

III FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE VIVIENDA Y HABITAT
Santo Domingo, República Dominicana 12-14 junio de 2018

Laboratorios de Vivienda (LAVs)

Nota Conceptual

**LAV Políticas de suelo y financiamiento a base de suelo para asegurar
vivienda inclusiva, tenencia segura y prevención de asentamientos
informales**

Martes 12 de junio, 14.00-15.30h
Salón Plenario (Garden Tent)

1

Objetivo

Este LAV busca visibilizar y explorar la articulación de los mercados de suelo y vivienda, las políticas de suelo y el financiamiento para asegurar una vivienda inclusiva, asequible, tenencia segura y prevenir los asentamientos informales. Específicamente y a partir de cuatro experiencias, este LAV busca indagar las lógicas, los logros, alcances, y los desafíos que este tipo de casos comportan, reflexionando sobre la relevancia de fomentar el desarrollo de propuestas que conectan suelo, financiamiento, y vivienda.

Palabras clave

Suelo, vivienda, financiamiento, planeación urbana

Descripción

En América Latina y el Caribe el financiamiento para la vivienda es limitado y muchas veces no llega a los que más lo necesitan. Aunque en la región se ha consolidado financiamientos a la adquisición de la casa propia basados en créditos y, en algunos casos, subsidios, concedidos a las personas físicas, aquí considerados como "tradicionales", los resultados no han sido óptimos. Por cierto, cuando se logra obtener financiamiento y suelo, por lo general las viviendas están mal ubicadas, lejos de los servicios y de las oportunidades que ofrecen las ciudades. Hay un claro dilema entre concesión de créditos habitacionales, subsidios públicos a la producción de vivienda de interés social, desarrollo urbano y planificación. El desafío de la vivienda inclusiva y la persistencia de nuevos asentamientos informales requieren una mirada nueva sobre los mecanismos de gestión del suelo para lograr una producción de vivienda a precios asequibles y bien ubicadas.

Últimamente se ha desarrollado el "financiamiento a través de la recuperación de plusvalía" o el "financiamiento a base de suelo", el cual es un mecanismo de recuperación de los incrementos del valor de la tierra para financiar inversiones públicas. En efecto, el valor del suelo aumenta directamente con acciones administrativas e inversiones en transportes públicos, producción de vías o abastecimiento de agua, por ejemplo. Si se recupera el incremento de valor por efecto de una acción pública, el suelo y derechos de construcción se convierten en activos que permiten reducir el déficit de financiamiento de las obras públicas y de la producción de vivienda de interés social por medio de varios mecanismos que generan ingresos en forma directa, y permiten concentrar las inversiones.

En la región existen experiencias que mezclan instrumentos o estrategias de planificación urbana con recuperación de plusvalías, para financiar vivienda asequible y/o asegurar tenencia segura. Estas mismas herramientas también podrían ayudar a frenar el crecimiento de asentamientos informales.

En Sao Paulo, Brasil instrumentos de financiamiento a base de suelo han sido implementados desde los años 90, al principio muy enfocados en los temas de infraestructura y diseño urbano, pero a partir de los años 2000 con el consenso y aprobación del primer Plan Maestro participativo de la ciudad los instrumentos de captura de plus valía, como operaciones urbanas y la concesión onerosa de los derechos de construcción, pasan a tener un rol más estratégico para ampliar la oferta de suelo y financiar la producción de vivienda social y mejoras en asentamientos precarios e informales.

El Plan Maestro de Sao Paulo de 2002 y 2014 y la revisión de la zonificación de Sao Paulo en 2016, representaron otro momento de avance significativo, ya que tuvieron un enfoque en promover la función social de la ciudad y partir de instrumentos de planificación y financiamiento, en este sentido el tema de la vivienda fue tratado de manera estratégica:

- Reserva de suelo para promoción de vivienda de interés social y para garantizar la seguridad de la tenencia del suelo por las familias de bajos ingresos (los más importantes son las Zonas Especiales de Interés Social – ZEIS y la cuota solidaria en grandes proyectos).
- Instrumentos para combatir los inmuebles vacíos en barrios con infraestructura, servicios y empleos (la declaratoria de urbanización, utilización y/o parcelaciones obligatorias)
- Gestión de la valorización del suelo, como, por ejemplo, la concesión onerosa de los derechos de construcción y las operaciones urbanas consorciadas.
- Mecanismos para facilitar el “retrofit” de inmuebles existentes para facilitar su adaptación a vivienda de interés social.
- Mecanismos de gestión democrática, como los consejos de los fondos de urbanización vinculados a la concesión onerosa de los derechos de construcción y las operaciones urbanas consorciadas.

3

En San Antonio de Areco (Argentina), el gobierno local impulsó la creación de la Agencia Municipal de Hábitat con el objetivo de promover una unidad estratégica dentro del municipio para atender integralmente la demanda y necesidad urbano-habitacional de la ciudad; garantizando suelo urbano; acceso a la tierra y la vivienda; facilitando el mercado de alquileres; construyendo equipamiento comunitario, infraestructura y servicios; ordenando la demanda y estimulando la oferta de vivienda; y garantizando la regularización condominal de los inmuebles.

En Bogotá (Colombia) se ha desarrollado el proyecto Renovación Urbana Triángulo de Fenicia. En muchas ciudades de América Latina parece haber un consenso sobre la necesidad y oportunidad de la renovación urbana como forma de aprovechar zonas de la ciudad bien servidas y con infraestructura urbana disponible. A pesar del aparente consenso lo que no termina de resolverse es cómo debe lograrse este objetivo. Dado que muchas de las áreas susceptibles de renovación se encuentran ocupadas y presentan alta fragmentación de la propiedad del suelo, uno de los principales desafíos para la renovación es resolver la forma en la que se gestiona el suelo para que pueda ser objeto de intervenciones completas y coordinadas. Para resolver esta situación,

tradicionalmente se suele recurrir a dos formas de gestión del suelo, o la adquisición directa del suelo a través de inversionistas de capital privado o la expropiación por parte del estado.

El caso del Triángulo de Fenicia ofrece evidencias sobre las potencialidades del reajuste de terrenos como “tercera vía” para la gestión de la tierra. El caso es un proyecto de renovación urbana ubicado en el centro de Bogotá, promovido por la Universidad de los Andes. Aunque está en su primera fase de ejecución, el proceso abierto y participativo de su formulación y las innovaciones en su propuesta de vinculación de actores lo han convertido en un referente en la ciudad. El proyecto tiene entre sus principales características la inclusión de los propietarios originales y una oferta diversa de vivienda: vivienda de remplazo para los propietarios, vivienda social y vivienda “libre”.

En Puerto Rico, El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña es un instrumento creado a perpetuidad por comunidades de muy bajos ingresos con el propósito de poder hacer viable un plan de desarrollo integral en el distrito de planificación especial del Caño Martín Peña. Este fideicomiso de tierras, por sus características particulares, regulariza un asentamiento informal localizado en un área privilegiada en San Juan, Puerto Rico; evita el desplazamiento o gentrificación que podría resultar de las obras de rehabilitación de infraestructura y del ecosistema natural del Caño Martín Peña; y asegura que haya vivienda asequible a perpetuidad.

Preguntas clave

A partir de estas cuatro experiencias, este LAV explora las siguientes preguntas:

1. ¿Con relación a otras formas de financiamiento, por qué importa el financiamiento a base de suelo para asegurar vivienda asequible y segura? ¿Cómo conectar con los principios de la Nueva Agenda Urbana y la promoción de ciudades incluyentes y equitativas?
2. ¿Cómo maximizar el potencial de los mecanismos de financiamiento a base del suelo para ampliar la oferta de vivienda y la prevención y regularización de asentamientos informales?
3. ¿Cuáles son las herramientas de financiamiento considerando las distintas ubicaciones urbanas? Por ejemplo: ¿cuáles son los abordajes para densificación en centros consolidados, para ocupación adecuada en las fronteras entre rural y urbano y para readecuación de los asentamientos precarios?
4. ¿Cuáles son los modelos emergentes de financiamiento y planificación para acceso al suelo y vivienda?
5. ¿Cuáles son las estrategias y tendencias para financiar políticas curativas de regularización y urbanización?

Referencias

- Bogotá, Secretaria Distrital de Planeación, *De la renovación a la revitalización. Desafíos para Bogotá*. Colombia 2015
- Brasil. Ministério das Cidades. *Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- Brasil. Ministério das Cidades. *Outorga onerosa do direito de construir*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012
- Puerto Rico, *Fideicomiso de la Tierra Cano Martin Peña, El primer fideicomiso de tierras en un asentamiento informal*. San Juan, 2016

Bibliografía

- Arriagada, C. and Simoni, D. *Access to Land, Local Taxes, and Financing of Urban Development: The Case of Santiago, Chile*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2000.
- Arriagada, C. et al. *Evaluación de impacto del Subsidio de Renovación Urbana en el Área Metropolitana de Santiago (1991-2006)*. Santiago: Universidad de Chile, 2007.
- Banco de Desarrollo de America Latina – CAF. *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Bogotá: CAF, 2017.
- Borrero, O. *Las Plusvalías y el Financiamiento Urbano*. Seminario Nuevos Instrumentos de Financiamiento y Planificación. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- Ferguson, B. and Navarrete, J. A financial framework for reducing slums: lessons from Experience in Latin America. *Environment and Urbanization*, Vol 15, n. 2, October 2003, p. 201-2016.
- Furtado, F., Biasotto, R. y Maleronka, C. *Outorga Onerosa do Direito de Construir*. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.
- González Buendía, L. *Fondos de inversión inmobiliaria aplicados al desarrollo de vivienda de interés social en Colombia*. Bogotá: Uniandes, 2008.
- Habitat for Humanity International. UN-Habitat. *Responsible Governance and Secure Tenure of Urban and Peri-Urban Land: A Framework for Dialogue and Action in Latin America and the Caribbean*. Final Report. May 2017.

Maldonado, M. Operación urbanística Nuevo Usme: provisión de suelo urbanizado para vivienda social, a partir de la redistribución social de plusvalías. In: *Ciudades urgentes: intervencion en areas urbanas de crecimiento rápido*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

Rossbach, A. (org.). *Estatuto de la ciudad: la vieja y la nueva agenda urbana: un análisis de 15 años de la ley*. São Paulo: Cities Alliance, Publisher Brasil, 2016.

São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. *Parcelamento, uso e ocupação do solo do município de São Paulo*. Lei municipal n. 16.402, de 22 de março de 2016, zoneamento ilustrado. São Paulo: SMDU, 2016.

Rossbach, A., y Montandon, D. (coord.). *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*. São Paulo: Cities Alliance, 2017.

Smolka, M. *Implementación de la Recuperación de plusvalías en America Latina*. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

Stein, A. and Castillo, L. Innovative financing for low-income housing improvement: lessons from programmes in Central America. *Environment and Urbanization*, Vol 17, n. 1 April 2005, p. 47-66.