

Debates de Gobierno Urbano

Instituto de Estudios Urbanos / Universidad Nacional de Colombia

USME: CIUDAD FUTURO

RESUMEN

La Operación Usme se consideró como un modelo de las posibilidades que ofrece una gestión adecuada para proveer suelo para viviendas de interés prioritario. El gerente de Metrovivienda, Francesco Ambrosi, y la Secretaria de Hábitat del Distrito, Juliana Álvarez, presentan el estado actual de esa operación, la cual es comentada por el experto Alejandro Florián. Los comentarios finales permiten ampliar el conocimiento de este proceso y abren la puerta a nuevas discusiones: las características de los modelos de desarrollo progresivo y la comparación entre los procesos correspondientes al POZ Norte y al del Sur; desarrollados a partir de modelos de ciudad contradictorios.

FRANCESCO AMBROSI

La Operación Usme es una aplicación articulada de instrumentos de gestión del suelo para la provisión de suelo urbanizado destinado a VIP y VIS. Se está demostrando que cuando se hace una gestión del suelo adecuada, se utilizan los instrumentos que nos da la ley, y se tiene la voluntad política de aplicarlos, sí se pueden hacer proyectos de vivienda de interés prioritario.

1. ANTECEDENTES

CAMBIOS EN LA GESTIÓN DE METROVIVIENDA PARA LA PRODUCCIÓN DE VIP

El gran déficit de vivienda en Bogotá se ha mantenido en el tiempo a pesar de los esfuerzos que se han hecho para intentar reducirlo. El grueso de la demanda está en una vivienda de 50 salarios mínimos que es a la que más difícilmente acceden las familias con ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos. ¿Cómo financia una familia de bajos ingresos su vivienda?

Cuando se cuenta con un ingreso mensual de \$556.528 (cifras de 2009) se tiene una capacidad de ahorro anual de \$667.834 (10% del ingreso) y eso puede dar para tener un crédito

máximo de \$10.000.000 a 15 años a través del Fondo Nacional del Ahorro. Con esto más un subsidio Distrital de \$12'422.500 lo único que pueden pagar es una vivienda de 50 salarios mínimos. La mayoría de familias no consiguen hacer el cierre financiero porque no logran hacer el ahorro.

Si el problema es garantizar suelo para viviendas de 24 millones de pesos, ¿cuánto tiene que valer ese suelo? Cuando se habla de viviendas de estratos más altos el valor es elástico, pero en vivienda donde el valor es fijo el valor del suelo también está muy definido. Hicimos el ejercicio con una vivienda de 42 m², de 24 millones de pesos, en modalidad multifamiliar y densidad de 450 viviendas por hectárea. Los costos de construcción son de 17 millones de pesos, costos indirectos de construcción de \$2'400.000, utilidad esperada para el constructor de \$2'400.000, y eso deja como valor máximo a pagar por el suelo \$2'656.000, que corresponde aproximadamente al 11% del valor de la vivienda. No podíamos vender entonces el suelo por más de \$119.500/m² (suelo tíl urbanizado). Eso explicaba el por qué Metrovivienda perdía plata, porque generar el suelo era mucho más costoso que lo que podíamos recaudar con la venta del suelo.



Especialización en mercados y políticas de suelo en América Latina



Cuando se cuenta con un ingreso mensual de \$556.528 (cifras de 2009) se tiene una capacidad de ahorro anual de \$667.834 (10% del ingreso) y eso puede dar para tener un crédito máximo de \$10.000.000 a 15 años a través del Fondo Nacional del Ahorro. Con esto más un subsidio Distrital de \$12'422.500 lo único que pueden pagar es una vivienda de 50 salarios mínimos. La mayoría de familias no consiguen hacer el cierre financiero porque no logran hacer el ahorro.

Con datos históricos, a Metrovivienda le ha costado urbanizar suelo bruto \$42.287/m², o sea \$97.698/m² de suelo tñ, eso representa por vivienda \$2'171.067. El valor histórico del suelo en Metrovivienda es \$ 23.514 /m² bruto o sea \$54.327/m² tñ, que nos representa otro \$1'207.267 por vivienda, es decir que nuestro suelo vale \$3'378.334 contra los \$2'656.000 del valor máximo a pagar calculado.

Eso significa que no hay más solución que subsidiar ese suelo que estamos ofreciendo para que efectivamente la vivienda de 50-70 salarios mínimos se pueda hacer: Es un subsidio que se da en forma no oficial pero que sí se ve reflejado en los balances de Metrovivienda. No es vender el suelo barato a los constructores para que ellos se apropien de las ganancias, sino poner condiciones sobre el tipo de producto que tiene que hacer el constructor; con unos parámetros mínimos.

Si el Distrito tiene la voluntad de dar un subsidio, también puede exigir que las condiciones de las viviendas sean mejores. En la tabla a continuación se detallan los logros alcanzados hasta el momento: se han mejorado las dimensiones de lotes para vivienda unifamiliar y áreas construidas de viviendas multifamiliares de interés prioritario. Se han optimizado los procesos de enajenación de las manzanas logrando mayores porcentajes de unidades de vivienda hasta de 50 SMMLV. Se ha promovido progresividad constructiva en unidades de vivienda unifamiliar (hasta de 50 SMMLV) pasando de 60 m² a 75 m² (ver tabla 1).

Adicionalmente, el precio histórico al que Metrovivienda había comprado suelo era muy

elevado, lo que no permitía producir vivienda de buenas condiciones. En la Ciudadela Usme, donde comenzamos a aplicar de manera articulada los instrumentos de gestión del suelo, el precio de adquisición de suelo es mucho más bajo que en las compras anteriores.

OPERACIÓN ESTRATÉGICA NUEVO USME

En 2003 se comenzó a plantear un desarrollo distinto para la zona y se contrató el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme. Era importante intervenir en esa zona porque el Distrito ya había hecho unas inversiones importantes (dada la magnitud del desarrollo ilegal en la zona): la planta de tratamiento de aguas El Dorado en 2000; el primer proceso asociativo entre Metrovivienda y AVP Simón Bolívar en la Ciudadela Nuevo Usme, con una inversión Distrital importante; la llegada de Transmilenio a la zona de La Fiscal; y la presa seca de Cantarrana.

La intervención en este territorio se justificaba también porque había que controlar la urbanización ilegal que entre 1961 y 2001 había desarrollado casi 6.500 hectáreas con 1365 barrios informales en la ciudad, que después implican una inversión en mejoramiento integral mucho más alta de lo que cuesta hacer un urbanismo nuevo.

Las premisas básicas para la formulación del POZ fueron las siguientes:

1. El aumento en la escala de planeación y gestión facilita la distribución equitativa de cargas y beneficios (obtención de suelo para fines colectivos y sociales)
2. La inversión pública y la asignación específica de la normativa urbanística son la base para obtener tierra para fines colectivos y sociales (evitar compras de tierra o expropiaciones)
3. Gestión del suelo previa o alternativa a la adquisición de suelo

TABLA 1

Ítem	Histórico	Actual	Viviendas vendidas en El Porvenir, El Recreo Ciudadela Nuevo Usme
Dimensiones de lotes (Vivienda unifamiliar)	2,8 x 5,16= 14,45 m ²	4,8 x 7,3= 35,04 m ²	1.106 de 50 SMLMV 276 de 70 SMLMV
Áreas construidas multifamiliares (50 SMMLV)	38 m ²	45 m ²	3.732 viviendas
Áreas construidas multifamiliares (70 SMMLV)	45 m ²	54 m ²	933 viviendas

4. Controlar (revertir) la transferencia de recursos a los propietarios de tierra
5. Evitar a futuro tener que hacer inversiones en mejoramiento de barrios

Los objetivos de la Operación Estratégica Nuevo Usme fueron entonces: Anticiparse a la urbanización informal; integrar la zona con otras productivas del oriente colombiano; generar otra forma de ocupar el espacio, donde se privilegie a las personas: con espacios públicos y viviendas adecuadas para un hábitat digno; producir vivienda de interés social y prioritario para las familias de bajos recursos; aprovechar la estructura ambiental, para su protección y para el disfrute de los habitantes actuales y futuros y construir socialmente un borde urbano rural para que no se siguiera extendiendo la ciudad. Todo esto mediante la intervención coordinada y activa de la administración distrital, y la utilización de todos los instrumentos que regulan y ayudan a la gestión del suelo.

Se hizo un estudio predial de las 950 hectáreas de la zona de la Operación. Había 915 predios, la mayoría con áreas menores a 6000 m², y ese es un punto importante porque la presión de la ciudad hace que se fraccione el suelo y se acaben las actividades campesinas. Los 9 predios por encima de 5 hectáreas eran todos de personas no campesinas. El panorama predial, más la cantidad de elementos ambientales en riesgo (Río Tunjuelo y sus quebradas afluentes, corredor ecológico La Requijina, entre otros) nos garantizaba que si no interveníamos como Distrito la zona se iba a desarrollar de forma ilegal.

2. EL PLAN DE ORDENAMIENTO ZONAL DE USME (DECRETO 252/2007)

Después de 4 años se emite finalmente el Decreto 252 de 2007 con el POZ, en un área total de 938 hectáreas. El decreto precisa las disposiciones del POT, define el modelo territorial para la zona, establece alternativas de participación de los propietarios del suelo con reglas claras, define la financiación de las infraestructuras, define las fases de ejecución y establece las condiciones en las que se atenderán los campesinos residentes que mantengan sus modos de vida. Es un marco general de actuación en todo el territorio. En el mapa 1 se delimitan los planes parciales, sus áreas y sus principales vocaciones.

En el Plan Zonal quedaron definidas y localizadas las 182 hectáreas que se van a destinar a equipamientos y zonas verdes, y las

151 hectáreas para malla vial. De las 900 hectáreas aprovechables del POZ, las áreas vendibles para usos residenciales, dotacionales, recreativos, comerciales e industriales suman cerca de 385 hectáreas (288 hectáreas tiles). De éstas, 47Ha son para usos industriales (nodo logístico sobre la autopista villavicencio), 35 Ha comerciales y 209 Ha para uso residencial (entre multifamiliares y lotes con servicios), más 95 Ha destinadas al borde urbano rural.

Se tienen 53.000 viviendas proyectadas para un plazo de 20 años. Se requiere densificar la zona para financiar el borde urbano rural, todas las infraestructuras y producir las viviendas requeridas para la zona. Se espera con el tiempo una nueva población de cerca de 180.000 personas. En la primera etapa se prevén 10.500 viviendas.

La inversión requerida es de 50 mil millones de pesos en parques y recuperación de quebradas; 350 mil millones de pesos en redes de servicios públicos e infraestructuras viales; 120 mil millones de pesos en equipamientos sociales y culturales; 1,35 billones de pesos del sector privado para la construcción de vivienda, zonas industriales y centros comerciales; y una oferta de empleo provisional de cerca de 212.000 plazas (cerca de 10.000 por año). Esto para un total aproximado de 1,87 billones de pesos.

3. PLAN PARCIAL TRES QUEBRADAS (DECRETO 438/2009)

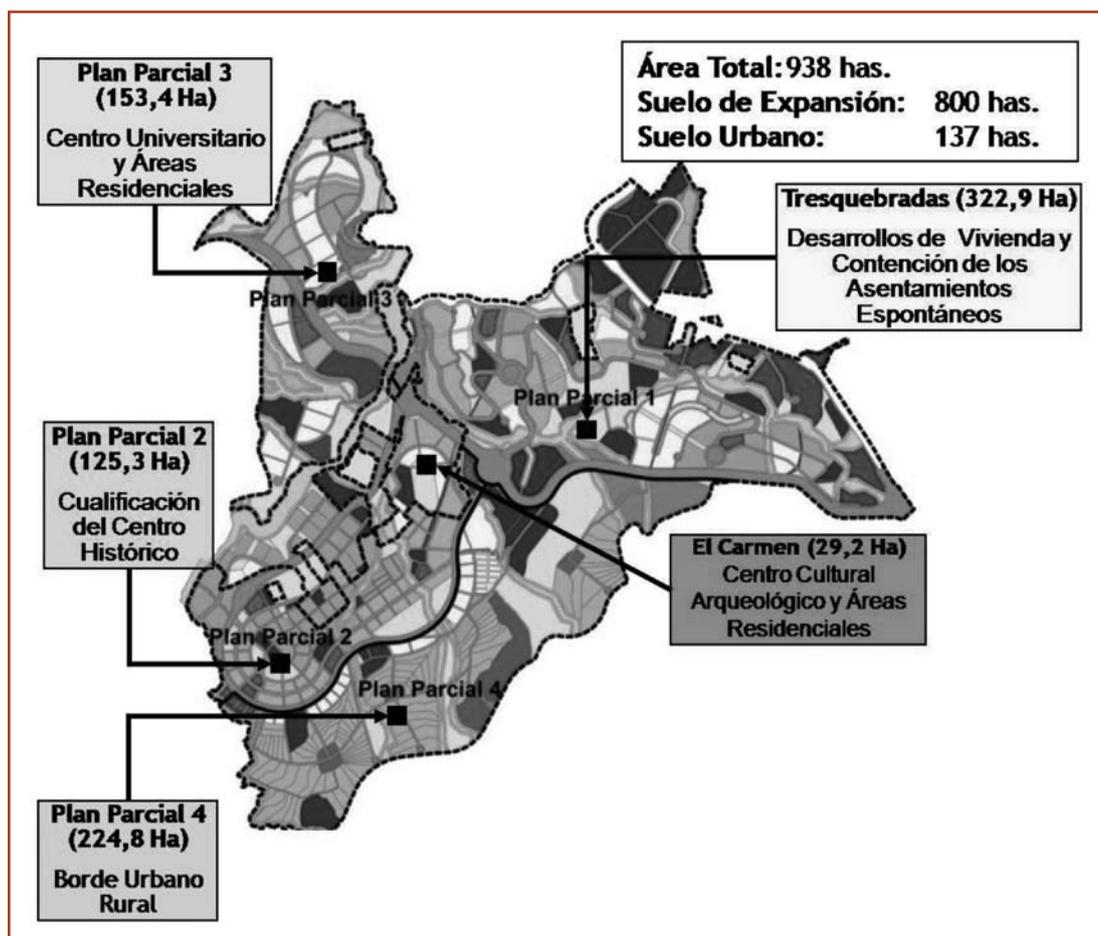
El Decreto define un proyecto urbanístico detallado, la norma urbana particular; las condiciones específicas de participación y remuneración de los propietarios del suelo y demás actores, el cronograma de ejecución, y los mecanismos específicos de financiación. Esto para incorporar la zona al suelo urbano.

El área bruta del plan parcial es de 310 has, de las cuales el 55% (172 hectáreas) es para uso público (48 hectáreas para elementos ambientales, 18 para equipamiento comunales, 38 para parques y 68 para vías).

La zona múltiple compone el 12% del área útil del plan parcial, la zona industrial y de servicios

Se tienen 53.000 viviendas proyectadas para un plazo de 20 años. Se requiere densificar la zona para financiar el borde urbano rural, todas las infraestructuras y producir las viviendas requeridas para la zona. Se espera con el tiempo una nueva población de cerca de 180.000 personas. En la primera etapa se prevén 10.500 viviendas.

MAPA 1. DELIMITACIÓN DE LOS PLANES PARCIALES, SUS ÁREAS Y SUS PRINCIPALES VOCACIONES.



el 33% y la zona residencial el 54%. Del área residencial hay planeadas 73 hectáreas para el desarrollo de VIS y VIP (con zonas delimitadas de comercio puntual), de las cuales 17,5 Has serán lotes con urbanismo con unidades básicas, y 55,4 Has para multifamiliares. En cuanto a unidades de vivienda están proyectadas 2.688 viviendas en lotes con urbanismo, 21.300 unidades VIP y 2.022 unidades VIS, para un total de 26.031 viviendas en el plan parcial.

Los costos de las cargas urbanísticas –urbanizar y adecuar toda la zona– están estimados en \$202.438'488.286 (precios 2009), o sea \$65.104 por metro cuadrado (\$149.169/m² de suelo t₀). La operación es viable financieramente por la gran escala del terreno y por la combinación propuesta de usos –donde unas áreas subsidian a otras–, que permite vender suelo en promedio a \$180.000/m² (ver tabla 2).

Se hizo una caracterización socioeconómica de la zona para definir las estrategias de intervención en el territorio. En esta apareció que 147,8 de las 363 Ha del plan parcial son lotes de engorde, 123,87 Ha son de uso agrícola (sin vivienda), 47,65 Ha están ocupados por

campesinos (agrovivienda), 40,17 Ha de otros usos, y 3,52 Ha de viviendas en lotes muy pequeños. Los lotes de engorde son en su mayoría de propietarios y los de usos agrícolas de poseedores, y la mayoría no residen en la zona. De acuerdo con los resultados de la caracterización socioeconómica se definieron etapas para la aplicación del proyecto, comenzando con las zonas no productivas y terminando con las zonas más habitadas que implican un proceso más largo.

Para la negociación de los predios se hicieron avalúos comerciales de los predios rurales que interesaban, que resultaron entre \$7.500 y \$10.500/m², dependiendo de su ubicación en relación con la autopista al llano. Se diseñaron entonces criterios de negociación con los propietarios que participen voluntariamente en el proyecto (bajo las reglas de juego del decreto 438 de 2009): El suelo se valora al valor resultante del reparto equitativo de cargas y beneficios, es decir a \$12.000 por m² (valor residual \$16.000, p. en plusvalía \$ 4.500). Este valor se ajusta de acuerdo con las etapas de ejecución del proyecto (corto plazo = \$12.000, lar-

TABLA 2

Rubro	Valor (pesos)	Vr M ² bruto
Total costo cargas zonales	\$34.404'687.913	\$11.064
Total costo cargas locales	\$161.116 '789.910	\$51.815
Valor adicional a financiar por el PP1, de los costos de construcción de las cargas generales objeto de reparto zonal, según el Decreto 252 de 2007	\$6.917'010.463	\$2.225
Total a financiar por el reparto equitativo de cargas y beneficios del plan parcial	\$202.438'488.286	\$65.104 (1)

go plazo = \$9.800). Si no quieren participar; se procede a expropiación por vía administrativa al valor del avalú del predio.

¿Cómo se llegó a los \$12.000/m²? Mediante una metodología de valor residual del suelo con la siguiente fórmula:

$$Vr(m^2) = \frac{1}{1+r} - \frac{U(x)}{SOR}$$

El valor del suelo está dado por el ingreso total esperado para el plan parcial por venta del suelo urbanizado (I), dividido por un factor 1+r; que es un factor de descuento para castigar la actualización del valor por los riesgos que aumentan según el tiempo que transcurra (2,49%); menos el costo de urbanizar; todo eso dividido por el suelo objeto de reparto (valor

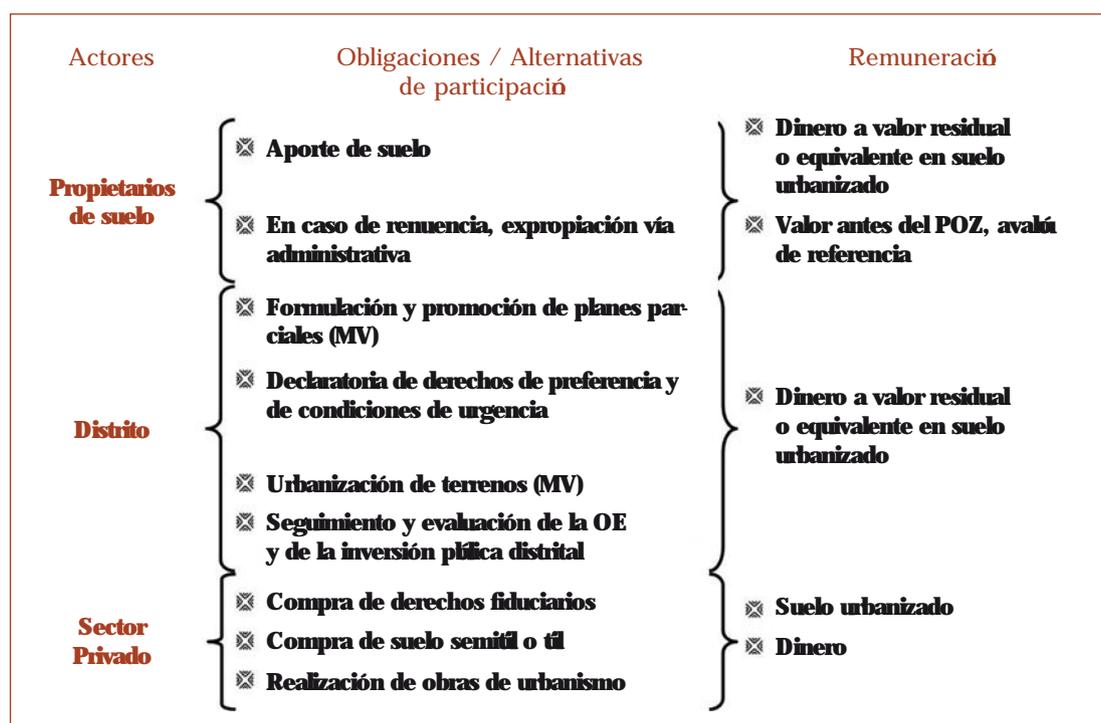
promedio/m²). Ese valor se paga a todos, independientemente de la localización particular de los predios. La aplicación de esta fórmula con las particularidades del plan parcial arroja un valor de suelo de \$16.837/m², pero como el avalú fue de \$7.224, se resta el 50% de la diferencia (que es la plusvalía, a la que tiene derecho el Distrito) y se llega al valor de \$12.000/m² para ofrecer a los propietarios.

Las alternativas de participación y remuneración según actores se detallan en el esquema 1:

4. APLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO

Los instrumentos de gestión que permiten complementar y potenciar la implementación de los instrumentos de planeación, se pueden dividir en aquellos que permiten:

ESQUEMA 1



1. Controlar los precios a los que se adquiere el suelo bruto (evitando incorporar expectativas).
2. La adquisición de suelo bruto a través de procesos asociativos o enajenación forzosa.
3. El reparto equitativo de las cargas y los beneficios, garantizando la financiación de las obras de urbanismo, a cambio de aprovechamientos urbanísticos.
4. La obtención de todos los suelos requeridos para los usos públicos.

Estos instrumentos desarrollan la política de suelo del Distrito, el reto es que los beneficios sean aprovechados por los usuarios finales de las viviendas.

En el siguiente esquema se mencionan los objetivos en la gestión del suelo, los instrumentos aplicados para alcanzar estos objetivos y el marco legal de cada instrumento (ver esquema 2).

El proceso arrancó desde el 2003 con el anuncio del proyecto y los avalúes de referencia. Con sólo eso se “toma la foto” de los precios del suelo según las características y usos del momento, sobre esa foto después se puede saber qué tanto más me están pidiendo por el suelo por condiciones que no son las que tenía el suelo antes del proyecto. Los avalúes, elabo-

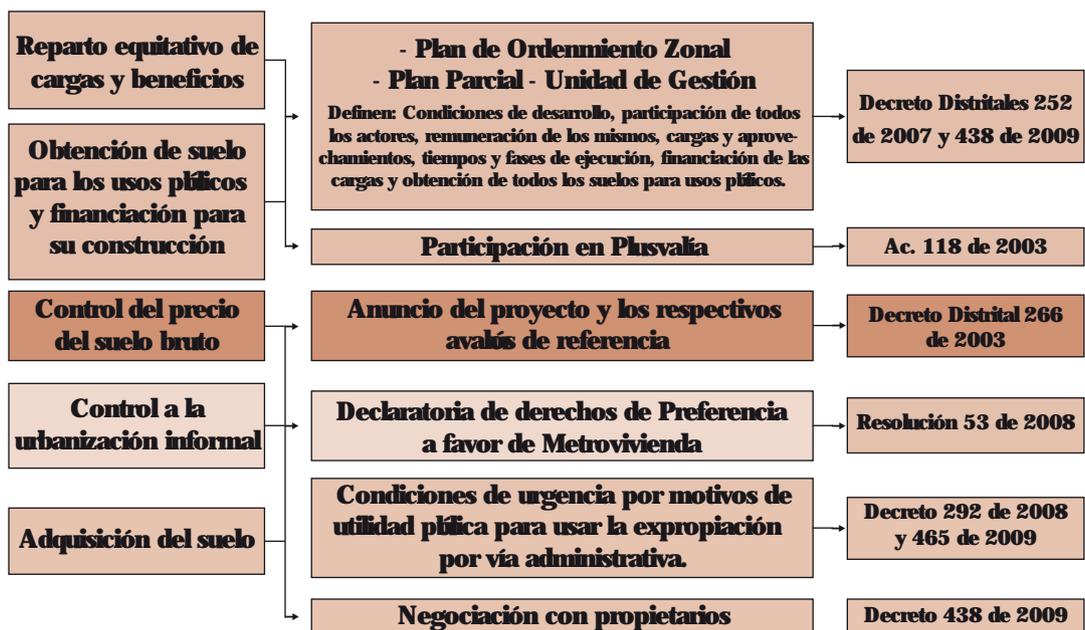
rados por Catastro en 2003, dieron un precio promedio por metro cuadrado de \$4.500, (\$5.900 a 2010). De esta manera se logra calcular las plusvalías generadas por el desarrollo del proyecto, para recuperarles bajo diferentes mecanismos.

La declaratoria de derecho de preferencia a favor de Metrovivienda es una medida que establece que en caso que un propietario de suelo quiera vender su predio, deberá ofrecerlo en primera opción y por una sola vez a Metrovivienda, para que ésta defina si hace uso del derecho de preferencia y lo adquiere. Con esto se permite controlar la urbanización informal evitando que se loteen ilegalmente los predios para ser vendidos.

En 2008 se emitió un decreto de condiciones de urgencia por motivos de utilidad pública para la aplicación de expropiación por vía administrativa, con el fin de ofertar y comprar los suelos requeridos para hacer unos interceptores fundamentales para desaguar las aguas servidas de la zona. Se hizo la oferta a los propietarios del suelo (dos fiduciarias), con los que no se pudo concluir la negociación, en 2009 se expropiaron 11,35 Ha. Con un valor entre \$2.500 y \$7.400/m² dependiendo de la localización. En 2009 se emitió otro decreto de condiciones de urgencia, esta vez para adquirir suelo para todo lo que se requería para poder desarrollar el plan parcial Tres Quebradas. Se volvió a intentar negociar con las dos fiduciarias para 54 Ha adicionales pero no se logró, entonces se hizo una oferta formal de compra que fue rechazada y en 2010 se expropiaron esas hectáreas.

La declaratoria de derecho de preferencia a favor de Metrovivienda es una medida que establece que en caso que un propietario de suelo quiera vender su predio, deberá ofrecerlo en primera opción y por una sola vez a Metrovivienda, para que ésta defina si hace uso del derecho de preferencia y lo adquiere.

ESQUEMA 2



En cuanto a la negociación directa con propietarios que aceptan las condiciones de reparto, se han negociado 21 Ha con un valor máximo de \$12.000/m² (algunos por debajo de ese valor).

5. EJECUCIÓN DE LA UNIDAD DE GESTIÓN 1

Se ha adquirido casi la totalidad del suelo de la primera unidad de gestión. El área bruta de la unidad es de 71,3 hectáreas, de las cuales 31 serán destinadas a vivienda (10.570 viviendas proyectadas), 25 Ha para usos comerciales, 3,8 Ha para equipamientos, y 6,9 Ha para parques. Las obras de urbanismo ya se iniciaron, hay algunas ya construidas, otras contratadas. En cuanto a costos, hay que invertir 63 mil millones de pesos, de los que 50.729 millones se le cargan a esta unidad de gestión (los demás los pone provisionalmente Metrovivienda y serán recuperados con los beneficios de otras unidades de gestión). El valor resultante del suelo es de \$ 5.006'187.251.

Los beneficios calculados se estiman en 59 mil millones de pesos, con un valor promedio de suelo para vender de \$179.292/m². Las áreas específicas (m²) para los distintos usos se detallan en la tabla 3.

Actualmente se está elaborando la estructuración jurídica y financiera de la comercialización del suelo, para salir a la venta de suelo semi-urbanizado en segundo semestre de 2010. Las condiciones que pone Metrovivienda para la comercialización del suelo son: áreas mínimas de vivienda según uso (40 m² para VIP de 50 salarios mínimos, 52 VIP de 70 salarios mínimos y 60 m² para VIS); implementación de tecnologías limpias en el proceso de urbanización y construcción; límites mínimos en cantidad de viviendas para personas con subsidio Distrital de Vivienda (35%); generar espacios sin cerramientos; una cuota fija mínima por cada vivienda para la construcción de dotacionales según el rango de la vivienda; entre otras. Estas condiciones tienen que ser cumplidas, y si se exceden se otorgan puntos para mayores aprovechamientos.

En cuanto a las metas para el cuatrienio están la construcción de la primera fase de los

interceptores Fucha y Piojo y parte de la Av. Usminia, la habilitación del suelo de la primera UAU del plan parcial Tresquebradas, la implementación de mecanismos asociativos para la adquisición del suelo requerido para cumplir con las metas establecidas, la construcción aproximada de 10.500 viviendas en el plan parcial Tresquebradas, el censo socioeconómico de los planes parciales 2 y 4 y la formulación de los planes parciales 2, 3 y 4.

COMENTARIOS DE ALEJANDRO FLORIÁN

Esto es como una sesión de ciencia ficción en este país, aún en esta ciudad, creo que lo que está mostrando Francesco es algo que no tiene precedentes en el país y afortunadamente se está haciendo. Me pregunto si no se estuviera haciendo este ejercicio qué estaría pasando y cuál sería el futuro de la zona de Usme y hasta el páramo de Sumapaz. Con el limo suelo que le queda, Bogotá está más o menos aprendiendo la lección de anticipar la gestión del suelo. Así sea a empujones, hay un esfuerzo cuyo resultado ojalá se pueda ver en el futuro como se está previendo.

Hay un tema de voluntad política que no se puede evitar comentar; en el cuadro de las adquisiciones de suelo por parte de Metrovivienda hay un vacío que es de falta de voluntad, porque aunque lo que ustedes han visto es extremadamente complejo y hay que reconocer los esfuerzos que se han hecho, no ha habido el interés de toda la administración para adelantar este proceso, son sólo sectores dentro de la administración los que han estado interesados en sacar esto adelante. El éxito reside también en que los alcaldes tengan interés en el asunto, de la alcaldía pasada quedó la sensación de que no había interés en el tema, al punto de que el decreto del POZ se emite hasta el 2007, es un tiempo exagerado, por más que se demoren los estudios.

Hay un tema de voluntad política que no se puede evitar comentar, en el cuadro de las adquisiciones de suelo por parte de Metrovivienda hay un vacío que es de falta de voluntad, porque aunque lo que ustedes han visto es extremadamente complejo y hay que reconocer los esfuerzos que se han hecho, no ha habido el interés de toda la administración para adelantar este proceso, son sólo sectores dentro de la administración los que han estado interesados en sacar esto adelante.

TABLA 3

	Total	VIP	VIS	Lotes	Comercio
Sector 1	186.643	153.251	27.044		6.347
Sector 2	129.207	89.260	19.381	20.567	
Mz comercial	15.536				15.536

Hay algo que resulta determinante y es que si no se hace el anuncio del proyecto y si no se utiliza la herramienta constitucional para establecer los avalúes de referencia, no estaríamos hablando de estas cifras y esto sería altamente inviable o mucho más pequeño de lo que se va a hacer. El esfuerzo que ha hecho la Operación Usme merece ser conocido dentro de la ciudadanía de manera sistemática, cuidadosa, pedagógica. Si la ciudadanía no lo comprende, difícilmente en un momento dado

lo va a poder valorar y defender frente a las tentaciones que hay, expresadas con ideas como los Macroproyectos. Se le ha dado más prensa a temas como la reacción de los campesinos sobre el presunto atropello con los precios del suelo que al significado estratégico, político y fiscal que tiene la Operación Usme. Y creo que es necesario que esto se conozca con orgullo, yo no he oído al alcalde hablando de este tema, es algo bastante raro. Esto es un logro social, político sin precedentes y no se está contando.

Al comienzo de esta administración hubo una iniciativa de formular un Macroproyecto de la nación en uno de los sectores de Usme, donde estaban arrancando de un precio de 69.000 m².

Menos mal la administración impidió que se hiciera semejante exabrupto, por

que con lo que presentan hoy se ve claramente que hay posibilidades de generar medidas legítimas para controlar los precios del suelo.

En el tema de la segregación, hay preguntas que todavía no están resueltas y se podrían anticipar: Probablemente lo más difícil que pueda llegar a tener la operación es que se puedan localizar allí usos y actividades que no sean exclusivamente VIP o VIS, usos que eviten la posibilidad de que se convierta eso en 99% estrato 1 y 2.

La naturaleza jurídica de Metrovivienda debería tener algún tipo de seguimiento. La entidad, al ser una empresa industrial y comercial tiene la obligación de evitar tener pérdidas. Francesco dice que hay pérdidas, eso está bien pero si uno lo mira de otro ángulo, la ciudad ya tiene que afrontar maduramente la decisión de si Metrovivienda debería ser o no una empresa industrial y comercial. Probablemente para lograr los efectos deseados en la ciudad se debe subsidiar una parte del urbanismo así como Francesco está planteando. La ciudad tiene la necesidad de calcular para sus inversiones las externalidades positivas y negativas, en el sentido del costo que tiene para la ciudad no hacer las inversiones a tiempo y dejar que la zona se desarrolle de manera informal. Si esto se incorpora, quedaría justificada la "pérdida" o el subsidio a la urbanización. Para la empresa probablemente las cuentas no dan pero para la ciudad sí deberían dar; en términos de costos sociales, ambientales e incluso económicos.

Hemos tenido en estas sesiones unas discusiones con el Secretario de Hacienda, él ha plan-

En el tema de la segregación, hay preguntas que todavía no están resueltas y se podrían anticipar. Probablemente lo más difícil que pueda llegar a tener la operación es que se puedan localizar allí usos y actividades que no sean exclusivamente VIP o VIS, usos que eviten la posibilidad de que se convierta eso en 99% estrato 1 y 2.



Francesco Ambrosi (Gerente General de Metrovivienda), Alejandro Florián (Ex-director Fedevivienda) y Gerardo Ardila (Director Instituto de Estudios Urbanos)

teado que le parece bastante riesgoso lo que se están haciendo en Usme porque los jueces y tribunales corruptos pueden a hacer que el Distrito termine pagándole a los propietarios del suelo una serie de demandas. Es complicado que sectores de la misma administración no le apuesten al proyecto y estén adjudicando precios del suelo a priori, es algo esquizofrénico y muy difícil de administrar: La envergadura de esta acción trasciende las entidades, no puede ser sólo Metrovivienda, tiene que ser de la ciudad. Se está abriendo camino en algo que le ha costado mucho entender a la sociedad colombiana. Se está presentando en competencia con lo que está sucediendo en Soacha con Ciudad Verde, un proyecto de la nación que se hace en condiciones bastante distintas, con otros criterios y principios. Hay que repensar también el tema de la velocidad, en esta administración se está dando el ejemplo de que sí es posible avanzar en los planes parciales y culminar los procesos. Bogotá en esto puede ser un ejemplo para los demás municipios del país.

En el proyecto se deberían tener en cuenta otros beneficios además de la financiación del urbanismo, debería hacerse el esfuerzo de contabilizar costos ambientales, costos evitados, eso puede ser pedagogía, y compararlo con qué se hubiera hecho si no se hace lo que se está haciendo hoy en día, probablemente gran parte de la zona estaría loteada y necesitando mejoramiento. El costo total de la operación es de 1,8 billones, y el mejoramiento integral nos ha costado 1,6 billones para una cuarta parte del

suelo, es una comparación que hay que ilustrar para que se pueda querer más esta iniciativa.

Hay que acompañar más lo que está intentando hacer Metrovivienda desde varios sectores de la Alcaldía, se ha avanzado mucho en la idea de los mecanismos de negociación con los privados, pero seguimos yendo un poco a lo seguro, no se están explorando otras posibilidades, creo que vale la pena en un experimento de este tamaño dejar por lo menos una fracción pequeña para probar otras modalidades de gestión de proyectos donde no necesariamente se esté esperando que haya privados que quieran obtener una rentabilidad, sino que puede ser otro tipo, aquí aniquilamos las posibilidades de que haya organizaciones sociales que hacen vivienda, yo diría que por lo menos en teoría no deberíamos admitir eso, el Distrito tiene como hacerlo.

DISCUSIÓN

COMENTARIO DE JULIO CARRIZOSA

Aquí se han resuelto unos problemas que no se han podido resolver desde hace muchísimos años. Ojalá se pudiera replicar esta iniciativa en otras partes de la ciudad. Quería tener más claras las características del sitio: altura, paisaje, pendiente. Eso tiene que ver con cómo será esa ciudad. Pensando en eso me llegó un fantasma, Ciudad Bolívar; los planes que se hicieron en Ciudad Bolívar fueron tan diferentes del resultado que hay que tener en cuenta cómo evitar que se vuelva como Ciudad Bolívar; que



Participantes de los talleres de “Debates de Gobierno Urbano”.

se extienda por fuera de los límites del plan. ¿Cómo tratar de que no sea tan segregada, cómo defender las quebradas?

RESPUESTA FRANCESCO AMBROSI

Usme está alrededor de los 2.750 metros de altura sobre el nivel del mar; la topografía es quebrada. Es un quebrado que para los estándares de la ciudad parece imposible, pero para los constructores de ciudades como Manizales no presenta mayores dificultades por la pendiente. Desde el punto de vista paisajístico es envidiable, distinto a lo que es hoy en día Ciudad Bolívar. A través del proyecto se busca que toda esa riqueza ambiental que tiene se mantenga a través de las intervenciones sobre el espacio público, como se ha hecho en otras ciudadelas de Metrovivienda. Si uno va a Ciudad Bolívar; se da cuenta de que la gran mayoría nació en la informalidad, pero si uno va a los desarrollos que hizo la Caja de Vivienda Popular en su momento, ve que las obras de urbanismo que hay son muy buenas aunque las viviendas se hayan deteriorado por falta de acompañamiento.

COMENTARIO DE DIEGO PEÑA

Quiero recalcar el contraste entre el discurso de la Secretaría de Planeación y la de Hacienda con el planteamiento de la Secre-

taría de Hábitat: mientras que Francesco empezó con el tema del déficit y lo que tiene que hacer una familia promedio para adquirir una vivienda, Hacienda y Planeación comienzan por aceptar las expectativas del precio del suelo y parten de ajustar el proyecto para que se pueda producir vivienda con esas expectativas. De los tres objetivos de la Operación Usme, por lo menos en dos (el control del precio del suelo y el control a la urbanización informal) está claro que se ha avanzado como nunca en la historia y es un hito. Sobre el tercer punto, el tema de la vivienda, tengo dudas. Si bien la gestión del suelo es importante, mientras que no se complemente dentro del marco de la política integral de vivienda genera dudas. Hoy la gestión de subsidios en el Distrito es regular en contraste con la producción de VIP; se han entregado muy pocos subsidios para las viviendas producidas, eso me hace pensar que quien está adquiriendo la VIP no es el sector que constituye el déficit de vivienda. La gente que requiere un subsidio para VIP no las está adquiriendo y eso es preocupante porque la presión del déficit va a persistir hasta que no se ajuste con la gestión de los subsidios.

RESPUESTA DE JULIANA ÁLVAREZ

La diferencia entre oferta y demanda no es tan clara como lo plantea Diego, somos conscientes del déficit y aspiramos que con esta gestión del suelo podamos ofrecer viviendas en un año, año y medio, y si se otorgan subsidios ya, para dentro de ese tiempo se están congelando recursos del Distrito cuando no hay oferta. Lo

A través del proyecto se busca que toda esa riqueza ambiental que tiene se mantenga a través de las intervenciones sobre el espacio público, como se ha hecho en otras ciudadelas de Metrovivienda.



Participantes de los talleres de “Debates de Gobierno Urbano”.

que estamos haciendo con Metrovivienda es tratar de que esas personas que van a comprar vivienda sean las mismas personas a las que les otorgamos el subsidio.

RESPUESTA DE FRANCESCO AMBROSI

Hay que ser autocrítico, cuando nosotros copiamos el esquema de subsidios de la nación lo copiamos con todos sus aspectos negativos. Muchos de nuestros beneficiarios de subsidios ni siquiera los dejan entrar al banco para pedir el crédito. Eso ya se modificó y hoy en día los subsidios Distritales están ligados a unos créditos con todo un proceso de acompañamiento a las comunidades para que puedan hacer el ahorro programado.

COMENTARIO DE OSCAR BORRERO

Bogotá es la única ciudad que está aplicando los instrumentos de gestión del suelo de esta manera, y es la ciudad ejemplo para el país, desafortunadamente la iniciativa no se conoce. Cuando comencé a trabajar con este tema como asesor en el valor del suelo, no creí que esto se pudiera hacer. Ver el proceso en este momento me parece increíble. Pero tengo una severa inquietud, y es el desequilibrio entre las cargas del norte y las cargas del sur: En el sur hay una carga de \$61.000 /m² y en el norte es de \$2.000/m². El problema es que en el norte el valor residual del suelo queda en \$380.000 incluyendo la obligación de VIS y en el sur queda en \$77.000. A eso se le quita además la plusvalía, que no debería existir; es una actitud innecesaria del Distrito. \$80.000 de carga en el norte contra \$60.000 de carga en el sur lleva a que la tierra hay que regalarla en el sur. Yo sé que no se cobraron todas las cargas que se querían para el sur: El suelo VIS del norte después de cargas y plusvalía para un propietario del suelo queda en \$60.000, contra los \$12.000 de aquí. Si yo adopto VIP, porque en el modelo puedo escoger o 25% VIS o 15% VIP, queda en \$40.000. En Soacha en Campo Verde quedó en \$40.000. En ciudades grandes del país el suelo VIP vale \$30.000 como mínimo, y en ciudades menores hay suelo de \$25.000. Lo que aquí hemos creado es un precio artificial del suelo, totalmente válido, justo, legal; pero todos deben estar en la cama o todos en el suelo. Si en el POZ Norte se le da \$40.000 al propietario del suelo por qué en el sur \$12.000, esto va a crear problemas judiciales, los peritos van a ver que no hay suelo VIP en todo el país por debajo de \$25.000. Es muy peligroso que se ganen las demandas por haber generado un valor expropiatorio y no de mercado. Estando

totalmente de acuerdo con la aplicación, me preocupa que se nos devuelva en una demanda que perdamos en el Distrito por no tener en cuenta ese valor:

Mi conclusión es que la carga del sur está exagerada, la carga del norte es la correcta, el Distrito es el que tiene que meterse la mano al bolsillo en Usme. Mi sugerencia es que se estudie el valor de \$12.000.

RESPUESTA DE FRANCESCO AMBROSI

En el norte el valor inicial del suelo es distinto del de Usme, porque agrológicamente los suelos son distintos. Los floricultores del norte están dispuestos a pagar un arriendo importante porque son suelos con ciertas condiciones que lo hacen más productivos. En 1985 el suelo del norte valía \$20.000 mientras que el del sur valía \$4.500. Algo que distorsiona el precio del norte es que ahí existe una franja que ya es urbana, por eso el precio de arranque del norte es más alto que el de Usme. En Usme estamos haciendo lo que hay que hacer; estamos aplicando la ley, mientras la norma no se modifique la plusvalía hay que cobrarla.

COMENTARIO DE SAMUEL JARAMILLO

Quiero felicitarlos, veo el proyecto con mucha forma, concuerdo con la observación que plantea Alejandro, para la propia viabilidad de este proyecto se requiere hacer un esfuerzo de socialización muy grande. Efectivamente este es un mecanismo muy interesante, con resultados espectaculares, yo lo de \$12.000 pesos lo pondría en mayúsculas, cómo se puede lograr eso sin atropellar a nadie, y se han creado las condiciones para poder concretarlo. Habría que crear una estrategia de difusión, involucrar las universidades, pues hay algunos aspectos que preocupan, como el ejercicio de cómo podría ser ese lugar espacialmente, ambientalmente, se podrían involucrar facultades de arquitectura, de estudios ambientales, poner a la academia a pensar en ese pedazo de ciudad.

Se pueden hacer algunos estudios comparativos: cuánto nos ha costado no haber hecho esto antes o cuánto nos costaría no hacerlo vs. los costos de la operación. Compararlo también con los Macroproyectos, Tratar de hacer

Bogotá es la única ciudad que está aplicando los instrumentos de gestión del suelo de esta manera, y es la ciudad ejemplo para el país, desafortunadamente la iniciativa no se conoce. Cuando comencé a trabajar con este tema como asesor en el valor del suelo, no creí que esto se pudiera hacer.

también una difusión más amplia sobre el sentido y los logros de la operación, es importante porque hay preocupaciones que son fundadas y las objeciones se basan en unas intuiciones equivocadas, pero se requiere tener una explicación comprensible para la gente. Socializarlo también con otros municipios.

RESPUESTA DE FRANCESCO AMBROSI

A nosotros nos gustaría mucho socializar el proyecto, en estos dos años hemos estado metidos en el problema de cómo levantar y darle un vuelco a Metrovivienda, estamos en el proceso de hacer un libro de análisis crítico del proceso de Metrovivienda.

COMENTARIOS DE ALEJANDRO FLORIÁN

Es legítimo esperar que el Distrito tenga la capacidad técnica para pensar y actuar en estos temas, no hay punto de comparación con la Nación. El Distrito la embarró copiando el esquema de subsidios cuando podía inventar uno mucho mejor: La nación puso el subsidio a la tasa de interés, hoy en día Camacol está pidiendo más subsidio a la tasa de interés, y eso va dirigido a un sector de demanda que no es la prioridad (ingresos de 3 salarios mínimos en adelante). El Distrito podría hacer un esfuerzo más serio de creatividad en este tema.

Vale la pena escuchar lo que dice Oscar; intentar prevenir lo que pueda surgir con esas discusiones, convendría saber si en otras ciudades el precio más bien está muy alto, en Arauca, en Putumayo, ¿por qué el suelo tiene esos valores tan altos? Probablemente eso no se debe

a actividades relacionadas con la vivienda sino a problemas especulativos derivados de otros negocios y además no se cobran impuestos seriamente.

Con la reciente crisis mundial los precios de los inmuebles han bajado de precio en muchos países y hay aparentemente la intención de entrar a regular más las posibilidades de especulación con bienes inmobiliarios. Probablemente si se logran resultados aquí se puede demostrar que hay otras maneras de hacer las cosas.

COMENTARIO DE ADRIANA PARIAS

Me gustaría profundizar otro aspecto que mencionó Alejandro, en efecto si hay alguien que puede implementar mecanismos creativos alrededor del subsidio es Bogotá, una parte del esfuerzo de la Secretaría está en llegar a mecanismos de ese tipo, pero sería importante incorporar otras modalidades de desarrollo, otras lógicas de gestión de la vivienda. En una fase más avanzada de gestión de los planes, es un tema a mirar:

COMENTARIO DE GERARDO ARDILA

Quedan temas en el tintero, el del desarrollo progresivo es fundamental, la relación entre proveer vivienda y proveer vida. Valdría la pena hacer una revisión desde los trabajos del CIMBA en los años 60, los planteamientos de Germán Samper Gnecco. También es importante hacer una comparación entre el POZ Norte y este proyecto en el sur: En estos talleres queremos hacer que dialoguen los sectores que dejaron de dialogar; este es el espacio para dar las discusiones.

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