

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET

PREVENCIÓN DE LA INFORMALIDAD URBANA: ALGUNOS INSTRUMENTOS. PARTE II

En el número 154 de esta revista nos centramos en algunos instrumentos de prevención de los distintos tipos de informalidad urbana, como la dinamización de la tierra vacante, el banco de tierras, la política tributaria con equidad y el cobro de valorización generada por el estado. En este artículo nos focalizamos en otros instrumentos que, junto con la implementación de los anteriores, podrían prevenir la crítica situación de la informalidad urbana.

Escasos países en la región poseen legislaciones a nivel nacional que contengan instrumentos para la prevención de la informalidad, tanto sea de forma directa como indirecta. Colombia, Brasil, y en menor medida México, se destacan por haber aprobado normas que significan un cambio en cuanto a las acciones a realizar sobre la tierra urbana, tanto privada como fiscal. Sus resultados no son aun los esperados según los objetivos de las mismas, especialmente en los dos primeros países. Otros poseen instrumentos más débiles o parciales y, en muchos casos, aplicados sólo en ciertas provincias o ciudades o que han funcionado en determinados periodos.

En Colombia, el ordenamiento territorial y la regulación de tierra privada han sido tema de la legislación desde mediados del siglo XX. Durante casi cuatro décadas fue discutida y finalmente aprobada la Ley de Reforma Urbana (n.º 9) en el año 1989. En Brasil se produjeron cambios a nivel legislativo. En 1988 la Constitución incluyó el concepto de función social de la propiedad y dio inicio a la formación del sistema de derecho urbanístico. Se inició en la esfera federal, durante más de una década, un proceso de elaboraciones y negociaciones alrededor de un proyecto de ley que ha quedado conocido como el *Estatuto da Cidade* —EC—, aprobado en julio de 2001 (Ley n.º 10257) y vigente desde octubre del mismo año, que reglamenta los instrumentos de política urbana a aplicar.

El Estatuto funciona como una “caja de herramientas” para la política urbana local. Es la definición de la “ciudad que queremos” en los Planos Directores de cada uno de los municipios, que determina la existencia específica de los

instrumentos y su forma de aplicación; el proceso político y el compromiso de la sociedad civil son los responsables de la naturaleza y la dirección de las intervenciones y uso de los instrumentos propuestos en el Estatuto.

México ha realizado la modificación al artículo 27 de la Constitución nacional en 1992, que significó la posibilidad de reservas territoriales. La Ley Agraria aprobada en el mismo año, estableció dos mecanismos por medio de los cuales la tierra ejidal puede incorporarse al desarrollo urbano por voluntad de sus propietarios: la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil y la adopción del dominio pleno de parcelas ejidales. En el primer caso, se trata de las tierras de uso común que son aportadas para proyectos inmobiliarios que se gestionan en forma colectiva. En el segundo caso, son las parcelas que pertenecen a los ejidatarios en lo individual, sobre las cuales ellos pueden, con la anuencia de la asamblea, adquirir la plena propiedad, con lo cual la tierra deja de formar parte del ejido y sus dueños la pueden vender libremente.

Los cambios constitucionales y marcos legales permiten la implementación de políticas normativas, de impactos más o menos directos en la prevención de la informalidad, articuladas a otras intervenciones (como las planteadas en la Parte Primera de este artículo, publicado en el número 154 de esta revista). Las mismas son fundamentalmente:

El “suelo creado” como concesión del derecho de construir por encima del coeficiente de aprovechamiento básico

Este instrumento tiene por objetivo generar recursos para invertir en infraestructura urbana, vivienda de interés social y equipamientos u otra prioridad definida concertadamente, y establecer posibilidades de densificación diferenciadas por usos y características del territorio urbano. Posee un objetivo de redistribución al mismo tiempo que de flexibilización de las normas urbanas, dentro de ciertos parámetros definidos en la legislación.

La posibilidad de construir por sobre el coeficiente básico es vendido por los gobiernos a los interesados. Introduce la separación conceptual entre derecho de propiedad y el derecho de

construir. Para que esa venta ocurra se establecen reservas de área adicional (cantidades totales de metros cuadrados para vender) diferenciados, por zonas de la ciudad y por usos, de acuerdo con la intención de ocupación reflejada en la política urbana (grandes reservas para zonas donde se pretende intensificar el uso y la ocupación y reservas reducidas en zonas donde la intención es la inversa). Es decir, que además de conseguir mayores recursos para la ciudad, es una política de inducción del desarrollo urbano. Implica que se debe definir el coeficiente de aprovechamiento básico, que representa el derecho de construir en proporción igual en todo el territorio urbano, con el objetivo de viabilizar la implementación del llamado “suelo creado”. Este coeficiente debe ser establecido de forma concertada entre las autoridades y la población¹.

Los recursos originados de la venta del “suelo creado” pueden formar un fondo específico de urbanización —cuentas especiales en los presupuestos municipales—, sin vínculo con los recursos presupuestarios corrientes, con gestión paritaria entre el poder público y sociedad civil, para viabilizar proyectos vinculados a la prevención de la informalidad.

La transferencia de derechos de construcción

El objetivo de este instrumento es transferir el derecho de construcción establecido para un determinado terreno, el cual no es pasible de ser utilizado por ser área de preservación histórica o ambiental, para otro terreno en una zona fijada por el Plan Director. Para poder aplicar la transferencia debe determinarse el Coeficiente de aprovechamiento básico, que representa el derecho de construir en proporción igual en todo el territorio urbano, con el objetivo de viabilizar la implementación del llamado “suelo creado”. Esto implica que la mayor parte de las edificaciones existentes o a construirse deben enmarcarse en este índice.

En Colombia la transferencia de derechos de construcción se basa en la definición de un “índice de construcción” igual para todos los predios de una zona y tratamiento determinado, el cual define el aprovechamiento máximo posible en cada predio de acuerdo con la superficie a urbanizar, que debe ser mayor a 20 has. Ha definido como zonas generadoras a todos los suelos protegidos que componen la estructura ecológica principal, y como zonas receptoras todos los predios desarrollables. En Brasil ya se lo utiliza a nivel de los gobiernos locales desde hace más de 10 años.

¹ Además del establecimiento del coeficiente básico, se requiere criterios para la definición de las reservas de área

El derecho de superficie

El derecho de superficie —separación del derecho de construir y el derecho de propiedad del suelo— es una limitación del derecho de propiedad. En Brasil se lo ha incorporado en el Estatuto da Cidade, apoyándose en la función social de la propiedad. Se define al mismo como derecho en la superficie, espacio aéreo o subsuelo del terreno. Según el EC, la propiedad de un terreno no significa un poder ilimitado sobre él; la existencia de normas urbanísticas (códigos de obras, leyes de parcelamiento, leyes de uso y ocupación del suelo, normas ambientales) representan limitantes que impiden que el propietario ocupe el terreno en la forma que él desee.

Lo que se puede hacer sobre o bajo la tierra puede ser separado de la misma y de esta forma ser concedido para otro usuario, sin que signifique venta, concesión o transferencia de la propiedad. De acuerdo con el Estatuto, el propietario puede conceder el derecho de superficie de su terreno por tiempo determinado o indeterminado, de forma gratuita u onerosa. De esta forma, se reconoce que el derecho de construir tiene un valor en sí mismo, independiente del valor de la propiedad, pudiendo agregar o sustraer valor a ésta. Por dicho derecho, permite al poder público cobrar a las empresas concesionarias de servicios públicos un valor por el uso de su subsuelo o de su espacio aéreo.

El consorcio inmobiliario

Sus objetivos son evitar la especulación inmobiliaria y hacer factible la ocupación de grandes áreas desocupadas dentro del tejido urbano que no disponen de infraestructura completa, promoviendo alternativas de desarrollo para propietarios que poseen la tierra y no tienen el capital para lotear o construir; viabiliza directrices de ocupación de vacíos y aumenta la oferta de grandes áreas urbanizadas, posibilitando proyectos de interés social. El propietario privado participa con un área no urbanizada y el sector público invierte en dotaciones de infraestructura, devolviendo al propietario una parcela urbanizada del área original, cuyo valor corresponde al valor inicial de la área total sin urbanizar. El área restante ya urbanizada lo retiene el Estado para realizar programas de vivienda social y/o equipamiento público.

La gestión asociada está explicitada en la Ley de Ordenamiento Territorial de Colombia; los propietarios involucrados deben compartir afectaciones y obras de infraestructuras

edificable a venderse; y un sistema de control de la venta y de la utilización de las reservas.

necesarias, y se reparten proporcionalmente la edificabilidad asignada por el Plan. En otros países, el instrumento de consorcio se encuentra contemplado a nivel local, en los Planes urbanos, como en Montevideo y en el Plan Urbano Ambiental, pendiente aun de implementación, en la ciudad de Buenos Aires.

Producción de tierra en asociación público-privado

Aunque la producción de tierra en asociación público-privado puede ser un instrumento importante para producir tierra para población de bajos ingresos, no existen muchos ejemplos. En Jalisco, México, en 1984 se modificó la ley de subdivisiones para incorporar los Fraccionamientos de Objetivo Social —FOS—, con servicios mínimos para que posean menor costo y sean accesibles a la población de menores ingresos; la urbanización y vivienda se desarrollarían progresivamente, a través de inversiones del sector privado. Hasta 1987 se ofertaron 124 fraccionamientos con 85.748 lotes; la promoción es llevada a cabo por agentes locales, desde el Municipio hasta los propietarios y fraccionadores.

En Quito, la Ordenanza número 003/98 define las urbanizaciones de interés social progresivas —con infraestructura mínima al ser aprobadas por el Distrito Metropolitano—; el propietario se compromete a incorporar infraestructura básica en un período de tiempo máximo de diez años; se escrituran los lotes cuando la urbanización esté

finalizada. Ello permite colocar tierra a más bajo precio en el mercado legal, con el compromiso de realizar las obras con posterioridad a la venta.

Reflexiones finales

Los instrumentos para prevenir la informalidad aun son escasos y su implementación limitada, promoviendo las siguientes reflexiones:

- Las políticas sobre el suelo urbano representan un pacto entre distintos sectores sociales y dependiendo del peso relativo de los mismos, los instrumentos que se implementen pueden ser más o menos beneficiosos para la prevención de la informalidad. Ello tiene relación directa con las posibilidades de participación de la población más pobre en las decisiones sobre política urbana.
- Dado que, históricamente, las acciones sobre el suelo urbano están vinculadas al clientelismo, es imprescindible un cambio de actitud por parte de la población de bajos ingresos frente al mismo.
- Es imprescindible la integración de las políticas urbanas ambientales con las específicas de gestión de suelo, lo que significa modificar la cultura de hacer la gestión urbana.

Sabemos que no es fácil, pero vale la pena intentarlo.

Febrero de 2008

Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN

Delft University of Technology

NUEVA LEY DE URBANISMO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LOS PAÍSES BAJOS

El primero de julio de 2008 entraron en vigor la nueva Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Wet op de ruimtelijke ordening*) y, en desarrollo de ésta, el nuevo Decreto de Urbanismo y Ordenación Territorial (*Besluit op de ruimtelijke ordening*). Además de introducir algunas modificaciones en el *instrumentarium* de Planeamiento (muy resumidamente: simplificación de los procedimientos de elaboración y aprobación del planeamiento municipal, digitalización del plan

vinculante de usos de suelo y reforzamiento del papel de los gobiernos provinciales en la ejecución de planes), la nueva ley en sus artículos 6.12 hasta 6.25, y el nuevo decreto en sus artículos 6.2.1 hasta 6.2.12, introducen y regulan nuevos instrumentos de gestión de la ejecución del Planeamiento. La importancia de las novedades es tal que dentro del urbanismo holandés se habla de una nueva ley, Ley de Urbanización (*Grondeexploitatiewet*), cuando en realidad se trata “tan sólo” de nuevos artículos dentro de otra ley. Estos artículos renuevan considerablemente los instrumentos de derecho público disponibles para la gestión y financiación de la urbanización.