cobrar el tributo de plusvalía, no lo recaudamos. ¿Cuál es el interés del Gobierno Distrital en elevar los precios del suelo?

Se eliminó el porcentaje de VIP, el POZ le dejó un margen de indefinición en el tema de la financiación, lo que va a reproducir los problemas de los planes parciales, porque hay un artículo que dice que no se pueden aprobar los planes parciales si no están definidas las condi-

ciones de la ejecución de infraestructura, y esas son completamente etéreas en el POZ. Lo más preocupante es la persistencia de funcionarios públicos diciendo que el precio del suelo es altísimo y eso nos conduce a que los avalúos de referencia se hacen incorporando usos urbanos. Eso nos retrocede en la discusión que ya se había dado, para los constructores que no tengan suelo en el norte la situación va a ser muy grave por los precios del suelo en la zona del POZ. Martim Smolka apoya a Maldonado diciendo que con el POZ sí se están elevando los precios del suelo porque se obvió la carga de VIS.

Juan Ricardo Ortega responde que el Distrito no tiene la intención de subir los precios del suelo, no hay que imputar una intención: “Simplemente tengo una concepción distinta, yo no creo que los precios aparecen sino que existen”. Los precios son una realidad, empírica y observable, los precios son altos porque hay un mal sistema de valoración en la zona por un mal predial. Si se cobra un predial muy bajo, se favorece la retención de terrenos. La Calera tiene tierras que se están urbanizando sin pagar por servicios, sin urbanismo y en zonas en las que generan impactos ambientales. Hay zonas fuera de Bogotá que le están haciendo el juego, a Bogotá le están desgranando el estrato 6, que son los mayores contribuyentes. Si se aceptaran los precios reales del suelo, se estaría recaudando mucho más a través del impuesto predial. Si se valoraran esos suelos a la última transacción, y se les cobra el predial, el precio caería. Actualmente no se está cobrando impuesto a las zonas de usos ilegales en el norte porque al ser ilegales no pueden existir: eso es ridículo. Luego el precio de referencia debe ser el precio de las transacciones, no sólo el precio de la norma. Agrega que las plusvalías se darán cuando se den las licencias, sobre esos 16 mil pesos por metro porque es el precio que está, nadie les va a cambiar los precios de referencia.

De Roux apunta, ante el problema de la salida de los estratos altos del perímetro urbano, que “tendríamos que plantear en Bogotá una pelea con el Gobierno Nacional para crear una institucionalidad territorial que nos permita someter a los ricos que están en Sopó a unos pagos para beneficiar a los pobres de Bosa”.

Sonia Durán señala la necesidad de buscar que la discusión tenga un alcance regional. Cuando se habla de vivienda, el problema es que no va a haber otros lugares de la ciudad para poner la VIP, sino en los municipios de la sabana. La oferta de VIS en Soacha es de 93 mil viviendas. En el eje de occidente, se habla de entre 100 y 120 mil VIS. Hay que hablar de institucionali-

En el norte tenemos 578 hectáreas clasificadas actualmente como suelo de expansión urbana. La norma dice que tiene usos agrícolas y forestales hasta que se incorpore para usos urbanos en un plan parcial. Así ese terreno esté quieto sin usos rurales esperando la urbanización, tiene la norma. De los funcionarios del Distrito hemos escuchado que ese suelo no puede tener el valor rural porque ya tiene otro tipo de usos y porque se vende a 200 mil. Se reconocen los precios de expectativas como precios de referencia y después, para cobrar el tributo de plusvalía, no lo recaudamos. ¿Cuál es el interés del Gobierno Distrital en elevar los precios del suelo?

dad regional y vivienda. “Me parece que este debate se queda metido en el círculo que no se quiere mover a la relación con los municipios”. Juan Ricardo Ortega aclara que no es que los municipios sean malos, todos somos víctimas de la falta de reglas del juego. Los municipios, al tener márgenes tributarios distintos, tienen una realidad distinta. El precio de la tierra no lo subió el POZ, el precio subió. En Soacha pagaron 76 mil pesos el m2 para el macroproyecto, sin plusvalías ni nada. La oferta y la demanda existen. Son hechos factuales. ¿Por qué se empiezan a validar esos precios en Bogotá? Porque los impuestos se cobran sobre precios muy bajos, lo que genera retención de suelos y se terminan valorizando los suelos lejanos con los costos en infraestructura que eso implica. Ciudades dormitorio con unas cargas financieras y sociales gigantescas. Todo porque el avalúo de 16 mil pesos por metro es mentira. La gente debería pagar, inclusive, en un suelo rural sobre el impuesto de los valores que están transando. En el momento en que se hace eso, los precios bajan porque aumenta la oferta, los suelos se movilizan. Cuando la oferta aumenta los precios caen, eso se está tratando de hacer en el POZ. En Bogotá empíricamente lo único que ha pasado es que los precios subieron, nunca han bajado por más que hemos querido.

Óscar Borrero aporta datos de una investigación financiada por el Lincoln en la que se intentó ver de qué manera se aceptan las cargas por los propietarios en lotes mayores de 2 hectáreas entre 2007 y 2008 en Bogotá. Se esperaba encontrar una gran retención de terrenos, pero los resultados indicaron algo diferente. Hubo oferta durante año y medio de 1.300 hectáreas dentro de Bogotá, que con respecto a las 4 mil que tenía Bogotá para desarrollar en zonas urbanas,

más Usme, era la tercera parte. La tercera parte del suelo para desarrollar salió a la venta, y en un reciente trabajo se encontró que un alto porcentaje ya se vendió. Se hizo una muestra de 20 de estos lotes grandes que comprenden el 25% de esas 1.300 hectáreas. El 60% de los propietarios aceptaron el valor después de cargas y plusvalías. Se les hizo el avalúo y contactos con compañías constructoras para la venta. Y vendieron a ese precio, el 60%. El otro 40% no vendió, no querían descontar nada. Hoy, año y medio después, sigue sin venderse. Hasta que no llegue un comprador al precio que ellos quieren, no venden. Ese porcentaje tiene un manejo monopólico. La información de la zona del POZ Norte de 2009 arroja que los propietarios tienen un precio mental que no lo bajan. Sólo se realizan ventas en casos como el del Club El Rancho, que compró a 200 mil pesos/m2. Ahí el propietario se aprovechó de la necesidad del comprador (que no podía comprar en otra localización). Eso no lo pagaría ningún constructor, que debe pagar por ahí 80 o 90 mil pesos si le toca pagar las cargas. Ahí, y en otras fincas que no bajan el precio, sí hay un monopolio muy importante en donde no le duele nada al dueño de las grandes extensiones de tierra.

Según Francisco Manrique, suena muy bien decir que el 20 o 25% de VIP es obligatorio; lo que

Sonia Durán señala la necesidad de buscar que la discusión tenga un alcance regional. Cuando se habla de vivienda, el problema es que no va a haber otros lugares de la ciudad para poner la VIP, sino en los municipios de la sabana. La oferta de VIS en Soacha es de 93 mil viviendas. En el eje de occidente, se habla de entre 100 y 120 mil VIS. Hay que hablar de institucionalidad regional y vivienda. “Me parece que este debate se queda metido en el círculo que no se quiere mover a la relación con los municipios”.



Participantes en las discusiones del taller "Debates de Gobierno Urbano".

no se dice es quién lo va a pagar. Simplemente, eso es práctico, no dan las cifras. Eso lleva a la discusión con los propietarios, a decirles que su tierra no vale. Pero si estamos en un esquema de mercado, las realidades comienzan a chocar. Así como con la parte ambiental: es necesario conservar algunas áreas pero también hay que tener en cuenta quién paga todo eso, no imponer toda una reserva forestal como una carga más para el desarrollo urbano y que además se pretenda que se construya VIP. Si uno se pone en el plan de tratar de llegar a un consenso es fácil encontrar que tenemos más puntos de encuentro que de desencuentro.

De Roux se refiere al cuadro de los precios del suelo en el POZ Norte. Hay un precio residual de suelo de 238 mil pesos/m², y en la zona se ha estado pagando 80 mil, 100 mil, 150 mil. Es cierto que no podemos ponerle tantas cargas que vuelvan expropiatorio el valor residual de ese suelo, pero las transacciones reportadas incorporan un componente de especulación, eso forma parte de una franja donde se sabía que se iba a expandir la ciudad en estratos altos. Reconociendo estos precios ya estamos pagando un valor de especulación. Este país se ha copiado de otras legislaciones para salirle al paso a las especulaciones bursátiles; aquí tenemos un fenómeno de esa naturaleza. Con este valor residual del metro vamos a hacer que brinque ese diferencial de precios de 100 mil a 238 mil. A mí me parece interesante explorar la historia de estas transacciones para ver dónde se han producido las brechas de precios. Me queda una inquietud: si se hubiera incorporado una

carga del 20% de VIP eso habría equivalido a 30 mil pesos más de deducciones por metro cuadrado, con este esquema el suelo perfectamente lo habría podido absorber. El grueso de la demanda de vivienda en Bogotá es de VIP. Entiendo que de 170 mil unidades de déficit, 100 mil corresponden a VIP.

Alejandro Florián agrega que en las zonas dotacionales del POZ Norte, una vez se regularicen, se va a poder incluir el 20 % para VIP si hay cambio de uso, transferible a otros sitios. Esto implica que se mantiene la idea de segregación de ciudad, profundizándola con una decisión oficial. El mismo Juan Ricardo Ortega decía en su presentación que por qué no se puede hacer una ciudad menos discriminadora. En el fondo es un tema en el que nos toca pagar a todos para remendar eso. Lo que se deja de hacer termina siendo urbanizado a las malas en otro lado (Soacha, por ejemplo). El problema no es exclusivamente financiero: importa la localización, importa que la ciudad pueda ser compacta.

Gerardo Ardila cierra el debate insistiendo en que el tema no es ideológico, sino que se comparan distintas visiones de los problemas para que un día —que ojalá no sea muy lejano— se logre un consenso que nos permita avanzar. Después de adoptado el POZ Norte será más difícil hacer consensos, pero estas discusiones son importantes. “Espero que las memorias de esta discusión sean una base importante para la continuación de la discusión y para la toma de decisiones, porque esta discusión ya la dimos hace rato y lo adelantado se ha olvidado”.

Debates de Gobierno Urbano es un proyecto liderado por el Instituto de Estudios Urbanos y la Especialización en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia, con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy y en alianza con el programa ¿Bogotá Cómo Vamos? y la Revista Semana, el cual busca construir un espacio de encuentro dirigido a discutir y producir análisis y propuestas que enriquezcan el debate público en torno a la implementación de las políticas de ordenamiento territorial y suelo de la ciudad, en temas de especial relevancia como son los mecanismos de recuperación de plusvalías, la financiación de los procesos de urbanización y el soporte a las políticas de vivienda de interés social y su aplicación en procesos de especial impacto para el desarrollo urbano de Bogotá D.C.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO

www.institutodeestudiosurbanos.com
debatesdegobiournurbano@institutodeestudiosurbanos.com
Teléfono 3165000 ext. 20055, 20056, 20053 / Fax 3165656