

Proyecto de Plan Urbano Maestro en Sacaba, Cochabamba, Bolivia

Autor:
Arquitectos Urbanistas A+U S.A.S.

Editores:
Ronald Sánchez
Michael G. Donovan

CSD / HUD

Sector
Cambio Climático y
Desarrollo Sostenible

División
Vivienda y
Desarrollo Urbano

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°

IDB-DP-00581

Proyecto de Plan Urbano Maestro en Sacaba, Cochabamba, Bolivia

Arquitectos Urbanistas A+U S.A.S.

Editores:

Ronald Sánchez; Michael G. Donovan

Palabras clave:

Planificación Urbana, Ordenamiento territorial, Gestión Urbanística, Desarrollo Urbano, Vivienda Social, Recuperación de Plusvalía, Instrumentos Financieros, Equipamiento Urbano, Bolivia

Códigos JEL:

O18, O54, R21, R51, R52

<http://www.iadb.org>

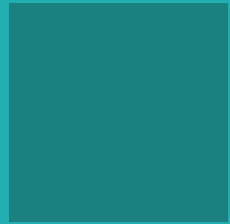
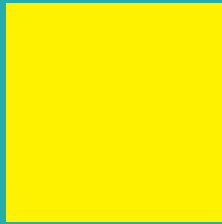
Copyright © [2018] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





FORMULACIÓN DE MASTER PLAN

Recuperación de plusvalías, obtención de suelos para dotaciones y vivienda social y distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la acción urbanizadora orientado a la autofinanciación del desarrollo urbanístico

Sacaba, Cochabamba, Bolivia

Formulación de Master Plan:

La presente obra se publica como parte de las actividades de la Cooperación Técnica CT ATN-OC-14354-RG “Red Regional para el Desarrollo de los Sectores de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina”, promovido por la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objetivo de promover la coordinación, el intercambio de información, la diseminación de buenas prácticas y la promoción de alianzas público-privadas, que atiendan desafíos de desarrollo urbano y el financiamiento de vivienda en países de América Latina

Sacaba, Cochabamba, Bolivia

Entidad ejecutora y contratante:

Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI)
Bajada Balta 169, 4to Piso, Miraflores - Lima 18, Perú
www.uniapravi.org

Firma consultora:

ARQUITECTOS- URBANISTAS S.A.S.,
La Carrera 36 Nro 10B -31 Int. 201, Barrio El Poblado, Medellín, Colombia

Edición, corrección, diseño y diagramación

Digital World
www.digitalworldperu.com

Primera edición

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivada (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son de los consultores, y no necesariamente reflejan el punto de vista de UNIAPRAVI, BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.



FORMULACIÓN DE MASTER PLAN

Recuperación de plusvalías, obtención de suelos para dotaciones y vivienda social y distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la acción urbanizadora orientado a la autofinanciación del desarrollo urbanístico

Sacaba, Cochabamba, Bolivia



AGRADECIMIENTOS

Esta publicación fue posible gracias a la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales, parte del Programa Estratégico para el Desarrollo de Integración financiado con Capital Ordinario del BID. Agradecemos a todas las personas que apoyaron el desarrollo de los estudios: a Carlos Mario Rodríguez y su equipo de la firma consultora Arquitectos Urbanistas A+U de Colombia; a Bony Morales Villegas (Ex Viceministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda), Javier Delgadillo Andrade, Viceministro, Mario Virreira Olivares y Claudia Arce Reyes del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo de Bolivia (2014-2017); a Sidonio Garcia y su equipo de la firma consultora Sierpe Urbano de México, a Janet de Luna Jiménez (Ex Comisionada de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano — Sedatu), a Jorge Wolpert (Director General de la Comisión Nacional de Vivienda), a Yessica García Calderón (Ex Funcionaria), a Adriana Enríquez Montoya (Ex Funcionaria de Sedatu) por el apoyo brindado desde el Sedatu; a José María Ezquiaga y su equipo de la firma consultora Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio EAST de España y a Luis Tagle Pizarro (Ex Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo en Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) por el apoyo brindado desde el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento del Perú; a Ramón Santelices Tello, Ex presidente de Uniavpravi, y equipo del BID a Beatriz López, Ophélie Chevalier, Alejandro J. López-Lamia, Martín Quiroga Barrera Oro y Emilia Aragón Rocha.

INTRODUCCIÓN RED REGIONAL

RED REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS SECTORES DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO DE AMÉRICA LATINA

El crecimiento de las ciudades ha conducido a una progresiva demanda de nuevo suelo, conllevando crecientes costos por provisión de nuevas infraestructuras, mayor congestión y contaminación y dejando en estado de abandono o subutilización instalaciones, edificios y tierras centrales¹. Entre 2000 y 2010, por ejemplo, el porcentaje de la población que vivía en el área central de Quito se redujo del 37,7% al 26,6% mientras que en Santiago de Chile disminuyó del 23,4% al 16,4%². Estas tendencias han hecho que muchos gobiernos comenzaran a preocuparse por desalentar o revertir este patrón expansivo mediante la consolidación de las centralidades urbanas gracias a la implementación de diferentes instrumentos económico-financieros, urbanos, legales e institucionales. En América Latina y el Caribe, el regreso de población y actividades comerciales al centro ha estado acompañado de la mejora de las infraestructuras, la conectividad (especialmente por la reducción de los costos, el avance de la movilidad no motorizada y el refuerzo del transporte público) y la mejora de los espacios, incentivando la ejecución de fuertes desarrollos inmobiliarios, todos ellos de renovación urbana en altura y con alta densidad de población.

Estas diferentes iniciativas han ido forjando un acervo de nuevas formas de construir vivienda y desarrollar su entorno, por lo que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) decidió recabar y diseminar las experiencias más destacadas. Para ello, entre octubre de 2014 y enero de 2018, la Unión Interamericana para la Vivienda (Uniavpravi)³ ejecutó, con financiamiento de la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales (BPR)⁴ del BID, el proyecto de Cooperación Técnica *Red Regional para el Desarrollo de los Sectores de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina* (RG-T2427).

¹ Rojas, E. *et al.* (2004). Volver al Centro. La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales. BID. Washington D.C.

² Corporación Andina de Fomento (2017). Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. Bogotá, Colombia.

³ Uniavpravi, creada en 1964, es un organismo internacional, que agrupa cerca de 100 instituciones públicas y privadas del financiamiento, promoción y regulación del desarrollo de la vivienda y la gestión urbana en América Latina y el Caribe, reconocida como Organización No Gubernamental Consultiva del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc).

⁴ Desde el año 2004, la Iniciativa BPR ha ayudado a los países de América Latina y el Caribe a afrontar las consecuencias resultantes del aumento del intercambio de bienes, servicios y personas a través de las fronteras. La Iniciativa reside en la noción de que, a través de la cooperación, los países pueden obtener mayores beneficios de desarrollo que si operaran cada uno por su cuenta o producir estos beneficios a menor costo (véase Tres *et al.* (2014). *Bienes públicos regionales: Innovación en la Cooperación Sur-Sur*. Washington: BID).

Esta Red Regional procuró consolidar un banco de buenas prácticas y difundirlas, así como también promover alianzas público-privadas que atendiesen los desafíos de desarrollo urbano y vivienda. Entre las actividades del mencionado proyecto se implementó la Plataforma de Indicadores de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina⁵, que cuenta con información de varios países de la región. Además, se realizaron diversas actividades en más de cinco países para diseminar experiencias y resultados, incluyendo la participación en eventos internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III.

Con el fin último de promover la cooperación entre las ciudades que han implementado iniciativas innovadoras en materia de políticas de desarrollo de suelo, urbano y vivienda, se presentan tres casos de estudio en donde se da cuenta de i) los instrumentos para la recuperación de plusvalías; ii) la obtención de suelos para dotaciones y vivienda social; y iii) la distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la acción urbanística orientados a la autofinanciación del desarrollo urbano.

El primer caso analiza el entorno e impacto del ordenamiento urbano territorial en la ciudad de Lima (Perú). El estudio propone un Master Plan integral que permitiría mejorar el entorno a través de la generación de nuevos espacios verdes con una estrategia de naturalización del distrito a mediano y largo plazo, creación de espacios públicos seguros, mezcla de usos de suelo y variedad tipológica, incrementar la relación entre ámbitos distintos dentro de la ciudad existente, y planificar la densidad óptima que supone la planificación ordenada y equilibrada de usos y funciones de forma que se puedan potenciar los desplazamientos a pie y transporte público frente al uso masivo del automóvil. Asimismo se plantea establecer políticas públicas integrales para la renovación y desarrollo urbano, diseño urbano para la seguridad y reducción de zonas de riesgo, definir a los actores públicos y privados implicados, la reordenación de fincas, la regularización de procesos informales, delimitar el área de actuación de la urbanización, cesión y equidistribución y finalmente aplicar diferentes tipologías de gestión en función de la propuesta de desarrollo, sean de iniciativa privada, pública o mixtas.

⁵ Dicha plataforma está disponible y en funcionamiento en el sitio web www.indicadores.uniapraavi.org.

El segundo caso tiene lugar en el municipio boliviano de Sacaba, en Kanata, región metropolitana que ha buscado aplicar procesos de ordenamiento territorial integral mediante la planificación e implementación de generación y captura de plusvalías, así como fortalecer la capacidad institucional de los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) para la recuperación de las mismas. En el marco de la formulación del plan maestro, el objetivo ha sido garantizar los recursos necesarios para el desarrollo de vivienda social, espacio público y edificios de soporte. La metodología – con amplio potencial para replicarse en otras aglomeraciones – apunta a que a lo largo del ciclo entero de ordenamiento territorial (planificación, actuación, control e instrumentos financieros) se generen los impactos urbanos para establecer un territorio equilibrado y una renta suficiente, logrando la autofinanciación del desarrollo urbano. El cuadro abajo ilustra los elementos claves del estudio de caso de Sacaba, Bolivia.

Resumen ejecutivo. Proyecto de Plan Urbano Maestro en Sacaba, Cochabamba, Bolivia

El estudio se efectúa en el Estado Plurinacional de Bolivia, específicamente el municipio de Sacaba, en la región metropolitana de Kanata, como territorio modelo para desarrollar la planificación e implementación de instrumentos de generación y recuperación de plusvalías que permitan, a través de una actuación metodológica, replicar en varias partes del país un ejercicio integral de ordenamiento territorial con énfasis en la definición de metodologías para la recuperación de plusvalías generadas por la actividad inmobiliaria y con ello, permitir a los entes territoriales cumplir a cabalidad con la función pública del urbanismo.

Desde el contexto territorial, el Estado boliviano presenta, en especial en las ciudades intermedias, un proceso de ocupación caracterizado por la dispersión urbana, con perímetros urbanos extensos, procesos de regularización de grandes áreas avasalladas sobre las áreas suburbanas y rurales, y la ausencia de instrumentos de planificación y control que permitan orientar el desarrollo a la utilización de la capacidad de soporte de la ciudad.

Desde un escenario de reconocimiento de las condiciones territoriales de la planificación, de los escenarios normativos y de las características sociales y de comportamiento ciudadano, se pretenden implementar procesos de ordenamiento territorial integral que den soporte al proceso de actuación urbanística y con ello, la claridad conceptual de la generación de plusvalías; pero, de forma más importante, la capacidad institucional para la recuperación de las mismas por parte de la sociedad en conjunto, encabezados por los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM), con el objetivo de aportar estos recursos para el desarrollo de vivienda social, el espacio público y los equipamientos en pro de un reparto equitativo de cargas y beneficios. El Plan Maestro espera optimizar la recuperación de plusvalías, expandir vivienda social y mejorar la distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la acción urbanizadora orientado a la autofinanciación del desarrollo urbanístico.

La metodología aplicada se basó en la idea de construir un ejercicio de ordenamiento territorial integral en el que el ciclo completo del ordenamiento (planificación, actuación, control e instrumentos financieros) genere los impactos urbanos necesarios para establecer un territorio equilibrado y una renta en los procesos de urbanización y, con ellos, el cumplimiento de la función pública del urbanismo.

Para desarrollar el proceso integral de ordenamiento territorial es necesario operar simultáneamente desde los escenarios territoriales ampliados (nacional/regional) y acotados (municipal/local). Esta consideración permitió asociar las dinámicas territoriales en todas sus escalas para crear estrategias tendientes a implementar los instrumentos que aseguren una funcionalidad territorial con coherencia, así como la adaptabilidad necesaria en cuanto a sus posibles variaciones territoriales: a) la planificación; b) la actuación y la definición normativa; c) la gestión económica del suelo (financieros), y d) el control y acompañamiento de actores (públicos, privados y comunidades).

El planteamiento propuesto para el polígono objeto del Plan Maestro es una oportunidad para implementar una estrategia de inversión mediante asociación público-privada y, a partir de esta, orientar los recursos del Estado para la gestión de equipamientos de carácter estatal (hospital, centro de innovación, áreas deportivas, y

programas de vivienda). El ejercicio de planificación contemplado en el Plan Maestro parte de la base de definir un modelo de ocupación, en el cual se identifiquen los usos, la ocupación y sus intensidades de edificabilidad, que darán como resultado el análisis de la capacidad de generación de productos inmobiliarios..

Por último, se presenta la intervención de reactivación del Barrio La Huaca en Veracruz (México) como parte del Programa de Consolidación Urbana y Rehabilitación Habitacional (Procurha) de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). Procurha implementa una metodología exhaustiva que realiza una elaboración diagnóstica del polígono y sus elementos integradores, recabando necesidades sociales y económicas, propuestas de movilidad, impacto ambiental, entre otras dimensiones. Además, se efectúa un estudio de los instrumentos jurídicos y financieros que permitieron el mejoramiento y ampliación de la infraestructura urbana y contemplar también las plusvalías derivadas de estas nuevas infraestructuras con el fin de ser redistribuidas entre los actuales propietarios del suelo y por la administración de la ciudad. Este programa de regeneración urbana, focalizado en zonas despobladas y con deterioro de vivienda y espacios públicos, busca fomentar la inclusión de diversos sectores socioeconómicos, así como la habitabilidad de las porciones centrales con el fin de transformarlas en escenarios dinámicos.

Esperamos que los resultados de estos estudios, ejemplos salientes de la formulación de planes maestros y una adecuada gestión urbana, sirvan para continuar promoviendo el intercambio de conocimiento y estrechando los lazos de colaboración entre distintas ciudades de América Latina y el Caribe, a fin de avanzar hacia un desarrollo urbano cada vez más inclusivo, amigable y sostenible.

Ronald Sánchez

Secretario Técnico. UNIAPRAVI

Michael G. Donovan

Especialista Senior en Vivienda y Desarrollo Urbano. BID

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	10
--------------	----

1. INTRODUCCIÓN AL PROYECTO	14
-----------------------------	----

2. METODOLOGÍA	20
----------------	----

2.1 Esquema metodológico	20
--------------------------	----

2.2 Glosario general	22
----------------------	----

3. ESCALA NACIONAL Y DEPARTAMENTAL	32
------------------------------------	----

3.1 Localización estratégica de Bolivia y de Cochabamba	32
---	----

3.2 Proceso de ocupación territorial de Bolivia y de Cochabamba	35
---	----

3.3 Dimensiones	36
-----------------	----

3.3.1 Economía de Bolivia y del departamento de Cochabamba	36
--	----

3.3.2 Aspectos sociales	39
-------------------------	----

3.3.3 Aspectos políticos	40
--------------------------	----

4. ESCALA DEL ÁREA METROPOLITANA Y MUNICIPAL	46
--	----

4.1 Localización estratégica de la región metropolitana de Cochabamba y del municipio de Sacaba	46
---	----

4.2 Procesos de ocupación de la región metropolitana de Cochabamba y del municipio de Sacaba	50
--	----

4.2.1 El fenómeno de las migraciones	56
--------------------------------------	----

4.2.2 Segregación residencial y socio-espacial	59
--	----

4.3 Dimensiones	61
-----------------	----

4.3.1 Aspectos económicos	61
---------------------------	----

4.3.2 Aspectos sociales	64
-------------------------	----

4.3.3 Aspectos políticos	70
--------------------------	----

5. ANÁLISIS TERRITORIAL	78
-------------------------	----

5.1 Evaluación de áreas de oportunidad cruzadas con cada componente	78
---	----

5.1.1 Polígono 1: Condominio Bartolina	83
--	----

5.1.2 Polígono 2: U. E. modelo Bonanza	85
--	----

5.1.3 Polígono 3: Parque temático Chacacollo	87
--	----

5.1.4 Polígono 4: Parque D-4 Huyllani Sud	89
---	----

5.1.5 Polígono 5: Polideportivo Sacaba	91
--	----

10. MASTER PLAN CON DETALLE DE PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO	188	11.1.1 Definición de lineamientos técnicos y legales de las áreas de influencia	246
10.1 Memoria justificativa, oportunidad de desarrollo, fines, objetivos y determinaciones	195	11.1.2 Definición de lineamientos técnicos y legales del área de intervención	275
10.2 Memoria informativa de las circunstancias que concurren en el ámbito de ordenamiento	198	11.1.3 Establecimiento de modelos de convenio	299
10.3 Memoria justificativa de sus determinaciones con relación al plan general	203	11.1.4 Asistencia técnica y acompañamiento a las instituciones responsables	319
10.3.1 Análisis del marco normativo general	203	11.2 Definición de elementos para la estrategia de gestión y financiación	325
10.3.2 Análisis de aplicación de instrumentos de planificación	204	11.2.1 Definición de elementos que aseguran su viabilidad financiera y ejecución	325
10.4 Memoria de organización de los datos que definen la ordenación	208	11.2.2 Definición de los elementos secundarios y su programación temporal de ejecución	327
10.5 Información planimétrica	216	11.2.3 Definición de costos	331
10.5.1 Situación y delimitación en la ciudad, estado físico de los terrenos	216	11.2.4 Viabilidad financiera y programación de inversiones	332
10.5.2 Zonificación, usos resultantes del suelo	228	11.2.5 Identificación de actores	342
10.5.3 Estructura vial, dimensiones y alineaciones, áreas peatonales y plazas de aparcamiento	230		
10.5.4 Gestión, delimitando unidades de ejecución de la actuación	232	12. MEMORIA DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	348
10.5.5 Normas directoras para la ordenación urbanística	234	12.1 Aspectos generales del proceso de consultoría	348
10.5.6 Normas de urbanización: condiciones y niveles de calidad	236	12.2 Aspectos específicos del Master Plan	355
10.5.7 Normas de edificación de cada zona	240		
		13. SISTEMATIZACIÓN DE LOS MECANISMOS URBANÍSTICOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS	360
11. FORMULACION DE UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DEL PROYECTO	246		
11.1 Definición de lineamientos técnicos y legales para la recuperación de plusvalías	246	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	362

PRESENTACIÓN

La Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI) presenta el resultado del estudio encomendado a la prestigiosa firma colombiana seleccionada en propuesta entre varias oponentes, Carlos Mario Rodríguez Arquitectos Urbanistas S.A.S. A+U: Formulación de Master Plan: Recuperación de plusvalías, obtención de suelos para dotaciones y vivienda social y distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la acción urbanizadora orientado a la autofinanciación del desarrollo urbanístico, que toma como área de intervención la localidad de Sacaba, ubicada en Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia.

En el municipio de Sacaba se observa una morfología dispersa, con grandes vacíos en sus áreas más consolidadas, y una densidad muy baja que no permite fácilmente generar ventajas comparativas sobre la localización y uso del suelo urbano. La gran oferta de suelo distribuido por toda el área urbana del municipio dificulta emprender procesos de desarrollo urbano competitivos que permitan la recuperación de plusvalores.

El proyecto integral de ordenamiento territorial y planificación urbana planteado para el Master Plan toma como modelo principal la "Ciudadela del Abra", que presenta características territoriales complejas tanto en el modelo de ocupación como en los procesos de planificación legales y la cultura implícita en gran parte de la población de la ocupación ilegal. Propone generar una nueva centralidad urbana del municipio de Sacaba, donde el componente urbano se plantea como un modelo urbano con una mixtura de usos que se complementan entre sí, logrando un planteamiento con cierto grado de autonomía en sus condiciones de habitabilidad.

Se proponen instrumentos de gestión urbanística como el anuncio del proyecto para contrarrestar la especulación en el precio del suelo; la contribución por mejoras para la captura de plusvalía resultante de la inversión proyectada, entre otros. Este Master Plan privilegia la vivienda y en especial, la vivienda de carácter social y el fortalecimiento y generación de espacios naturales, equipamientos, espacios públicos y vías, orientados a la recreación, el deporte, la cultura, la educación y servicios de salud no solo con cobertura para el desarrollo del polígono, sino que sirven de oferta para otras zonas de la ciudad, como una estrategia de desarrollo autónomo, sostenible y competitivo.

Este proyecto lo estamos desarrollando en el marco de un proyecto conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como un bien público regional (BPR). Este proyecto, denominado "Red Regional para el Desarrollo de los sectores de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina", tiene como principal objetivo promover la coordinación, intercambio de información, diseminación de buenas prácticas y promoción de alianzas público privadas que atiendan desafíos de desarrollo urbano y vivienda en los países que forman parte de la región.

Carlos Mario Rodríguez Arquitectos Urbanistas ha trabajado con la activa participación de las autoridades locales de Sacaba, y sectoriales nacionales de Bolivia, así como con los habitantes afectados o vinculados con la zona objetivo de este trabajo.

El programa ha incluido la realización de actividades importantes, divididas en tres componentes, que se han llevado a cabo con éxito. El segundo de estos componentes corresponde al de Estudios Especializados en materia de Gestión Urbanística Aplicada y Formulación de Master Plan, que se han llevado a cabo seleccionando conjuntamente con las autoridades sectoriales y locales nacionales en áreas de estudio en tres localidades geográficamente delimitadas, en Bolivia, México y Perú. Tienen como objetivo plantear instrumentos para la gestión urbanística, orientados a la mejora urbana y basados en la recuperación de plusvalías generadas por el desarrollo urbano, la obtención de suelos para vivienda social, dotaciones y equipamientos públicos y reparto equilibrado de beneficios y cargas de la urbanización, y la autofinanciación del desarrollo urbanístico, teniendo como objetivo no solo la sustancial mejora urbana del ámbito de intervención, sino también del conjunto de la ciudad, atendiendo así los requerimientos de los países mencionados.

Con base en dichos estudios, que si bien abordan trabajos realizados en distintas áreas geográficas, diversas realidades socio-económicas y culturales, así como bajo diferentes marcos legales en la materia que se trata, hemos publicado una trilogía, una de cuyas publicaciones se ofrece en este documento, que constituye material de aprendizaje valioso y de calidad, para ser empleado como punto de partida para los hacedores de política pública de Vivienda y Desarrollo Urbano, así como a los gestores, desarrolladores y diferentes actores profesionales, empresariales y organismos públicos del sector.

El presente libro es resultado del esfuerzo conjunto, tanto de la firma consultora Arquitectos Urbanistas A+U, como de UNIAPRAVI, el municipio de Sacaba, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo de Bolivia y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Hacemos público agradecimiento a cada una de estas instituciones por su contribución para la materialización del mismo, así como para la difusión de este libro, que permitirá la ampliación de conocimientos de los gestores y actores públicos y privados, y junto a la divulgación de los conocimientos que encierra, esperamos contribuir a la discusión modernizadora que permita el mejoramiento de la calidad de vida en nuestras ciudades de la región.

Ramón Santelices Tello

Director del Proyecto, expresidente de UNIAPRAVI

1

INTRODUCCIÓN AL PROYECTO

El desarrollo de esta consultoría está enmarcada en la invitación de la Red Regional para el Desarrollo de la Vivienda y el Desarrollo Urbano en América Latina; para el caso puntual, se ha definido Bolivia y en especial el municipio de Sacaba como modelo de planificación integral e implementación de los instrumentos más viables desde los ámbitos legal, técnico y sociocultural para la generación y recuperación de plusvalías que permitan, a través de una actuación metodológicamente coherente con el contexto, realizar réplica en varias partes del país en un ejercicio práctico de recuperación de plusvalores generados de la actividad desarrolladora del suelo e inmobiliaria y con ello, permitir a los entes territoriales cumplir a cabalidad con la función pública del urbanismo.

Este informe de diagnóstico constó de dos fases; la primera de ellas permitió una lectura general de todos los componentes territoriales a partir de la visita a Bolivia y en especial al municipio de Sacaba, y la revisión documental y planimétrica suministrada; este proceso inicial le permitió al equipo consultor y a las autoridades nacionales, regionales y locales, realizar un ejercicio exploratorio del desarrollo de la consultoría, su metodología y el estado del arte de las condiciones orientadas al ordenamiento territorial (instrumentos de planificación, actuación, financiamiento y control) y las alternativas para la recuperación de plusvalías.

El Estado boliviano presenta en sus territorios, y en especial en las ciudades intermedias, un proceso de ocupación caracterizado por la dispersión urbana como consecuencia de la necesidad legal de definir perímetros urbanos extensos, los procesos de regularización de grandes áreas avasalladas sobre las áreas suburbanas y rurales, y la ausencia de instrumentos de planificación y control que permitan orientar el desarrollo hacia la utilización de la capacidad instalada de la ciudad existente.

Actualmente, el municipio de Sacaba cuenta con un área urbana establecida, en el que solo 30% tiene un nivel de

consolidación y desarrollo integral; esta característica, propia de estas ciudades intermedias en Bolivia, presenta en sus tejidos grandes vacíos urbanos que provocan la discontinuidad urbana, la aparición de lotes para la especulación de tierra y un desarrollo fragmentado y con ausencias de infraestructura básica, con lo cual se plantea un modelo territorial en el que la capacidad de recuperación de plusvalía es muy baja como consecuencia de la baja intensidad de desarrollo, las libertades normativas, legales y la viabilidad técnica. Estas condiciones traen consigo un modelo territorial poco sostenible por los costos económicos, sociales y técnicos que genera su desarrollo integral.

Es necesario entonces construir un escenario en el que pueda realizarse una discusión social en torno a la construcción de un modelo de ciudad y territorio (físico, espacial, ambiental, económico y social); este modelo propenderá a un territorio caracterizado por una construcción colectiva, de acción corresponsable, que permita entender que para el desarrollo urbano y el cumplimiento de la función

pública del urbanismo es necesaria la toma de decisiones en las que se apueste por un territorio con equidad desde todos los ciudadanos. En consecuencia, la falta de procesos consolidados de planificación e intervención, o la no implementación de los instrumentos existentes, así como la precariedad en el desarrollo de los instrumentos financieros o de captura de plusvalías en el proceso urbanizador y la actividad inmobiliaria, son características del modelo de ocupación territorial de Sacaba.

En este reconocimiento de las condiciones territoriales de la planificación, los escenarios normativos y las características sociales y de comportamiento ciudadano, se hace necesario implementar procesos de ordenamiento territorial integral que soporten el proceso de actuación urbanística y, con ello, la claridad conceptual de la generación de plusvalías; pero de forma más importante, la recuperación de las mismas, con el objetivo de basar en estos recursos el desarrollo de vivienda social, el espacio público y los edificios de soporte para un reparto equitativo de cargas y beneficios. De esta visita se desprendieron

Foto1

Plaza central
de Sacaba



tres líneas de trabajo importantes, que son el guion para el desarrollo de la consultoría. A continuación, de manera sintetizada, plantearemos estas tres líneas de trabajo:

Gestión integral de instrumentos para el ordenamiento territorial. Luego de un profundo análisis y lectura de los instrumentos del ordenamiento del territorio con que actualmente opera el Estado boliviano, y en especial el área metropolitana y el municipio de Sacaba, es reconocible la existencia de instrumentos que permiten la planificación desde diversas escalas de actuación, como el PDM, el PMOT y el POUT; sin embargo, estos no se convierten realmente en instrumentos efectivos y reales de planificación, y su desarrollo o implementación no se reconoce en el territorio con efectividad;

es necesario establecer, igualmente, que existe una preponderancia en los instrumentos de planificación y actuación (normativa básica). Pero los instrumentos que permiten el control urbanístico y los de tipo financiero, si bien se enuncian en algunos apartados, carecen de efectividad en el territorio y como consecuencia de sus ausencias, es realmente visible la informalidad y la falta de recuperación de los plusvalías en el desarrollo urbanístico y en el impacto generado por las obras públicas en el territorio.

Ante esta situación, la consultoría plantea implementar los instrumentos de ordenamiento del territorio de forma integral, con mecanismos que permitan operar el ciclo completo del ordenamiento:

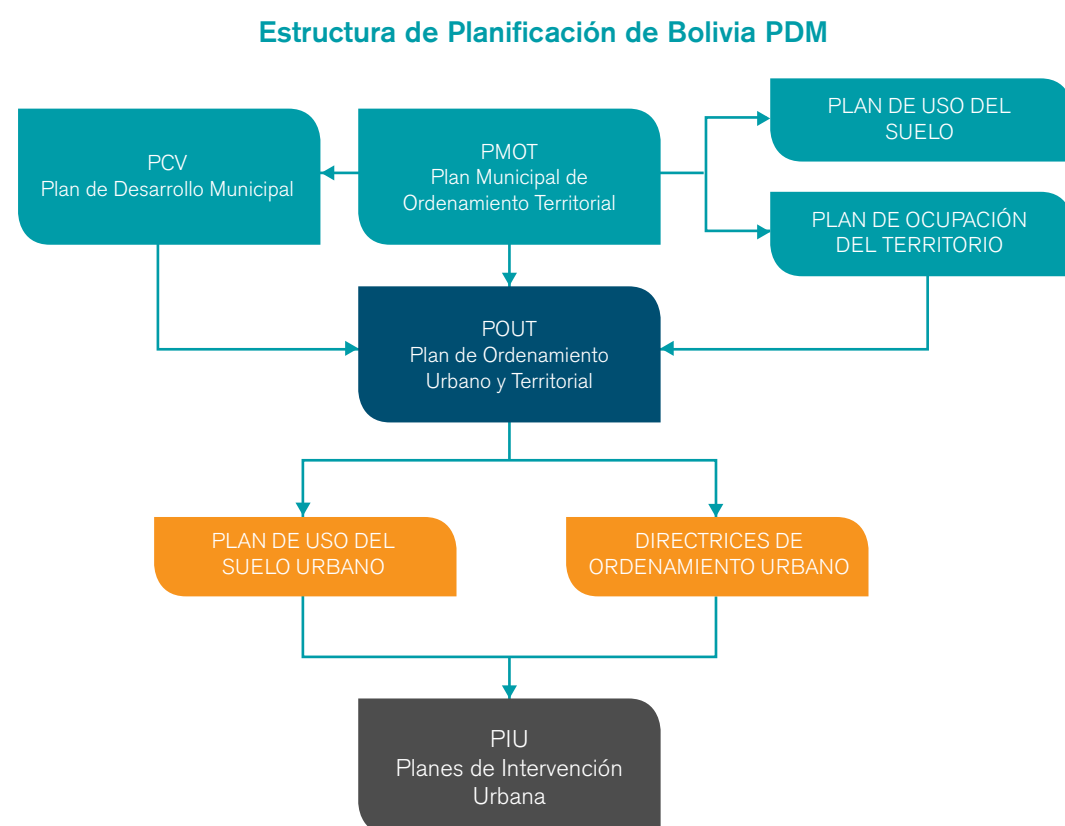


Figura 1. Esquema de la estructura de planificación en Bolivia

la planificación, la actuación urbanística, el control y los instrumentos financieros, con el objetivo de tener un territorio con equidad y en el que los entes territoriales puedan efectivamente cumplir con la función pública del urbanismo. Tal es el caso del artículo 56 de la Constitución Política del Estado (2009) que enuncia que “toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que esta cumpla una función social...”, en el caso de la propiedad de la tierra se refiere a “derechos de propiedad limitados y regulados por la ley...”.

Gestión o actuación urbanística (Master Plan-Modelo de ocupación).

Esta consultoría plantea la formulación y definición de lineamientos urbanísticos y normativos de un master plan o modelo de ocupación localizado en un polígono del municipio de Sacaba, en el que su gestión de suelo y planteamiento urbanístico se convierta en una excusa para aplicar todos los instrumentos del ordenamiento del territorio (planificación, actuación urbanística, control e instrumentos financieros); a partir de esta actuación urbanística, se puede generar una metodología de gestión con posibilidad de réplica en otras zonas metropolitanas e incluso a nivel estatal.

Esta actuación urbanística se soportaría en el análisis y la lectura territorial valorando los atributos paisajísticos y culturales, plantearía un modelo de ocupación mediado por las normativas existentes y permitiría tomar decisiones oportunas para el ordenamiento del polígono seleccionado, integrando a este los sistemas estructurantes de ciudad (sistemas ambientales río Rocha o Maylanco y de

movilidad, vía de El Abra) y estructurados (tejidos de vivienda, equipamiento y espacio público), de tal manera que se lograría un equilibrio territorial en el que las intervenciones urbanas de calidad darían paso a una transformación real y dotaran de competitividad el suelo urbano, revirtiendo los impactos sociales y económicos tangibles y sostenibles.

Es importante precisar que el master plan o modelo de ocupación es un instrumento de planificación que establece un esquema de ordenamiento urbano en un polígono definido y acotado, en el que su actuación marca los componentes urbanos que establecen los trazados viarios y de los diversos modos de transporte, la localización de equipamientos y edificios de soporte colectivo, los espacios públicos, y los suelos y áreas para los tejidos residenciales. El master plan precisa en cada uno de estos componentes los lineamientos generales de actuación que permitan su posterior implementación y el desarrollo urbano y arquitectónico.

Gestión de instrumentos financieros.

Este proceso define los instrumentos generadores y de captación de las plusvalías, el componente más relevante, orientado a estudiar, revisar, interpretar y aplicar las condiciones normativas de orden local y nacional vigentes en el territorio objeto de la planificación, contrastándolas con experiencias exitosas de otros países de Sudamérica y el Caribe, con el objetivo de definir los lineamientos y principios que permitan aplicarse en el territorio y que den lugar a la formulación de un master plan cuya operación inmobiliaria adopte mecanismos que garanticen la recuperación de plusvalías,

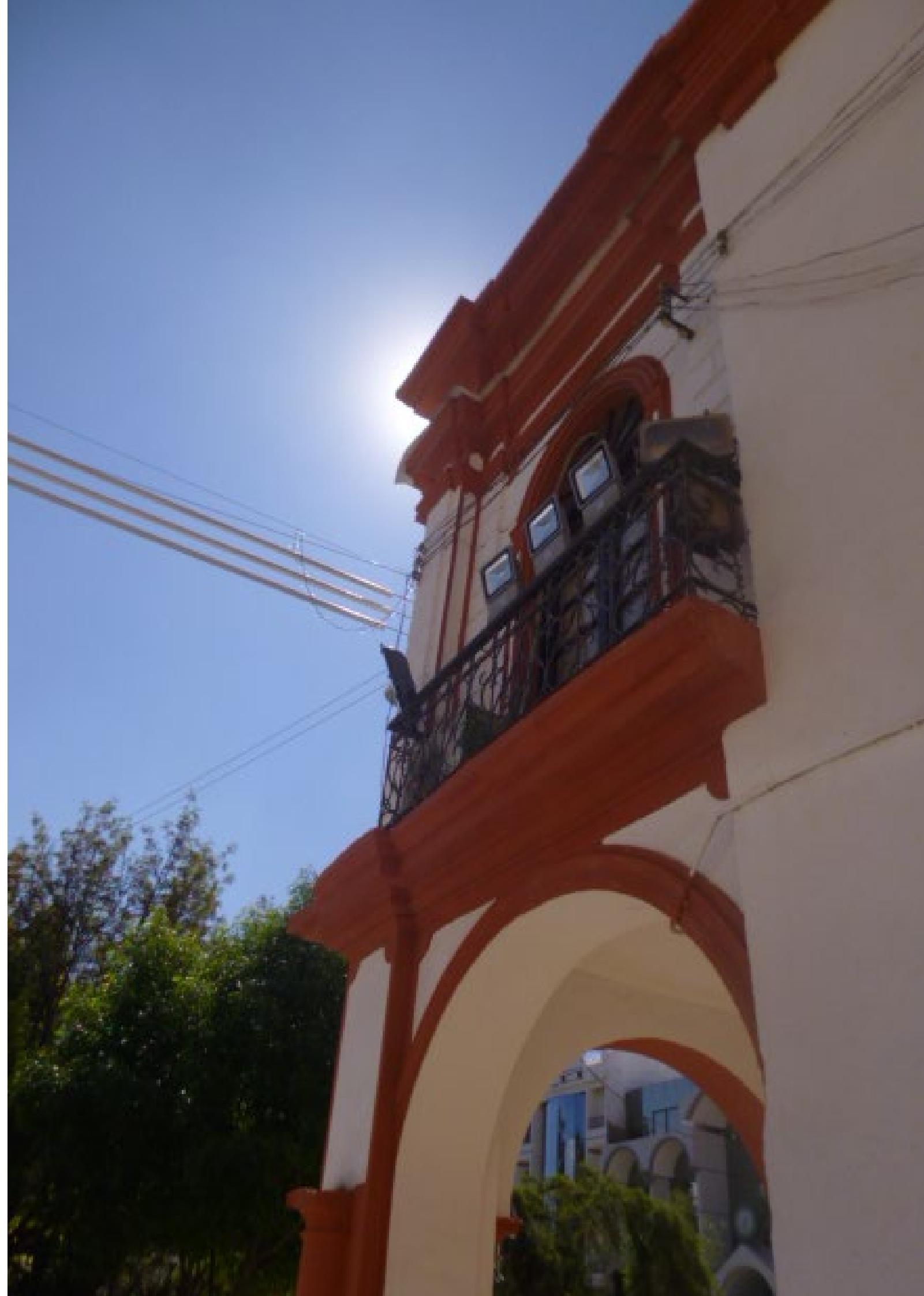
la distribución efectiva y equitativa de cargas y beneficios y la definición de áreas generadoras y áreas receptoras, con el objetivo de promover el desarrollo urbanístico equitativo del territorio.

Gestión socio-cultural. Este componente de la gestión está orientado a la generación de lineamientos y estrategias para los ambientes de confianza, participación y validación de acciones en función del ordenamiento y la transformación colectiva de sus territorios. De manera particular, se hace énfasis especial en la definición de estrategias y lineamientos que permitan la construcción y fortalecimiento de una cultura ciudadana orientada a la corresponsabilidad en el desarrollo de la ciudad.

Por otro lado, la segunda fase ha permitido realizar ejercicios de homologación de lenguajes y criterios sobre lo que implica el ordenamiento territorial y las políticas

públicas en torno a la construcción de las ciudades, a fin de brindar a sus ciudadanos una mayor calidad de vida; este ejercicio de base ha sido un planteamiento necesario para que las partes, consultores y equipo de trabajo local, establezcan acuerdos sobre los contenidos y significados propios del ordenamiento territorial no solo en Bolivia, sino también contrastados con experiencias en otros países de Latinoamérica y el Caribe.

Este ejercicio de construcción de lenguajes propició el escenario para discutir las experiencias en otros países de Latinoamérica y el Caribe sobre la generación y recuperación de plusvalías en los procesos de ordenamiento territorial y desarrollo urbanístico; experiencias que han permitido, a partir de su contraste con los instrumentos del Estado boliviano y de los municipios, realizar ejercicios ejemplares en el territorio basándose en el modelo de ocupación planteado sobre el polígono definido en Sacaba.



2

METODOLOGÍA

2.1 Esquema metodológico

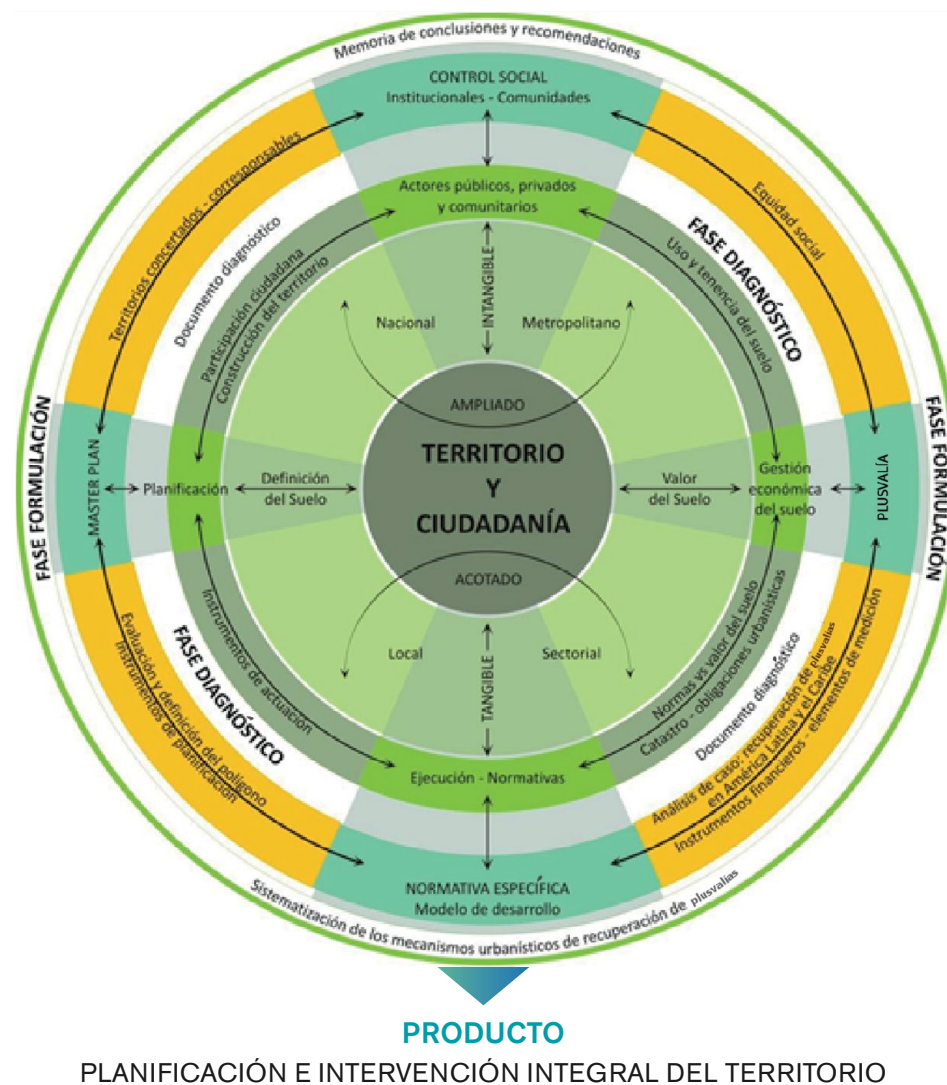


Figura 2. Esquema metodológico

La estructura metodológica implementada en este proceso pretende generar los escenarios y lineamientos que permitan la “Recuperación de plusvalías, obtención de suelos para dotaciones y vivienda social y distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la acción urbanizadora orientado a la autofinanciación del desarrollo urbanístico”. Esta metodología se soporta en la idea de realizar un ejercicio de ordenamiento territorial integral en el que el ciclo del ordenamiento, la planificación, la actuación, el control y los instrumentos financieros generen un impacto urbano en el territorio, así como equidad territorial y una renta en los procesos de urbanización del territorio, además del cumplimiento de la función pública del urbanismo.

Es importante y necesario operar simultáneamente este proceso integral de ordenamiento desde los escenarios territoriales ampliados (nacional y regional) y acotados (municipal y local), porque permite asociar las dinámicas territoriales en todas sus escalas y que las estrategias planteadas, como: 1. planificación, 2. actuación y definición normativa, 3. gestión económica del suelo (financieros), y 4. control y acompañamiento de actores (públicos, privados y comunidades) permitan funcionar con coherencia en el territorio y la adaptabilidad necesaria en cuanto a sus posibles variaciones territoriales.

Este planteamiento, referido al ordenamiento territorial y la gestión integral del suelo, deberá ser un ejercicio sistémico para el proceso integral que, derivado y concretado en un master plan o un modelo de ocupación, ayude a crear los escenarios necesarios para la aplicación de cada uno de los instrumentos de la planificación urbana; este planteamiento deberá estar orientado hacia la construcción de una apuesta modélica en la que el producto final se convierta en la oportunidad para que Bolivia y sus entes territoriales apuesten por un desarrollo integral del territorio, en el que su planificación urbana se soporte en planear para no improvisar, en el que se actúe bajo acuerdos generadores de una calidad urbana, en el que se construyan acciones de corresponsabilidad social que permitan el autocontrol del crecimiento del territorio como un ejercicio de responsabilidad social y, finalmente, implementar los instrumentos de generación y captura de plusvalías que permita a los entes territoriales bolivianos poder cumplir con la función pública del urbanismo.

2.2 Glosario general

La construcción de lenguajes comunes entre las partes obligó a construir un glosario para aclarar términos e implicaciones de cada uno de los contenidos que se presentan, desde el territorio y sus instrumentos de ordenamiento; la planificación, la actuación y sus diferentes instrumentos; el control y, por último, los instrumentos de financiación y los procedimientos y alcances de cada uno de estos.

A continuación, y como parte de la construcción de lenguajes comunes, remitiremos parte de los significados establecidos, con la idea de sentar la base de nuestra discusión en torno al propósito de la consultoría:

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS BÁSICOS

Territorio

Se denomina territorio a un área, siempre con la posesión real o simbólica de una persona, organización, institución, estado o país. Desde la perspectiva de la geosemántica social, se entiende por territorio la suma de un sentido (significado) a un lugar, cuya definición es validada por una comunidad. El territorio, como espacio, está ligado a la geografía en tanto su superficie y el espacio que configura; sin embargo, es importante resaltar el valor que a este agrega el hombre como hecho individual y colectivo en sus intervenciones como una forma de habitar.

El territorio posee dos ámbitos físico-espaciales: el territorio natural (rural) y el territorio artificial o construido (ciudad); en ambos escenarios se desenvuelve la vida de la población y, por ende, su planificación y ordenamiento garantizan la calidad de vida de sus habitantes. En el territorio se evidencian las actuaciones físico-espaciales, y sobre estas genera valor e identidad para quienes lo habitan. Aunque suene evidente, la propiedad del territorio no implica el derecho al uso pleno del mismo, es decir, a urbanizar o explotar un terreno, ya que ese derecho es del plan de ordenamiento como un bien colectivo. Una vez otorgado este derecho por el plan, el propietario o urbanizador debe asumir todas las cargas que la ley y el plan le imponen.

Territorio urbano

Es el escenario en donde discurre la vida de las ciudades, que generan un conjunto de flujos o interrelaciones económicas, sociales, culturales y políticas entre sí, requiriendo para ello un soporte basado en la generación de componentes naturales y construidos que permitan su desarrollo con equilibrio, equidad y justicia. En el territorio urbano se visibilizan las intervenciones urbanísticas y arquitectónicas y el instrumento para materializar a través de

este, los hechos tangibles del desarrollo y la transformación urbana en nuestras ciudades; este es convertido por la población en el lugar de posesión y sentido de valor colectivo.

Es importante plantear, en este ámbito del territorio urbano, el impacto que genera la forma como se ocupa y se urbaniza dicho territorio y su relevancia en las características del comportamiento social y cultural de la población; en este sentido, el ordenamiento y desarrollo deben estar mediados por procesos de planificación integrales que logren un equilibrio justo entre lo natural (sistemas naturales) y lo construido (movilidad y vialidad, equipamiento y edificios de soporte, espacios públicos y tejidos residenciales), generando la viabilidad y sostenibilidad sociocultural y económica del territorio y su población.

Urbanismo

El urbanismo es la ciencia o el conjunto ordenado y metódico de conocimientos y disciplinas que se encargan del estudio de los asentamientos humanos para su diagnóstico, comprensión e intervención. Su operatividad se basa en el planeamiento, la ejecución, la financiación y el control del proceso de crecimiento y desarrollo territorial de las poblaciones, y tiene por objeto la satisfacción de las necesidades de la vida humana en colectividad y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Ciudad

La ciudad es el escenario territorial tangible (físico-espacial) e intangible (relaciones sociales y culturales) en el que se da la interacción y vida de la población; en estos territorios, denominados igualmente urbanos, predominan la industria, los servicios y los tejidos residenciales, componentes que se convierten en el lugar donde es posible el desarrollo del individuo a través de los acuerdos colectivos culturales y sociales.

Derecho urbanístico

El derecho urbanístico es el conjunto de normas jurídicas que regulan los procedimientos y los instrumentos legales dispuestos para una eficaz y eficiente función pública del urbanismo en cuanto al planeamiento, la ejecución, la financiación y el control del desarrollo territorial, así como los usos y la utilización del suelo por los particulares, con el propósito de garantizar que las poblaciones puedan cumplir sus objetivos de tipo urbanístico.

Modelo de ciudad o de territorio

El modelo de territorio, en especial de ciudad, es un acuerdo social, esencialmente, que apuesta por la vida en sociedad y su desarrollo a partir de una política pública establecida, que no debe estar sometida a cambios por intereses particulares, institucionales o económicos.

El modelo de territorio debe prever todas las condiciones necesarias para que este cumpla su función con calidad urbana y ambiental y puedan desarrollarse con equidad y calidad las acciones humanas; un modelo de ciudad debe conllevar estrategias y objetivos que permitan garantizar la viabilidad técnica, la sostenibilidad ambiental y la competitividad del territorio con propios y extraños.

Esas tareas, por complejas que parezcan, son necesarias y requieren de la voluntad política de la administración pública en todos sus niveles, pues de su éxito depende, precisamente, la suerte del desarrollo urbano en: o aprovechamos las bondades de la normativa vigente equilibrando los efectos del desarrollo urbano para alcanzar las ciudades que queremos, o renunciamos a ello definitivamente para dejar que su crecimiento y desarrollo quede nuevamente liderado exclusivamente por el interés de los propietarios o especuladores de las tierras.

En esta afirmación subyace el eje central de las diferentes discusiones: la capacidad de definir el tipo de ciudades que queremos. Es decir, la que quieren los ciudadanos, con sus diferencias, contradicciones, oportunidades y potencialidades. Mucho nos hemos equivocado durante décadas deseando supuestos paraísos, inexistentes por lo demás, de otras latitudes. Nadie más que las propias comunidades, representadas por sus gobiernos locales, tiene la posibilidad y debe tener la grandeza de emprender la tarea. El riesgo es que si no se asume colectivamente, siempre existirá algún pequeño grupo, con intereses particulares, dispuesto a hacerlo. Ese es el gran reto.

INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

a. Instrumentos de planificación

Los instrumentos de planeamiento urbanístico son los mecanismos a través de los cuales las entidades territoriales (municipios y distritos) adoptan las decisiones administrativas referidas al desarrollo urbano o al ordenamiento territorial, en ejercicio de la función pública que les compete. Estos instrumentos van desde los planes de ordenamiento territorial para grandes extensiones de territorio (municipio urbano y rural), hasta instrumentos de menor alcance, como la definición del master plan.

▪ Instrumento de mayor jerarquía:

Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT). Es una herramienta básica de acción física y administrativa, que plasma objetivos ambientales, económicos y sociales del territorio y las comunidades que participan históricamente de su construcción.

Adopta una visión de largo plazo y también unos instrumentos de gestión que actúan integral y sectorialmente articulados, estrategias, programas y proyectos, conforme a un imaginario,

modelo o visión compartido de ciudad. El plan de ordenamiento es la guía por excelencia para dirigir la inversión pública hacia fines específicos relacionados con el mejoramiento estructural y funcional del municipio. El PMOT posee dos ámbitos de acción:

Componente urbano: se refiere a la administración del suelo urbano y de expansión urbana. Integra políticas de mediano y corto plazos, procedimientos e instrumentos de gestión y está articulado y supeditado al componente general del plan, constituido por las políticas, acciones y normas para encauzar el desarrollo físico urbano.

▪ Propósitos:

- Políticas de mediano y largo plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano
- Localización y dimensionamiento de la infraestructura vial y de transporte
- Redes primarias y secundarias de servicios públicos
- Localización prevista para los servicios de equipamiento colectivo
- Estrategias de crecimiento y ordenamiento de la ciudad
- Estrategias para el desarrollo de programas de vivienda

Componente rural: garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y su cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural, y enmarca la actuación pública tendiente a suministrar la infraestructura y equipamiento básico para el servicio de la población rural.

▪ Propósitos:

- Políticas sobre ocupación del suelo en el área rural
- Señalamiento de condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria
- Determinación de sistemas de aprovisionamiento de servicios de agua potable y saneamiento básico y la localización de equipamientos en salud y educación
- Normas para la parcelación de predios rurales

▪ Instrumentos de menor jerarquía:

- Planes parciales
- Plan de actuación urbanística
- Master plan
- Parcelación
- Reajuste de predios

b. Actuación urbanística

Los instrumentos de actuación urbanística son los medios que permiten a la administración pública ejecutar sus decisiones referidas al desarrollo de su territorio, y promover la realización efectiva de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen.

c. Financieros

Los instrumentos legales de financiación del desarrollo territorial son todos los medios que permiten a las entidades públicas competentes obtener los recursos necesarios para ejecutar las decisiones relativas al desarrollo territorial, y las actuaciones urbanísticas previstas en el Plan de Ordenamiento y en los demás instrumentos que lo desarrollen o reglamenten.

▪ Instrumentos

- Impuesto predial (fiscalidad directa asociada a la gestión catastral)
- Obligaciones urbanísticas como derechos de construcción y desarrollo, contribución por mejoras o valorización
- Plusvalías urbanísticas
- Derechos adicionales de construcción y desarrollo, aumento de edificabilidad y aprovechamientos
- Reajuste de tierras

d. Control urbanístico

Son instrumentos de control urbanístico, los medios que tienen a mano las entidades territoriales (distritos y municipios) para verificar que las actuaciones urbanísticas y la realización de obras públicas se ajusten a las previsiones del Plan de Ordenamiento Territorial, y a las de los instrumentos que lo desarrollen y para adoptar las medidas correctivas necesarias.

▪ Instrumentos

- Expediente urbano
- Veedurías comunitarias y sociales
- Acciones de cumplimiento
- Sanciones urbanísticas
- Consejos consultivos de ordenamiento

Como puede inferirse, los instrumentos de gestión del suelo no pueden aplicarse ni concebirse de manera aislada, sino como un sistema.

e. Normas básicas para el desarrollo urbano y arquitectónico en el marco de la generación de plusvalía

Afectaciones: es toda restricción impuesta en debida forma por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias urbanísticas en sus diferentes modalidades para un inmueble determinado, por causa de una obra pública, por protección ambiental o por interés social.

Cesiones y obligaciones urbanísticas

Los aprovechamientos: es la intensidad constructiva que se puede dar sobre un lote determinado en razón de los índices de ocupación y construcción, las densidades y la altura.

▪ Los índices de edificabilidad son:

De construcción: es la cifra que, multiplicada por el área neta o bruta del terreno, da como resultado el área máxima permitida para construir, de conformidad con los aprovechamientos establecidos en la reglamentación vigente para cada polígono de tratamiento.

De ocupación: cifra que indica el porcentaje del área del terreno a ocupar por las edificaciones en primer piso, de torre o plataforma; se puede establecer sobre área neta o sobre área bruta.

▪ Diferentes áreas para el desarrollo predial:

Área bruta: superficie comprendida dentro de un perímetro sin ninguna afectación o cesión urbanística.

Área neta: superficie comprendida dentro de un perímetro que resulta después de descontar las afectaciones por una obra pública (tales como vías, parques o equipamientos), del área bruta.

▪ Plusvalía en el territorio

Es el mayor valor generado sobre el suelo por una acción o intervención externa pública o privada, que altera las condiciones de valor y mercado a suelos propios o adyacentes en los que se genera la actuación. Estas plusvalías pueden captarse de diversas maneras:

Cesiones y obligaciones urbanísticas: los derechos de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, generan obligaciones y cargas locales en la disposición de suelo para cumplir los estándares de espacio público, equipamiento, vías requeridas para garantizar la capacidad de soporte del territorio. Estas obligaciones y cargas permiten a la municipalidad cumplir con la función pública del urbanismo. En general, se denominan contribuciones locales, dada su aplicación a mejorar las condiciones específicas de soporte para el proyecto mismo.

Impuesto predial: es un tributo municipal que grava los predios o bienes raíces ubicados en áreas urbanas o rurales, con edificaciones o sin estas, en el perímetro del respectivo ente municipal o distrital. Dicho gravamen se calcula sobre la base de valorar los precios del suelo y los de sus construcciones a la luz de algunas características, tales como la contribución, los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización del catastro.

Captura de plusvalía-rentas diferenciales: es un instrumento para la apropiación de las plusvalías generadas por efectos normativos, no como resultado de un esfuerzo individual; la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano; el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez, que por su carácter normativo son bienes colectivos y, por lo tanto, cumplen un efecto de redistribución parcial de los mayores valores generados.

Derechos adicionales de construcción y desarrollo: es la capacidad normativa que permite la ampliación de los potenciales de aprovechamientos básicos, establecidos en el plan, en zonas o polígonos claramente definidos como receptores debido a su capacidad de soporte o potencial de ubicación de usos y funciones urbanas específicas. Puede aplicarse con el

objeto de generar rentas para la protección patrimonial o ambiental. Puede denominarse como cargas generales al mejorar las condiciones de soporte en sectores o polígonos diferentes a los del proyecto mismo.

Contribución por mejoras o valorización: es el mecanismo específico para la financiación de obras de interés general (infraestructura primaria), que consiste en la distribución del costo de las obras más un porcentaje determinado por concepto de administración del gravamen, entre los propietarios de los inmuebles beneficiados por la valorización que genera la obra.



3

ESCALA NACIONAL Y DEPARTAMENTAL



3

Escala nacional y departamental

3.1 Localización estratégica de Bolivia y de Cochabamba

El Pacífico representa una localización geoestratégica para el comercio global, especialmente con China y los países asiáticos, ya que es la región que establece el nuevo polo de atracción para países productores de materias primas. Asimismo, la conexión marítima con Estados Unidos y México representa una ventaja para el comercio internacional que soporta gran parte de las economías regionales. El Atlántico, como espacio global de intercambio comercial con Europa y Estados Unidos, guarda una relación histórica y determinante con Latinoamérica. La exportación de la producción de materias primas ha sido la constante en la región, que ha permitido procesos de desarrollo económico regional.

En este contexto, Brasil, como país emergente en la economía internacional, y Chile como país con una economía sobresaliente a nivel latinoamericano, representan un potencial comercial para Bolivia, que en términos geoestratégicos y físico-espaciales se localiza en el centro de la región tripartita, estableciendo una ventaja comparativa debido a la interconexión con los dos océanos.



Mapa 1. Esquema de localización estratégica de Bolivia

Las relaciones comerciales con Brasil representan un importante rubro económico de intercambio comercial de productos energéticos como el gas (construcción de gaseoducto más importante de Latinoamérica). A su vez, la influencia directa de Brasil sobre la región fronteriza boliviana, ya que comparten unos 3500 km de frontera, permite pensar en una integración de la economía local con los polos de desarrollo de San Pablo y de Goiás.

El potencial de interconexión de Bolivia con el Pacífico a través de un puerto de Perú o Chile para la exportación de gas, minerales y soya, indica una oportunidad de articulación comercial y una posibilidad de integración económica de sus regiones con el mundo y sus países vecinos. Bolivia, como el país latinoamericano con la mayor reserva comprobada de gas natural, pasa a ser un jugador con bastantes oportunidades para integrarse a los flujos económicos internacionales. Asimismo, el comercio interandino (Colombia, Perú, Venezuela) de la agricultura, especialmente de soya, representa una oportunidad económica para el crecimiento boliviano. Las alianzas estratégicas con bloques de comercio latinoamericanos representan otra oportunidad de integración regional: la localización vital con Argentina y Venezuela en el Mercosur y la ubicación estratégica con Chile, Perú y Colombia en la Alianza del Pacífico y su alcance con México.

En definitiva, Bolivia, gracias a las condiciones agroecológicas y ambientales, con desarrollos productivos de interés global como el gas, los minerales y la soya, es un país con un gran potencial y con oportunidades de integración regional e internacional. Tanto la región de Santa Cruz que interpreta el desarrollo económico del Brasil, como la región de La Paz, que interpreta las dinámicas y flujos del Pacífico, representan enormes oportunidades y nuevos desafíos.

Bolivia tiene una extensión de 1 098 581 km² contenida y delimitada por el sur con Argentina, al norte y oeste con Brasil, al sureste con Paraguay, al suroeste con Chile y al oeste con Perú; situación geográfica que lo coloca en el centro de Sudamérica. En este sentido, su ubicación estratégica anclada en el centro del subcontinente lo configura como un país articulador con un enorme potencial económico. El territorio boliviano está conformado por nueve regiones-departamentos en las cuales habitan un total de 10 027 254 personas, según el censo de población y vivienda 2012, las cuales se distribuyen territorialmente así: Beni, con 421 196; Chuquisaca, con 576 153; Cochabamba, con 1 758 143; La Paz, con 2 706 351; Oruro, con 494 178; Pando, con 110 436; Potosí, con 823 517; Santa Cruz, con 2 655 084, y Tarija con 482 196 habitantes.

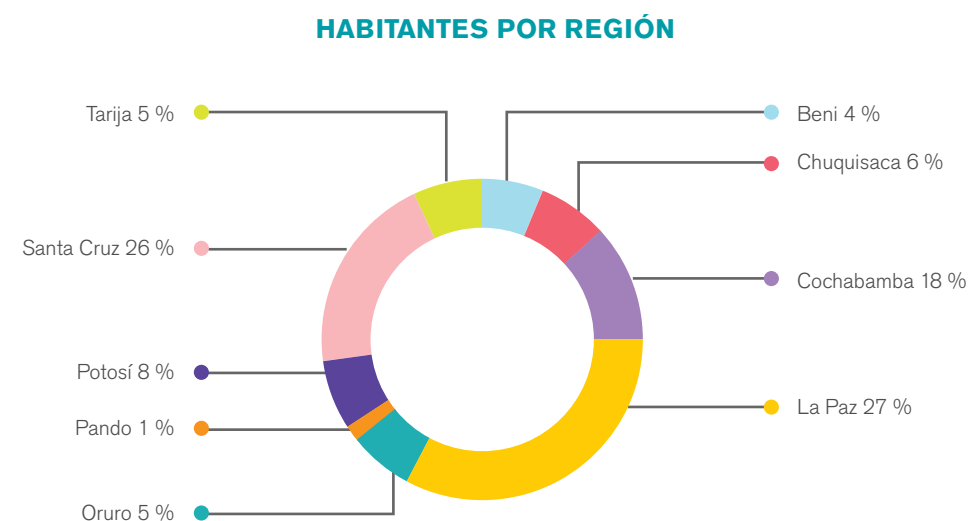
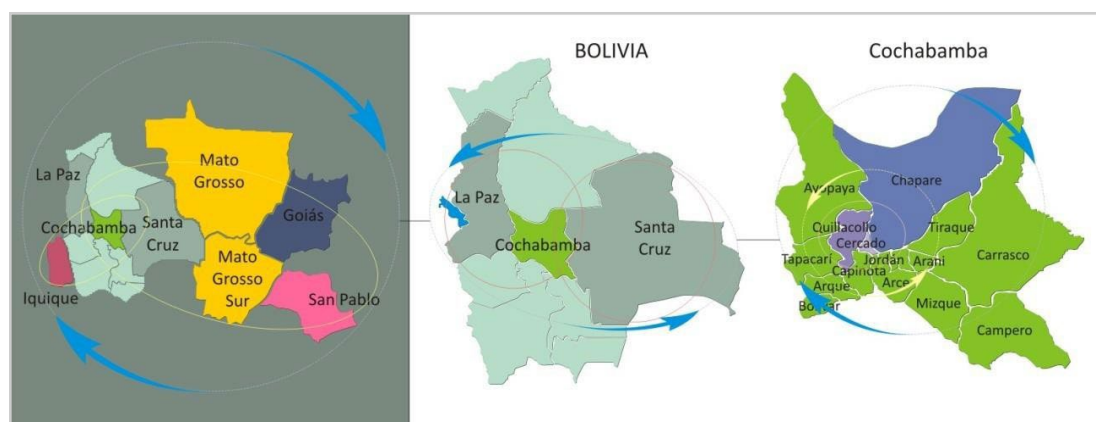


Gráfico 1. Porcentaje de habitantes por región

De esta manera, el 71 % del total de la población se concentra en las tres principales regiones del país: La Paz con el 27 % por contener la capital del país donde se desarrollan las funciones político-administrativas y de comercio nacional e internacional con Perú y Chile, seguida de Santa Cruz con el 26 % donde actualmente se lleva a cabo un proceso de concentración y crecimiento económico debido a su estructura agroindustrial y su conexión con el Mercosur, y Cochabamba con el 18 % por su localización estratégica entre los dos principales centros de desarrollo de alcance global, a partir de su creciente economía urbana articulada a las actividades agrícolas y al sistema vial de conexión central al eje troncal.

El departamento de Cochabamba tiene una ubicación estratégica especial frente a los flujos comerciales y funcionales que dinamizan el corredor La Paz-Santa Cruz, y a su vez, el corredor Pacífico-Atlántico, y especialmente su región metropolitana, ya que la cruza una vía por donde transitan los flujos comerciales y socioeconómicos del país y la región.



Mapa 2. Esquema de localización estratégica del eje estructural: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz



Foto 2. Panorámica de El Alto

3.2 Proceso de ocupación territorial de Bolivia y de Cochabamba

El proceso de ocupación territorial de Bolivia se configura históricamente a partir de la riqueza del suelo y de la extracción de sus recursos minerales: plata y estaño, con lo cual inició el proceso de concentración de población en la zona andina. En cuanto a los valles, se estructura a través de una población agrícola dedicada a la producción agrícola para el abastecimiento del Altiplano. Luego, en la década de los cincuenta, la población se desplaza y se concentra en los llanos del oriente, especialmente en el departamento de Santa Cruz, con el “desarrollo de la agricultura empresarial de productos no tradicionales”, debido a la actividad minera.

Este desarrollo del oriente que experimenta un aumento y consolidación de la economía y de la población, transforma de manera sustantiva el ordenamiento del territorio, reordenándolo a través de la concentración desigual de la economía. En este sentido, las zonas del norte de Potosí y regiones como Cochabamba enfrentan un estancamiento y declive económico.

En este contexto, Bolivia observa un proceso nuevo de ocupación mediante el crecimiento de la urbanización que transforman profundamente el territorio, “a principios de siglo la población urbana no llegaba al 20 %. Entre 1976 y 1992 las ciudades crecieron a una tasa promedio de 4 %, debido en parte al aporte migratorio.”

La migración, entonces, es el fenómeno causante de la mayoría de los cambios estructurales del territorio; como ejemplo, la ciudad de El Alto experimenta un crecimiento acelerado modificando los cimientos socio-espaciales, económicos y culturales del país. De esta manera, la migración extraordinaria del campo hacia las ciudades configura un nuevo país: “la descomposición de las estructuras agrarias tradicionales, los bajos niveles de productividad e ingreso, el atractivo que ha ido cobrando el medio urbano.”

El gran impacto provocado por la migración, “la población urbana ha aumentado del 58% en 1992 al 62,43% en 2001”, generó nuevas estructuras territoriales y nuevos procesos sociales anclados en cordones urbanos de miseria y pobreza. La incapacidad institucional y económica de absorber a esta nueva población ocasionó una desigualdad estructural entre los territorios receptores y expulsores de población, y una nueva dinámica de concentración socio-territorial del capital imbricado con asentamientos precarios.

En definitiva, el actual proceso de ocupación instauró un eje transversal de concentración de la población y de crecimiento urbano: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, resultando en fenómenos como los cinturones de pobreza y ciudades satélite concentradoras de la pobreza extrema. (Unicef, 2001)

3.3 Dimensiones

3.3.1 Economía de Bolivia y del departamento de Cochabamba

La estructura económica nacional se ha fundamentado históricamente en “un capitalismo de incursión tardía” que se mezcla y superpone con otros modelos de producción de tipo pre-capitalista. De esta manera, la pirámide económica sitúa en la base una producción de economía campesina y de población de escaso capital y poca productividad, mientras que en la cima de la pirámide se sitúa apenas un pequeño número de grandes empresas que utilizan para su producción enormes inversiones extranjeras, con un alto grado de productividad y un pequeño sector de la población empleada. (Diagnóstico del PMOT, 2014)

La economía nacional ha experimentado en los últimos años un crecimiento importante como consecuencia de “los altos volúmenes de producción y exportación hidrocarburíferas (gas natural)”, gracias a dos fenómenos, principalmente: el marco legal de la Ley de Hidrocarburos de 2006 por un lado, y, los precios internacionales de las materias primas, entre ellos el gas, por otro lado. (Manzano, 2015: 1-2)



Foto 3. Actividad del gas natural. Fuente: Google

Bolivia, entonces, se configura como un nuevo jugador en el contexto internacional y regional, debido a los recursos naturales con potencial de exportación, y debido también a su localización estratégica frente a los flujos y dinámicas globales que cruzan su territorio, especialmente de los países vecinos. El caso sobresaliente es el abastecimiento de energía a mercados naturales como los países de la región que presentan una dinámica económica importante: Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay.

Sin embargo, es de anotar que así como tiene un fuerte potencial de exportación de recursos naturales, también es cierto que el poco desarrollo en la transformación de las materias primas le disminuye competitividad en los mercados globales, con las consecuencias clásicas de concentración de actividades y capitales que generan un desequilibrio socioeconómico entre las distintas regiones.

De esta forma, algunas regiones han entrado al circuito de la globalización, como las zonas ya mencionadas: La Paz y Santa Cruz, y en algo el eje Chaco: Abapó, Camiri, Villa Montes y Yacuiba, “esta zona contiene una de las grandes concentraciones de gas natural del mundo, lo cual permite la aceleración en el crecimiento, producto de las exportaciones.” Contrario a lo que experimentan otras zonas que han quedado al margen, con lo cual han sufrido procesos lentos de integración nacional, como las zonas del interior (exceptuando el centro), del sur, como Potosí, Sucre y Tarija, y del norte con zonas como Beni, Riberalta, Guayaramerín y Cobija. (Arze, []: 6)

En definitiva, este proceso de explotación intensiva de las materias primas (soya y gas) han modificado y transformado la estructura territorial del país, ya que fenómenos como las migraciones internas cambiaron la morfología y jerarquía urbana con consecuencias como la segregación social y espacial de las principales ciudades. La expansión de la frontera agrícola, la oferta de mano de obra barata y la flexibilidad legal configuraron un nuevo modelo económico que ha excluido a grandes zonas del crecimiento económico.

El fenómeno del empleo propio como respuesta a una economía nacional soportada en una estructura monoprodutora de exportación ha generado procesos ligados a la informalidad y la precariedad laboral, esta situación se ha vuelto una constante que, en consecuencia, ha transformado la estructura del empleo en Bolivia consolidando la informalidad y el desempleo. “Bolivia no sólo enfrenta una situación de desempleo estructural hace más una década, sino que el mercado laboral ha generado fuentes de trabajo con un perfil ocupacional que redundo en el deterioro de las condiciones laborales.” (Gutiérrez, 2014: 37)

Ahora bien, la región de Cochabamba es un territorio donde se concentra gran parte de la población y la economía nacional, junto con las regiones de La Paz y Santa Cruz; no obstante, en los últimos años la economía de esta región ha presentado evidentes rasgos de estancamiento frente a estas dos regiones y sus áreas metropolitanas. “En este marco, en 2013 el crecimiento del PIB departamental de Cochabamba fue del 5,45%; 1,32% menor que la tasa a nivel nacional.” De esta manera, los sectores productivos que incidieron en forma dinámica en la economía de la región y que representaron la tercera parte del PIB departamental con 77,24%, fueron: manufacturas con el 23,12%, transporte y comunicaciones con el 18,35%, establecimientos financieros con el 13,89%, agricultura con el 11,55%, y servicios de la administración pública con el 10,34%. (Manzano, 2015: 2-3)

El turismo es un sector económico que en los últimos años ha mostrado un crecimiento debido a los valores naturales y gastronómicos del departamento, especialmente en la región del trópico cochabambino. Sin embargo, este turismo es de bajo dinamismo debido a que se desarrolla principalmente por personas con un bajo nivel de gasto que, en muchos casos (particularmente, los extranjeros) transitan con el fin de llegar a otros destinos como La Paz, Santa Cruz o Sucre. Si bien los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba son los mayores receptores de turistas nacionales y extranjeros, el departamento de Cochabamba para el período 2004-2014 registró un leve crecimiento (cabe aclarar que el mayor porcentaje de turistas que visitan el departamento son de carácter interno), no obstante “su participación a nivel nacional disminuyó de 6,58 a 6,18 %.” (Manzano, 2015: 12)

Por otro lado, para el 2012 la agricultura del departamento de Cochabamba se constituyó como la actividad de mayor fuente de empleo en absorción de mano de obra, ya que representó el 29,1 % de la población total ocupada, seguida de la actividad comercial con el 17 %, y luego las actividades industrial y de la construcción con el 9 % cada una (en el período 2001 a 2012 el sector de la industria sufrió una disminución de 11,8 al 9,1 %).



Foto 4. Actividad agrícola. Fuente: propia

Ahora bien, en términos del PIB departamental no hubo una correlación con la absorción de mano de obra, ya que la actividad industrial representó el 22,8 % del PIB departamental, seguida de la actividad agrícola con el 11,6 %; luego, la actividad comercial con el 8,5 %, y finalmente, la actividad de la construcción con el 4 %. Es decir, estos sectores representan “el 64,1 % de la población trabajadora en 2012 en tanto que su contribución al PIB departamental fue del 47,3 %, verificando que son altamente intensivas en el uso de mano de obra.” (Manzano, 2015)



Foto 5. Habitantes de Bolivia. Fuente: propia

En definitiva, el sector agricultura es el mayor generador de empleo en el departamento, seguido del comercio, la industria y la construcción; sin embargo, no se puede desconocer el bajo nivel de industrialización, y la tendencia a la tercerización en torno al crecimiento del comercio, el transporte y los servicios, además de las altas tasas de desempleo y precariedad laboral que son alarmantes, especialmente en las áreas urbanas del departamento de Cochabamba.

Por tanto, se puede concluir que las actividades generadoras de empleo (e ingreso), son precisamente aquellas que en su estructura productiva incorporan poco capital operativo, aunque mano de obra intensiva: la agricultura, el comercio, la industria manufacturera y la construcción.

3.3.2 Aspectos sociales

Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), Bolivia cuenta con una población proyectada para 2015 de 10 825 013 personas, con una tasa de crecimiento exponencial de 1 481 %. En cuanto al departamento de Cochabamba, cuenta con una población de 1 888 069 personas, con una tasa de crecimiento exponencial de 1 454 %.

En cuanto al coeficiente de Gini donde 0 es la igualdad perfecta y 1 la desigualdad total, en 2012 Bolivia contaba con 0,47 de desigualdad distribuido en la zona urbana con 0,42 y en la zona rural con 0,55. El coeficiente en el último tiempo a nivel nacional ha ido disminuyendo, y a pesar de una disminución histórica en general, tanto en la zona urbana como rural para el 2012 aumentó un poco: de 0,41 a 0,42 y de 0,54 a 0,55, respectivamente. No obstante, la tendencia de mayor desigualdad en el área rural se ha mantenido. (INE, 2015)

Por otro lado, “la pobreza moderada se ha reducido substancialmente del 63 % en 2002 al 45 % en 2011, mientras que el índice de desigualdad Gini cayó de 0.60 a 0.49 entre 2002 y 2013”, con lo cual, el segmento más pobre de la población ha mejorado su ingreso.

En cuanto a la economía, Bolivia ha experimentado un crecimiento promedio de 4,9% gracias a los precios internacionales de las materias primas y al aumento en los volúmenes de exportación de minerales y gas natural. En este contexto, Bolivia mantiene unos superávits fiscales y externos que le han permitido crear un colchón macroeconómico: “las reservas internacionales equivalen al 46 % del Producto Interno Bruto (PIB) y los depósitos del sector público en el Banco Central al 27 % del PIB. De similar manera, la deuda pública se ha mantenido por debajo del 40% del PIB, luego (de) que los programas de alivio multilateral de la deuda permitiesen reducirla desde el 94 % del PIB en 2003.”

Ahora bien, con la caída del precio internacional del petróleo las condiciones de estabilidad socioeconómica podrían cambiar ostensiblemente; no obstante, el buen momento del gas natural ha amortiguado la reducción de precios de las materias primas. “Sin embargo, las cuentas externas muestran ya un deterioro que ha provocado que las reservas internacionales hayan caído de US\$ 15,1 mil millones a fines de 2014 a US\$ 14,3 mil millones en agosto de 2015. El balance fiscal presentaría un déficit este año —como ocurrió en 2014— luego de superávits continuos entre 2006 y 2013.”

En definitiva, aunque en la actualidad se presenta una leve caída del crecimiento económico del país y una desaceleración económica, en comparación con los otros países de la región, Bolivia conserva su economía boyante y un crecimiento importante. Sin embargo, no se pueden olvidar los impactos que podrían ocasionar a los sectores de menor nivel adquisitivo y no se puede desconocer que todavía, a pesar del crecimiento sostenido de los últimos años, el 45 % de la población boliviana vive en la pobreza. (Banco Mundial, 2015)

3.3.3 Aspectos políticos

El proceso político y social de los últimos tiempos que ha vivido Bolivia como consecuencia de un nuevo pacto político, ha integrado una serie de acuerdos territoriales y multidimensionales que han reconfigurado el relato y las prácticas sociopolíticas bajo el lema “Vivir Bien”; en este sentido, el proceso constituyente ha permitido el reconocimiento de un Estado plurinacional y el desarrollo de los procesos autonómicos y de las economías plurales.

La inclusión y participación de los pueblos indígenas originarios y el reconocimiento de los derechos de tierras para el desarrollo de su cultura y economía colectiva, sumado a “la voluntad autonomista como un necesario proceso de descentralización” desde el oriente boliviano, han sido la base del nuevo pacto político.

La guerra por el agua en el 2000 estableció un revulsivo para la discusión sobre una democracia sustantiva, desde donde los movimientos sociales reivindican la necesidad de un nuevo pacto político, contrario a las recetas y principios neoliberales del sistema de ese entonces, “que habían reducido la participación estatal en la economía, privatizado las empresas públicas y desde la democracia pactada, limitando la participación social en las decisiones políticas y estructurales.” En contraste con las demandas de los movimientos sociales y pueblos originarios, se suman las élites regionales con las exigencias autonómicas. (Peña, 2012)



Foto 6. Protestas en Bolivia. Fuente: Google

En otras palabras, “el proceso constituyente boliviano se abrió tras una prolongada crisis del sistema político, enmarcada en una debilidad estructural del Estado. A inicios del siglo XXI, un ciclo especialmente intenso y profundo de protestas y revueltas sociales —conocido a *posteriori* como el ‘ciclo rebelde’ 2000-2005 (...)— precipitó la crisis del modelo económico neoliberal y el colapso del sistema de partidos que discurrió paralelo a este”.

El enfrentamiento de estas dos agendas resultó en la elección de Evo Morales y en el referéndum por las autonomías departamentales en 2006. En este sentido, el Movimiento al Socialismo-Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) “asumió el poder en enero de 2006 catalizando una movilización popular antineoliberal destituyente, que para entonces había producido una agenda de cambio político: la nacionalización de los hidrocarburos, la reforma agraria, la apertura de un proceso constituyente para la descolonización del Estado.” (Errejón y Canelas, 2012)

Ya para el 2008 y bajo la ratificación popular del presidente, el régimen autonómico “se constituye en el principal eje articulador del acuerdo constituyente.” En 2009 es promulgada la nueva Constitución Política del Estado, fundamentada en la plurinacionalidad y bajo el apoyo social y político del movimiento indígena popular.

En la actualidad, luego del desenmascaramiento de las élites regionales tradicionales que propugnaban decisiones autonomistas y de la convocatoria a marchas ciudadanas en los departamentos de la media luna, se impuso el bloque indígena, campesino y popular, con lo cual el régimen autonómico ganó espacios democráticos y definiciones incluyentes amparadas en una mayor presencia del Estado en la economía, así como en representatividad política, más allá de la mera descentralización. Con la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, se ajusta el aparato administrativo y la adecuación institucional para cumplir con la ley de gobierno autónomo en el territorio departamental y municipal.

Bajo el liderazgo del presidente y con una creciente economía y disponibilidad de recursos, se emprenden proyectos de integración y desarrollo territorial. “De este modo, mientras la Asamblea Legislativa Plurinacional construye las leyes del nuevo Estado, desde los ministerios y las empresas estratégicas se canalizan proyectos de infraestructura caminera, electrificación, generación de energía, industrialización, etc., que van construyendo también, desde lo concreto del territorio, el nuevo Estado que deja de ser aparente para irradiar su presencia en todos los municipios y comunidades del país.”

En definitiva, se fortalece el proceso del Estado plurinacional y autonómico donde el Estado es protagonista y decisor, y su base sociopolítica también se consolida (Peña, 2012); aunque se advierte una complejidad dadas las múltiples fuerzas en juego y “una inmensa diversidad cultural, nacional y social”, así como muchas comunidades en condiciones de precariedad material, a pesar de los esfuerzos de la distribución de tierras y el régimen autonómico. (Errejón y Canelas, 2012)

Ahora bien, las autonomías que disponen “la creación de entidades territoriales autónomas en todo el territorio: departamentales, regionales, municipales e indígena originaria campesinas, en igual jerarquía y sin subordinarse unas a otras”, enfrentan graves repliegues en el sentido de que es un proceso desigual en el territorio, ya que se adelantan con más fuerza en unos departamentos que en otros, y, además, se enfrentan al conflicto y las disputas por el poder y los recursos de actores regionales y nacionales. En esta medida, la consolidación de élites regionales fuertes en oposición al gobierno central constituye un proceso transversalizado por la tensión y la exclusión, mientras que tenacidad identitaria y descentralizadora de estos sectores configura una trama compleja del proceso autonómico, como es el caso de las regiones del oriente. Lo contrario pasa con otras regiones cuya adhesión incondicional y subordinada al gobierno central configura una dirigencia regional con falta de identidad y de construcción autonómica sin interés en la descentralización, con lo cual también se problematiza el proceso.

Por último, el desfase normativo con relación al sociopolítico aparece dejando enormes grietas en el proceso autonómico, “la transición de un Estado centralista a un Estado autonómico no se ubica solamente en el plano jurídico e institucional del nuevo ordenamiento territorial, sino, sobre todo, en el campo de las relaciones sociales, de la construcción de identidades e imaginarios, sean estos nacionales o regionales, y en las pugnas de poder que provienen de las múltiples relaciones.” (Zegada, 2012)



4

ESCALA DEL ÁREA METROPOLITANA Y MUNICIPAL



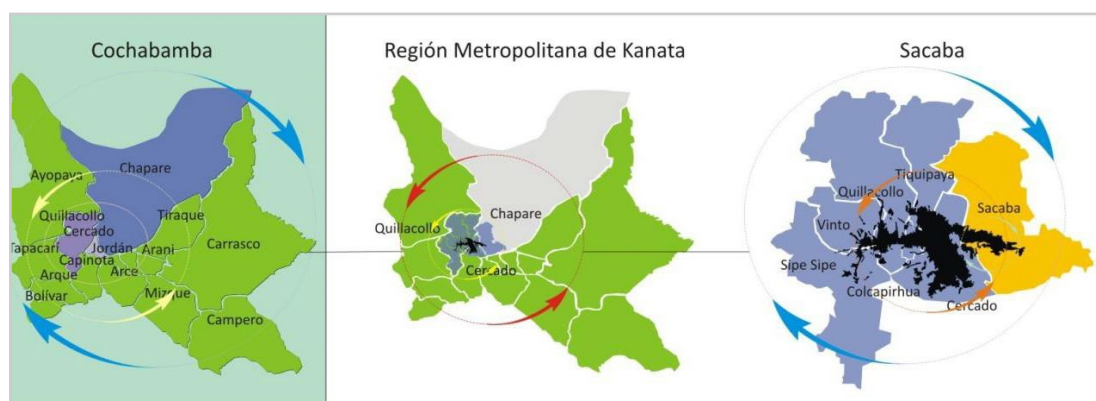
4

ESCALA DEL ÁREA METROPOLITANA Y MUNICIPAL

4.1 Localización estratégica de la región metropolitana de Cochabamba y del municipio de Sacaba

La región metropolitana de Cochabamba como territorio de paso de los flujos globales que se generan en los puertos del Pacífico y del Atlántico, sumado a las dinámicas internas que se producen en la región de Santa Cruz y La Paz, propician en este territorio diversas oportunidades de integración y distribución del comercio nacional e internacional.

El departamento de Cochabamba, en consecuencia, mantiene una localización estratégica por ser el centro articulador entre el corredor nacional de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra, ya que estos se vinculan a través del sistema vial que permite el desarrollo de este corredor.



Mapa 3. Esquema de localización estratégica de la región metropolitana de Cochabamba

Dicho en otras palabras, Cochabamba como centro geográfico estratégico dispuso sus principales centros urbanos en dos direcciones: hacia el norte con La Paz, donde existen conexiones funcionales y comerciales con Chile y Perú y con los ejes central, sur y la zona tropical norte del país. Y hacia el sur, a través de la vía que pasa por la zona tropical de El Chapare con Santa Cruz de la Sierra y su conexión con la zona de exportación de Puerto Suárez, en la frontera este con Brasil, además del gaseoducto y las vías que comunican de Brasil, y últimamente la conexión sur que pasa por el centro gasífero de Tarija hacia la Argentina.

La disposición territorial en torno a este eje troncal que articula la red conformada por las principales capitales de departamento, ha transformado de manera profunda el desarrollo y la urbanización del país, ya “que concentra porcentajes de población, infraestructura e inversiones superiores en todos los casos a 60 %” del territorio boliviano.

La ciudad de La Paz conecta a Bolivia con el Pacto Andino: el norte de Chile, el sur del Perú y el océano Pacífico; mientras que Santa Cruz de la Sierra es el nodo de conexión de la red nacional con Argentina, Paraguay, Uruguay, Brasil y el océano Atlántico. (Arze, []: 3)

En este sentido, “las tres metrópolis se presentan como los nodos de articulación de la economía global y como los principales motores del crecimiento del país y de sus respectivas regiones”. (Blanes, 2006: 33)

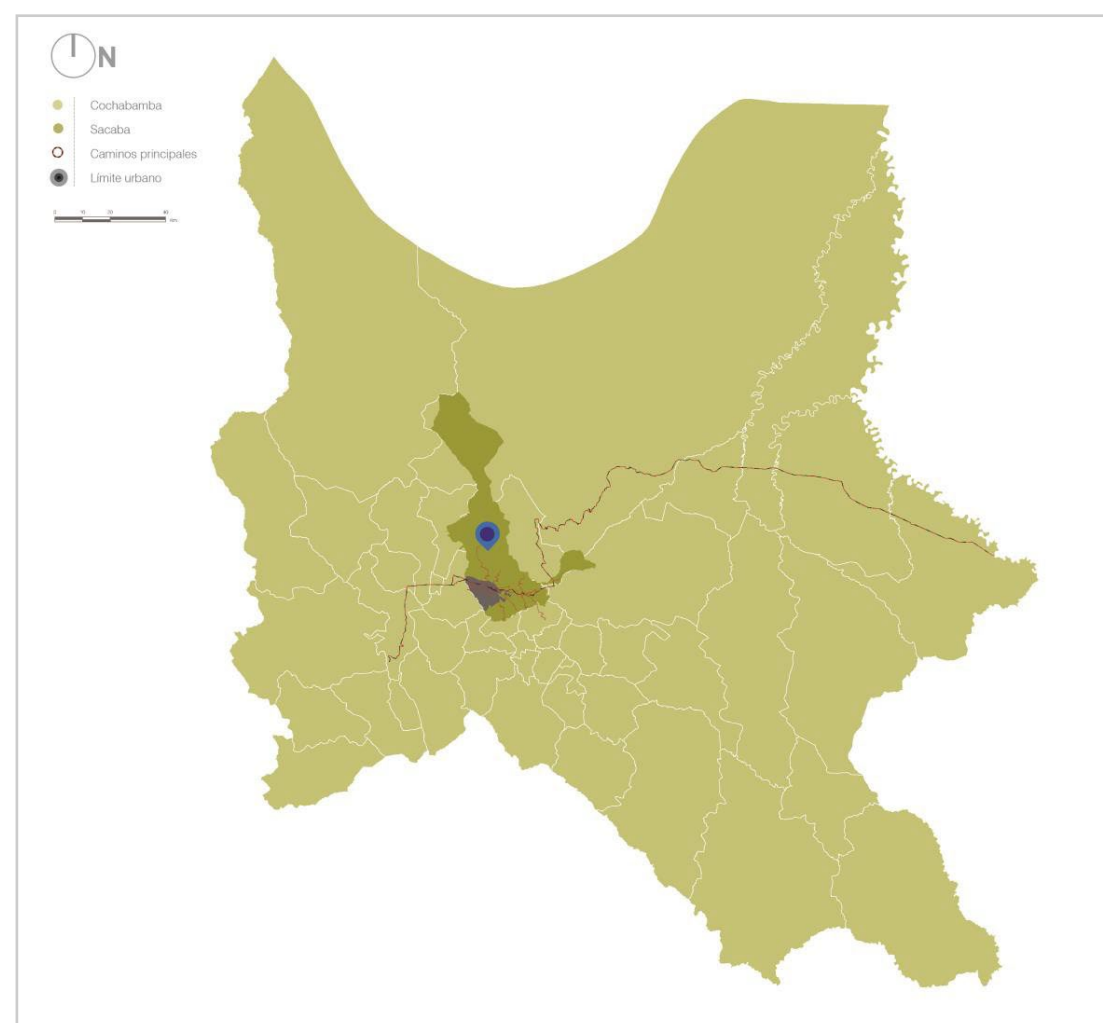
Además, las diferentes alturas de cada región metropolitana permiten una complementariedad productiva que potencia el eje troncal de desarrollo del país, con ventaja comparativa para el crecimiento económico.

Por otro lado, la incipiente constitución de la región metropolitana de Kanata, conformada por siete municipios: Sacaba, Cercado, Colcapirhua, Quillacollo, Vinto, Sipe-Sipe y Tiquipaya,

y con cerca de 1 200 000 habitantes, advierte una potencialidad estratégica debido a su localización y condiciones geográficas y de producción, y a su interacción entre la economía urbana y las diversas actividades agrícolas del entorno rural, con lo cual tiene una relación comercial muy importante como despensa alimentaria del país. Actualmente, el área metropolitana es un lugar de paso, pero saca pocas ventajas de esa condición geográfica que podría ser mejor explotada. (Gordillo y Rivera, 2009: 197)

La región metropolitana de Kanata, en consecuencia, impacta de manera directa en algunos componentes constitutivos de Sacaba, tanto en su dimensión ambiental como socioeconómica.

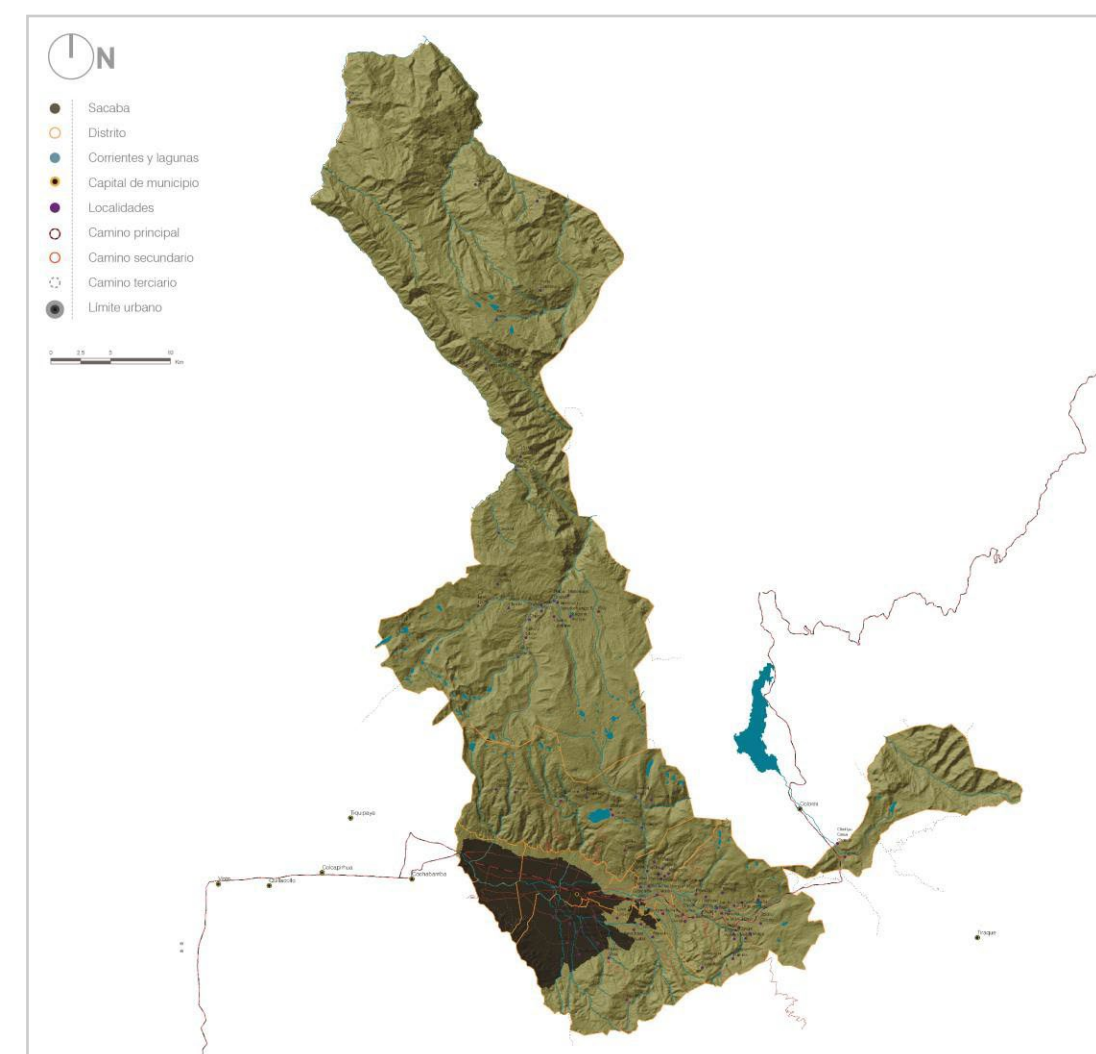
La implementación de la región metropolitana es una necesidad territorial y de coordinación interinstitucional, dadas las dinámicas ambientales y funcionales que exceden las condiciones político-administrativas: el proceso acelerado de urbanización, el crecimiento caótico de la mancha urbana, el crecimiento sostenido del PIB, concentrado a su vez en la región metropolitana, y la tercerización de la economía.



Plano 1. Localización del municipio de Sacaba, en el departamento de Cochabamba

El municipio de Sacaba se encuentra localizado en la zona central de la provincia de la cordillera oriental, cuenta con una extensión de 1 350 km², de los cuales la zona urbana equivale tan solo al 8% de la extensión total del territorio municipal, y en la cual habita alrededor del 75% de la población; a su vez, el 84% de la población tan solo ocupa el 3,41% de la superficie de Sacaba, que representa 46 km².

Asimismo, Sacaba forma parte de la primera sección de la provincia de Chapare, del departamento de Cochabamba, y se localiza al centro de este departamento y al este de la provincia de Cercado. Limita con los municipios de "Cercado, Tiquipaya, Morochata, Cocapata, Villa Tunari, Colomi, Tiraque, San Benito, Tolata y Arbieta. De ellos, comparte mayor superficie con Villa Tunari y Colomi." También es parte de la cadena montañosa del Tunari y por el "norte se conecta con la región pie de monte y amazónica de las provincias Ayopaya y Chapare del departamento".



Plano 2. Localización del municipio de Sacaba, en la provincia de Chapare

El principal centro poblado se emplaza en el valle, sobre el eje de la avenida Villazón que comunica a Cochabamba con Santa Cruz; además, limita al norte con “el Parque Nacional Tunari (límite de la cota 2 750), al oeste con el municipio Cercado, al sur con el río Maylanco en los distritos III, II, IV y río Canal Mayu en el distrito I, al este con los distritos VII y D. R. Chiñata.”

En cuanto al perímetro urbano, este se expande sobre la zona de los valles y limita “al norte con el Parque Nacional Tunari, al sur con los municipios de Arbieto, Tolata, San Benito (Valle Alto), al oeste con el municipio Cercado y al este con los municipios de Colomi y Tiraque.”

Actualmente, después de Cochabamba es el municipio más importante de la región metropolitana y del departamento, ya que es parte constitutiva y fundamental del eje troncal y de interconexión con el oriente del país. Su localización estratégica permite potenciar la prestación de servicios hacia el lado este de Bolivia. (Informe final PMOT, 2014)

En definitiva, la región metropolitana de Cochabamba representa un complejo económico territorial de gran importancia, porque forma parte del “eje que concentra la mayor cantidad de población, inversión y riqueza del país”, con lo cual se configura como un eje estructural de la economía boliviana.

En este sentido, y por su ubicación estratégica, el municipio de Sacaba representa un potencial económico, que lo configura como “un conjunto relativamente importante de unidades productivas y de servicios localizados en el territorio municipal.” (Diagnóstico del PMOT, 2014)

4.2 Procesos de ocupación de la región metropolitana de Cochabamba y del municipio de Sacaba

En las principales ciudades capitales de Bolivia se presentaron procesos de periurbanización ligados al aumento de la mano de obra y del trabajo informal. En decir, el proceso de conformación de las áreas metropolitanas de Bolivia ha reconfigurado las actuales zonas urbanas a través de la reconcentración de gran parte de la población del país y, como consecuencia, se ha agudizado la problemática de la pobreza.

El período transcurrido entre 1970 y 1990 estuvo marcado por un crecimiento extraordinario de la urbanización que cambió la trama urbana de manera radical, ya que permitió una conexión articulada entre las zonas rurales junto con su población y producción, y el encadenamiento espacial de los territorios y de los mercados productivos y laborales de las regiones metropolitanas. (Cielo y Antequera, 2012)

El proceso de ocupación de las áreas metropolitanas, entonces, es complejo ya que se entremezclan una serie de procesos contradictorios, como la constitución de los centros urbanos determinados por los mercados, la urbanización hacia los bordes y la expansión de la informalidad y los asentamientos precarios, la conurbación con respecto a los núcleos

centrales: “La Paz con El Alto, Viacha y Achocalla; Cochabamba con Quillacollo, Sacaba, Colcapirhua, Tiquipaya; y finalmente Santa Cruz con Montero, Warnes, La Guardia, El Torno y Cotoca.” (Pereira, 2009)

La estructura territorial de las ciudades bolivianas, por lo tanto, advierten una profunda dispersión en los centros urbanos de menor tamaño y en las zonas rurales (con peligro de extinción) y una creciente y honda concentración de la población en La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, donde como consecuencia, se presentan fenómenos de segregación y exclusión social.

En este sentido, las tres regiones metropolitanas: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, donde habitan más de dos tercios de la población urbana del país, y entre estos, la mayor parte de las poblaciones indígenas, experimentan “el eje dominante del proceso de urbanización.” Cochabamba, en este sentido, se configura como el modelo intermedio de urbanización ya que integra las características y elementos propios de la urbanización indígena de La Paz y de la urbanización moderna de Santa Cruz.

A su vez, el sistema vial ha definido la estructura metropolitana en el sentido de la articulación con los municipios del entorno y su relación y desarrollo con el núcleo central. La estructura radial de la red vial ha configurado la articulación de los núcleos urbanos con los centros urbanos anexos. La centralidad que se estableció gracias a las interconexiones viales y a los servicios en el sector transporte en la región metropolitana de Cochabamba, permitió una dinámica de la economía urbana, de las actividades rurales y del comercio en todo el país. “Cochabamba-Cercado se ve mucho más involucrada en las actividades económicas de sus centros poblados cercanos que en el caso de Santa Cruz y de La Paz.” (Blanes, 2006)

Por último, el municipio de Cochabamba ha presentado históricamente un crecimiento horizontal, “con claras manifestaciones de cambio de uso del suelo y una expansión urbana dispersa y de baja densidad” con lo cual, este proceso de ocupación ha profundizado el mercado especulativo de tierras y con ello, el alza extraordinaria del valor del suelo dejando fuera del mercado los sectores más deprimidos. Por esa razón, estos sectores poblacionales de menor nivel adquisitivo y que trabajan en la ciudad, buscan solucionar sus demandas de residencia en los bordes urbanos o en los municipios vecinos, principalmente en terrenos más aptos para la agricultura, ya que por estas características su suelo es más asequible desde el punto de vista del mercado de tierras. (Ledo, 2009)

Con el agotamiento de las tierras urbanizables en la ciudad de Cochabamba en las décadas del setenta y el ochenta, se presenta una expansión de la urbanización por todo el eje del *continuum* metropolitano, especialmente en el municipio de Sacaba, donde se desarrollaron los nuevos proyectos de barrios cerrados y asentamientos que a su vez, fueron desplazando, cohabitando y suplantando los terrenos del entorno dedicados a la producción agrícola. De esta manera se viene experimentando un acelerado crecimiento como consecuencia de la presión residencial de Cochabamba y del interior del país, especialmente sobre la avenida Villazón, desde donde se configura la ampliación constante de la zona de expansión urbana. Este hecho urbano ha impactado directamente a la actividad agrícola, con lo

cual se vislumbran algunas problemáticas asociadas, como: “incremento de superficies eriales, deforestadas, erosionadas, desertificación y progresiva pérdida de importancia del aprovechamiento agropecuario.”



Foto 7. Población de Sacaba. Fuente: propia

Si bien el municipio tiene una superficie de 1 350 km² apenas se ocupa el 46 km² y de estos, tan solo 27,20 km² corresponden a zonas con planes aprobados; situación que genera una presión constante y creciente sobre la tierra para satisfacer la demanda de vivienda. De esta manera, la realidad está desfasando la planificación en cuanto a que los asentamientos informales están creciendo fuera del margen dispuesto en el Plan Director y el Plan de Desarrollo Urbano Rural Sostenible de Sacaba, ya que este margen “se ha incrementado aproximadamente 21 km², teniendo en la actualidad una superficie aproximada de 48 km² con consolidaciones de tipo urbano, que representa al 3,41 % de la superficie total del municipio.”

No obstante, la ampliación del perímetro urbano que se viene realizando por la administración municipal debido a la presión constante de suelo urbanizable por parte de loteadores informales y desarrolladores inmobiliarios que especulan con las tierras rurales y áreas de protección, contradice la realidad territorial ya que las áreas libres dentro del perímetro urbano aún contabilizan gran parte, con lo cual se está consolidando un modelo de ocupación territorial disperso, provocando un efecto muy negativo para el territorio y la población en razón de la ineficiente e inequitativa utilización del suelo.

En definitiva, el crecimiento urbano en torno al área metropolitana de Cochabamba ha enfrentado obstáculos limítrofes-jurisdiccionales y medioambientales, además de problemáticas de ocupación sobre áreas agrícolas, de protección y servidumbre, especialmente de este a oeste y al sur, que es precisamente donde se presenta el crecimiento.

El crecimiento desordenado de la urbanización en el área urbana, y la construcción y adecuación de una red vial en estas nuevas zonas, configuran un estímulo para la ubicación de nuevos asentamientos: “la apertura y puesta en servicio de la ruta asfaltada Cochabamba-Santa Cruz, cuyo tramo inicial atraviesa por el municipio, originando una nueva zona urbana en este recorrido, sobre todo en la zona norte y a lo largo de la carretera misma, también la consolidación de la Av. Circunvalación en territorio de Sacaba, acelerando el crecimiento de la mancha urbana y afectando áreas agrícolas a su paso.” (Informe final PMOT, 2014)

La consolidación urbana del municipio, en consecuencia, se extiende por todo el eje troncal de la avenida Villazón que intercomunica a Cochabamba-Santa Cruz, desde el límite con el municipio de Cochabamba (Muyurina hacia el este hasta la zona de Huayllani, en el distrito IV), hasta el centro o casco viejo en el distrito I. Desde esta perspectiva, ambos límites configuran el mayor desarrollo urbano del municipio, desde donde se esparce por el eje vial formando una trama urbana caracterizada por la concentración de actividades económicas y desarrollos urbanos consolidados.

La estructura urbana está conformada por una primera corona o centro principal (centro histórico-casco viejo) definido en parte por la cuadrícula tradicional, la cual tiene su límite espacial “al norte la calle Colombia, al sur la calle Porvenir, al este la calle Bolívar y al oeste la calle Granado.” Luego le sigue una segunda corona que abarca el resto de la mancha urbana y se caracteriza por el trazado en damero, aunque se superpone con una trama morfológicamente diversa debido al crecimiento y a las condiciones socioeconómicas y topográficas.

Según las conclusiones del INE, Sacaba ha tenido un crecimiento extraordinario de población del 22% “que lo ubica entre los cinco municipios de mayor crecimiento en el país.” No obstante, la capacidad de soporte territorial no se corresponde con el crecimiento demográfico y con las actuaciones institucionales de planificación, por lo cual se han dispuesto *de facto* zonas sin capacidad de soporte y uso y un modelo de ocupación disperso con grandes vacíos urbanos.



Foto 8. Eje vial de Sacaba. Fuente: propia

El crecimiento extraordinario del área urbana de Sacaba como efecto del crecimiento demográfico en el último tiempo, y su presión sobre la demanda de tierra, ha excedido la ocupación física, ya que la mancha urbana se ha extendido hacia las zonas de protección (sobre la cota 2750 m s.n.m.) y hacia las tierras de producción agrícola, con lo cual la ocupación alcanza “aproximadamente el 85% de la superficie del valle de Sacaba”, gran parte constituido por asentamientos informales. Sin embargo, llama la atención la contradicción entre la permanente ampliación de la zona de extensión y los grandes vacíos de tierras urbanas.

La demanda de superficie para la construcción de nuevas urbanizaciones es un indicador del crecimiento y la importancia de Sacaba en la región metropolitana, específicamente en los distritos IV y VI, entre el río Maylanco y el límite de la serranía. Asimismo, en el distrito rural de Lava Lava se están emplazando de manera dispersa nuevos núcleos de expansión urbana sobre el entorno de algunas áreas de potencial agrícola. También, en los distritos I, II, III y IV, específicamente hacia la cota 2750 y el Parque Nacional Tunari, que son áreas protegidas, se están estableciendo algunos asentamientos informales en zonas de riesgo y pendiente.

Por su parte, el área urbana se ha consolidado sobre los valles de Cochabamba hasta el límite de la cota 2750 y las zonas de producción agrícola aledañas, debido a la descomunal presión que ha ejercido la migración desde la zona andina, con lo cual se está afectando de manera radical a las zonas más vulnerables; no obstante, en cierta medida estas mismas áreas han servido como muros de contención al crecimiento indiscriminado y han marcado la expansión urbana: el Parque Nacional Tunari, el límite con el municipio Cercado-Cochabamba, las áreas de protección y agrícolas, y las franjas de seguridad de ríos y torrenteras.

El Parque Nacional Tunari, que ocupa aproximadamente el 35% del territorio de Sacaba (en la zona norte de los distritos III, II, IV, I y VII), está sufriendo un proceso paulatino de ocupación informal e ilegal; aunque, como pasa con la quebrada Chaqui Mayu, en los límites jurisdiccionales con el municipio de Cochabamba, representan obstáculos y límites al crecimiento no planificado.

En esta medida y frente al crecimiento demográfico proyectado a 10 años, se hace necesario habilitar nuevas zonas de expansión urbana para satisfacer la demanda creciente de vivienda y servicios, y para alcanzar “una superficie aproximada de 68,39 km², es decir añadir 22,38 km² a la actual superficie urbana consolidada”, específicamente en el distrito rural de Lava Lava, donde se están presentando procesos de consolidación “de tipo esporádico y disperso.” (Informe final PMOT, 2014)

El modelo de ocupación del área urbana de Sacaba está directamente relacionado con el centro histórico y con el desarrollo de la ciudad de Cochabamba, con lo que se configura un modelo poco eficiente, “caracterizado por la dispersión de las edificaciones y los bajos niveles de consolidación de las manzanas.” Es decir, en la actualidad en el centro histórico y en los distritos II y III tan solo el 9,75% de las manzanas tienen un alto o total nivel de consolidación; a su vez, se viene presentando una consolidación media con el 11,72%,

mientras en la gran mayoría del territorio predomina una consolidación baja con el 24,79%. El restante 52,56% no presenta consolidación y el marginal de 1,17% son áreas verdes.

Por último, la presión sobre el territorio aceleró el fraccionamiento y loteamiento en las zonas alejadas del centro urbano; en concreto, se dispersaron por fuera del perímetro urbano. Como consecuencia se está presentando una tendencia muy marcada “de ocupación del suelo con consolidaciones medias y bajas” en áreas periféricas y bordes urbanos declarados de protección ecológica, como es el caso de los distritos VII y Lava Lava, en zonas distantes del suelo urbano. (Diagnóstico del PMOT, 2014)



Foto 9. Aspecto de Sacaba. Fuente: propia

En definitiva, el valle de Sacaba está estructurado y ordenado por dos sistemas naturales, como lo son las laderas norte y sur, que configuran el valle en sentido oriente-occidente; el río Maylanco, que atraviesa el valle en el mismo sentido y, aunque no ha sido un elemento protagonista en el ordenamiento del territorio urbano, es un área potencial para su futuro desarrollo. El otro sistema estructurante es de carácter artificial y está representado por el sistema de movilidad, este es el corredor vial principal del valle: Villazón, como se denomina esta vía, concentra la actividad comercial, la prestación de servicios y la presencia de la pequeña industria; este corredor ha sido responsable en gran parte del crecimiento urbano de Sacaba.

El mencionado corredor posee dinámicas y flujos muy importantes, pues a través de este se mueve el comercio entre Brasil y Santa Cruz, con La Paz y Chile, en una conexión interoceánica; al mismo tiempo pero en menor escala, es un articulador comercial de la economía nacional y regional; sin embargo, esta dinámica económica no deja gran valor agregado a Sacaba, más bien es un generador de impactos negativos en cuanto a lo ambiental, la movilidad y la espacialidad urbana. Sacaba, así como Cochabamba, se ha convertido en territorio de paso y no ha generado estrategias de pausa que fortalezcan su competitividad territorial.

Las nuevas dinámicas territoriales regionales y metropolitanas traen consigo una revisión del ordenamiento municipal; el nuevo túnel y la vía de paso, en proceso sobre la ladera norte, y la construcción del tren metropolitano sobre el río Rocha, son dos acciones de infraestructura que van a desplazar los ejes del desarrollo territorial y requerirá una revisión a fondo del territorio comprometiendo el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial en todos sus instrumentos. El PMOT actualmente en revisión tiene una oportunidad inigualable de asumir con responsabilidad el estudio de estas nuevas dinámicas territoriales e incorporarlas a los procesos actuales, con el objetivo de planificar el territorio aprovechando las nuevas condiciones estructurantes del suelo urbano y sub-urbano.

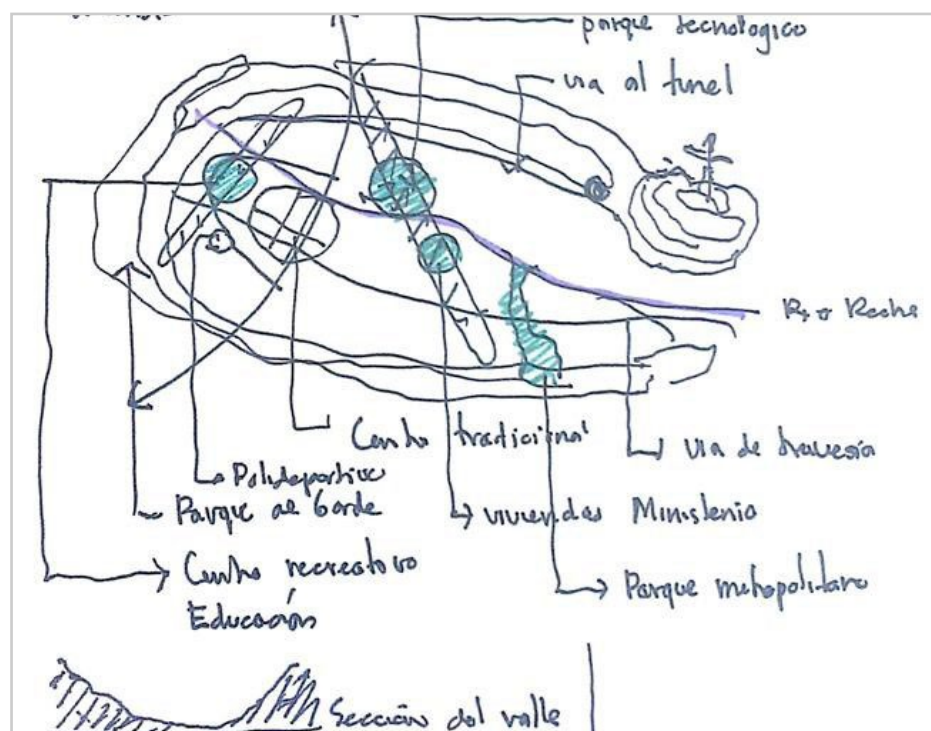


Figura 4. Boceto a mano alzada de la zona de estudio

4.2.1 El fenómeno de las migraciones

Para dar una cifra que ponga en contexto la migración, es necesario hacer una comparación: “en el Asia y África el 35 % vive en ciudades mientras que en América Latina esta proporción se acerca al 75 % y en Bolivia casi dos de cada tres bolivianos están en centros urbanos. Los estudios indican que el proceso de urbanización se acelerará en el transcurso del siglo XXI especialmente en regiones como América Latina.” (Wanderley, 2009: 13)

De esta manera, América Latina ha sufrido un inminente crecimiento poblacional a través de la migración que dinamiza las ciudades, aunque también agudiza la pobreza. En cuanto a “Bolivia, este proceso es reciente, intenso y rápido. Sin embargo, la atracción migratoria no es cualquiera; se conforma casi siempre en migración de proximidad (tiempo-espacio) y cultural.” (Mazurek, 2009: 34)

Asimismo, las migraciones rurales-urbanas se derivan de la deficiente producción agrícola, de la concentración de la tierra y del cambio climático, además de las oportunidades educativas y laborales que ofrecen las principales ciudades. (Cielo y Antequera, 2012: 12)

Ahora bien, los procesos de disminución de empleo y de absorción de mano de obra en el campo configuran y transforman los territorios urbanos producto de la intensidad de las migraciones rural-urbanas que impactan directamente en la creciente urbanización, “por cuanto, gran parte de la fuerza de trabajo rural entre 2001 y 2012 se desplazó hacia actividades urbanas, tales como el comercio, los servicios y la actividad manufacturera.” (Manzano, 2015: 7)

El crecimiento urbano del país en el último tiempo es consecuencia, en alguna medida, del agotamiento de las economías agrícolas tradicionales que empujó hacia los bordes urbanos a una población rural desempleada. Debido a este fenómeno se acrecentó la movilidad espacial por todo el territorio nacional y con distintas oleadas migratorias, ocasionando un crecimiento en la urbanización de la pobreza en las periferias urbanas, un mercado del suelo en exceso especulativo, y un proceso de expansión horizontal sin condiciones de soporte.

La urbanización de Bolivia, entonces, obedece al decrecimiento de las actividades rurales y la consecuente expulsión de población concentrada en centros urbanos menores donde la economía gira en torno al sector agrícola, hacia las principales áreas metropolitanas y su núcleo central. En las últimas décadas los principales departamentos receptores y de atracción migratoria son Pando, Santa Cruz, Tarija y Cochabamba, mientras que los principales departamentos expulsores son Potosí, Oruro, Beni, Chuquisaca y La Paz. (Pereira, 2009)

Para el caso de las principales áreas metropolitanas —La Paz, Cochabamba y Santa Cruz— el crecimiento de la urbanización producto de las migraciones que exceden la ciudad central y absorben los centros urbanos de su entorno, resulta en la urbanización, a su vez, de las áreas rurales contiguas; este fenómeno ha ocurrido de forma muy rápida y muchos centros pasaron a la categoría de urbanos en pocos años. Es decir, la concentración de población debido a los flujos de migraciones y económicos impactó los núcleos principales que absorbieron de manera funcional a los centros de menor jerarquía. Asimismo, los núcleos urbanos de estas tres áreas metropolitanas concentran casi dos tercios de la población total del país; sin embargo, están concentrando también a los pobres del país, ya que las migraciones rural-urbanas llevan tras de sí la pobreza estructural del campo.

En cuanto a la región metropolitana de Cochabamba, el proceso de densificación se generó por “las migraciones a la zona tropical del Chapare, que agrandaron las poblaciones de la periferia al usarlas como estaciones intermedias en la migración desde otros lugares de fuera del departamento; y el crecimiento económico, a raíz del incremento de los flujos en el eje central del país que impulsaron tanto la densificación del núcleo central como de los centros periféricos.” (Blanes, 2006)

En la actualidad, los patrones migratorios obedecen también al dinamismo que produce la especulación del mercado de tierras, con lo cual las nuevas oleadas de migración aumentan

y se localizan según la oferta de tierra barata y de cercanía a los núcleos urbanos de primera jerarquía. “El resultado es la transferencia de población de la ciudad de Cochabamba a otros municipios localizados en su entorno.”

En esta medida, las tierras de mayor productividad agrícola cercanas a la región metropolitana de Cochabamba, particularmente Quillacollo, Sacaba, Tiquipaya y Colcapirhua, están sufriendo dos procesos simultáneos, pero al mismo tiempo contradictorios: por un lado, la apropiación de estos territorios para el desarrollo inmobiliario de barrios cerrados como residencias, por los sectores de mayores ingresos, y por otro lado, el establecimiento de asentamientos precarios que se disputan las tierras antes destinadas a la agricultura de pan coger. “En consecuencia, el mercado informal de tierras ha producido un paulatino incremento del precio del suelo. Situación que ha repercutido en las corrientes de inmigrantes en búsqueda de tierras más baratas independientemente de la localización geográfica.” (Ledo, 2009)

Ahora bien, históricamente el municipio de Sacaba ha sido un territorio receptor de población que migra en busca de mejores oportunidades, ya que representa “la conexión intermedia hacia el Trópico de Cochabamba y el oriente del país.” Entonces, se trata de una migración bastante compleja, ya que su localización como zona de paso hacia el trópico cochabambino genera unos flujos constantes caracterizados por la multiresidencialidad.



Foto 10. Pobladores de Sacaba. Fuente: propia

En Sacaba, por lo tanto, existe una fuerte presión de la migración de origen local proveniente de comunidades rurales colindantes con el mismo municipio y, especialmente, de la externa de municipios vecinos (Colomi), por la demanda de nuevos espacios urbanos, sobre todo aquellos espacios en torno al eje troncal Cochabamba-Santa Cruz donde se generan mayores oportunidades económicas. Esta migración está constituida por personas que cambian su residencia de la ciudad principal hacia la zona conurbana; en esta medida, la

ocupación se ha presentado de manera heterogénea y con características distintas, aunque el patrón es la ocupación de las áreas urbanas y conurbanas.

Los distritos como Lava Lava, Chiñata y el VI (El Abra), que se caracterizan por ser zonas de expansión urbana, han presentado mayor migración de origen externo, “particularmente de Potosí, Chapare, La Paz, Oruro y varias provincias del departamento de Cochabamba.” En cuanto a los distritos II y III también se da una migración de origen externo, ya que su población presenta un alto porcentaje de habitantes de otros lugares geográficos, o sea, “que los núcleos de crecimiento poblacional por efecto de la migración de otros lugares se dan con mayor fuerza en los distritos II, III y VI.” (Informe final PMOT, 2014)

Según las estadísticas, los migrantes de los departamentos del occidente andino fueron los de mayor población con el 80% del total, en 2012; asimismo, es de resaltar la migración del departamento de Potosí, especialmente del área rural, que “representan casi el 60 % del total de migrantes en el área rural del municipio.”

En definitiva, Sacaba representa un municipio atractor y receptor de los flujos migratorios del departamento de Cochabamba y, sobre todo, del resto del país, pero todo indica que la tendencia de mantener la inmigración por encima de la migración va a persistir, “aunque probablemente los volúmenes disminuyan ligeramente.” (Diagnóstico del PMOT, 2014)

En conclusión, la migración generada desde muchas zonas del país hacia el valle de Cochabamba es muy alta, gracias a su calidad de vida, su condición ambiental, climática y a la calidad de servicios que presta. Estas migraciones, aunadas al crecimiento poblacional endógeno y a una cultura urbanizadora de desarrollo horizontal, han hecho que el centro del valle, la ciudad de Cochabamba, presente una fuerte saturación y un área de expansión muy limitada.

Esta condición de crecimiento urbano territorial hace evidente la oportunidad que poseen los municipios aledaños, como Sacaba, Quillacollo, Tiquipaya y Colcapirhua, entre otros, de recibir parte de esta población que busca no solo espacios para habitar con mayor calidad ambiental, sino también bajos costos de la tierra y nuevas oportunidades de desarrollo económico. En este sentido, Sacaba se configura como uno de los municipios de la región metropolitana con mayor potencial para recibir población tanto en sus zonas consolidadas, como en sus áreas de expansión.

4.2.2 Segregación residencial y socio-espacial

En Bolivia, la concentración de población en torno a las principales ciudades generó una fuerte disputa por el espacio y una valorización del suelo con consecuencias como la creación de barrios cerrados, el crecimiento de la pobreza y la “generación de segregación espacial, agrupación cultural o económica.” (Mazurek, 2009: 34)

En este sentido, la urbanización y concentración poblacional de las principales áreas metropolitanas de Bolivia: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, han sufrido procesos centrífugos por parte de las clases de mayor nivel adquisitivo que buscan formas de

vida exclusivas constituyendo y habitando barrios cerrados. Esta característica en medio de ciudades donde la pobreza crece, produce fenómenos urbanos como la segregación socio-espacial.

En los últimos años, el país ha vivido un mejoramiento de las condiciones de vida; no obstante, en las tres ciudades centrales de las regiones metropolitanas se vienen acumulando poblaciones en condiciones de pobreza crítica y sectores poblacionales con altos ingresos y formas de vida integradas a la globalización. Visto desde otro ángulo, la representación físico-espacial de estos fenómenos apunta al emplazamiento y crecimiento de nuevos barrios precarios y de islas globales demarcadas por barreras rodeadas de pobreza.

La distribución espacial de las regiones metropolitanas ha consolidado procesos problemáticos de estratificación, segregación y construcción, debido al crecimiento desordenado y no planificado de la urbanización y del poco control de los gobiernos locales. Por esta razón se han generado “zonas o barrios de clases medias con tendencias de autosegregación por problemas de seguridad ciudadana, entre otros, y sufren procesos crecientes de diferenciación espacial, y barrios que se pueden mencionar como zonas emergentes y con ventajas importantes en el proceso de globalización, mientras que grandes zonas urbanas están cada vez más lejos de una participación con ventajas locales.” (Blanes, 2006)

Por otro lado, se presenta una concentración de sectores poblacionales de profesionales y de capitales en las áreas urbanas, que configuran una desigualdad representada espacialmente en la diferenciación regional y la diferenciación urbano-rural. Asimismo, el crecimiento de la urbanización de las principales ciudades “está marcada por una diferenciación económica, pero esta se materializa además en la segregación espacial y la periurbanización de las ciudades, con el crecimiento de asentamientos informales y precarios en sus bordes.” A pesar de eso, las periferias de estas ciudades también vienen siendo ocupadas por algunos sectores poblacionales de mayor nivel adquisitivo y con ellos una fuerte dinámica de producción del mercado de suelo. (Cielo y Antequera, 2012: 17)

Ahora bien, Bolívar afirma que la región metropolitana de Cochabamba sufre un proceso dual de metropolización y dispersión que, como consecuencia, está transformando el territorio y profundizando fenómenos de “segregaciones socio-espaciales que manifiestan la espacialización diferenciada de los riesgos y desastres urbanos.” Asimismo, advierte que el crecimiento de la urbanización informal y la falta de planificación y políticas de suelo “ocasionó la reproducción de asentamientos humanos sobre zonas inseguras, además de la fragilidad en la relación sociedad-territorio.”

En definitiva, las políticas neoliberales resultaron en cambios bruscos de uso del suelo en los bordes de la región metropolitana, en el crecimiento incontrolado y acelerado de asentamientos precarios, y en la segregación socio-espacial, con lo cual se hizo evidente el incremento de “los índices de necesidades básicas insatisfechas y, con eso, incrementaron a su vez los índices de ‘vulnerabilidad’ en las familias en situación de riesgo.” (Bolívar, [], p.9)

4.3 Dimensiones

4.3.1 Aspectos económicos

Según datos de 2012, casi el 60% del PBI de la región metropolitana de Cochabamba se generó en este municipio, seguido del municipio de Sacaba con el 13,8% y de Quillacollo con el 11,6%, es decir, entre estos tres municipios generaron el 85% del PBI metropolitano. En cuanto a la tasa de crecimiento de los PBI municipales, el mayor dinamismo lo registraron el municipio de Vinto, que aumentó su PBI en un promedio anual de 6,14%, seguido de Tiquipaya con 5,03% y Sacaba con 4,61%, lo que no ocurrió con el municipio de Cochabamba, que registró un crecimiento apenas del 0,58% anual.

Los sectores económicos de mayor crecimiento e importancia en la región metropolitana de Cochabamba, para el 2012, fueron la industria manufacturera con el 24,72%, el transporte, almacenamiento y comunicaciones con el 18,57%, la intermediación financiera con el 16,33%, la administración pública con el 10,12%, y el comercio con el 9,00%. Estos sectores generaron el 78,74% de la producción regional.

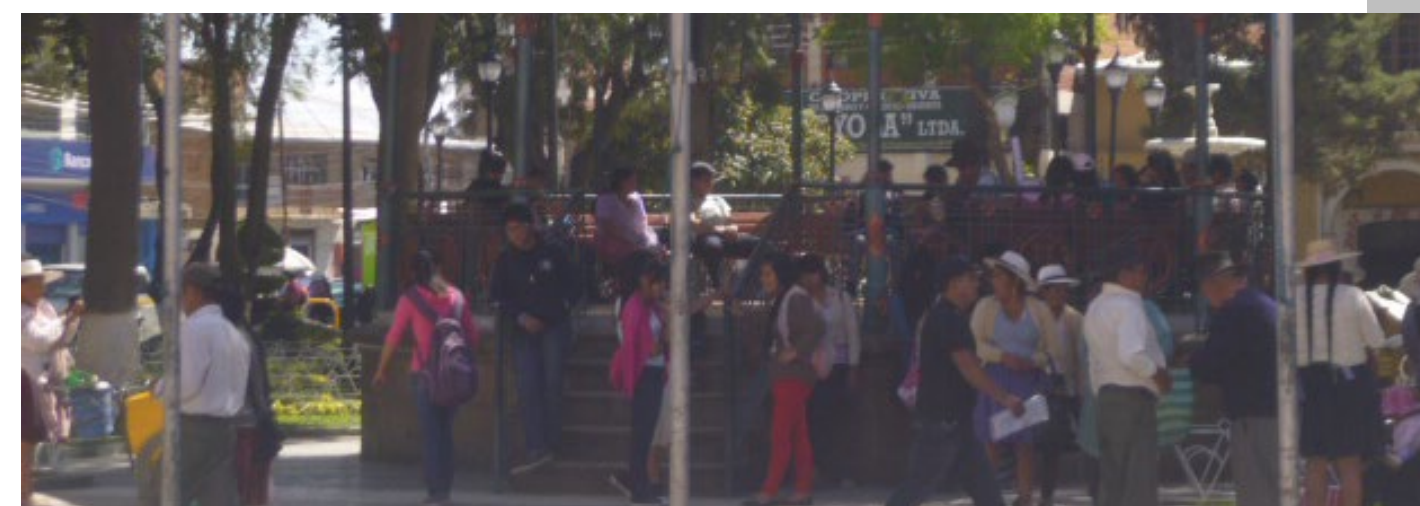


Foto 11. Población boliviana. Fuente: propia

En cuanto a los sectores de mayor generación de empleo, fueron el comercio, la industria manufacturera, la construcción, los restaurantes y hoteles y la intermediación financiera, que representaron el 66% del total de población ocupada de la región metropolitana de Cochabamba. A su vez, también en el 2012, los empleos generados en la región metropolitana de Cochabamba representaron el 62,6% del empleo departamental, donde el sector primario representó el 18,7%, el sector secundario el 80,0%, y el sector terciario el 81,5%. (Manzano, 2015)

Si bien la región metropolitana guarda un *continuum* urbano y estructuras ambientales y funcionales que comparten entre la mayoría de sus municipios constitutivos, la gestión y administración municipal son distintas y la especialización de las actividades económicas son diversas y territorializadas: actividad industrial, principalmente en el eje dirigido a Quillacollo; producción agrícola en Tiquipaya, Colcapirhua, Vinto y Sipe Sipe (valle central de Cochabamba) y, comercialización y servicios, en la ciudad de Cochabamba. Aspectos que han potenciado y generado un inusitado dinamismo en estos conglomerados. (Ledo, 2009: 122)

En definitiva, la región metropolitana de Cochabamba concentra la mayor parte del empleo del departamento, lo cual provoca una concentración espacial del empleo en las zonas urbanas. La relación de la urbanización en la generación de empleo es directa, ya que Cochabamba, que es el municipio más urbanizado, constituye la mayor fuente de empleo, contrario a lo que pasa con Sipe Sipe, con lo cual es evidente la influencia de la urbanización en el mercado de trabajo. Por último, y de acuerdo con Manzano (2015), el trabajo independiente o por cuenta propia representa el fenómeno laboral de mayor crecimiento en la región metropolitana de Cochabamba, según datos de 2012, con 41,3%, situación que permite concluir una tendencia a la precarización laboral.

Ahora bien, para el 2012 los sectores que más peso porcentual muestran en la estructura del PBI en el municipio de Sacaba, son la industria manufacturera y el sector terciario —principalmente comercio, transporte y comunicaciones, y establecimientos financieros—, con 68,1%, con esto se concluye que existe una evidente concentración económica en estos sectores.

En este sentido, se presentó una participación importante del sector minero con el 12,03%, del sector agricultura, caza y pesca con 24,33%, y del sector manufacturero con el 13,2%. De esta manera, Sacaba se constituye, con respecto a la región metropolitana, como el municipio de mayor valor del sector agrícola y del sector manufacturero. Sin embargo, cabe aclarar que a pesar de los importantes desarrollos productivos, incorpora a su vez, poblaciones con muy bajos niveles de productividad, como resultado del acelerado proceso de migración campo-ciudad, lo que indica una mayor participación de las poblaciones rurales en los procesos productivos. (Manzano, 2015)

El total de mano de obra que incorpora el sector económico es de 10 121 personas, entre estas tenemos que las actividades de tipo gastronómico, de transporte, hotelería y de reparación participan con la incorporación de 1 227 trabajadores; las actividades comerciales, con 1 279 trabajadores, y las actividades de tipo productivo (arcilla, madera, mármol, plástico) con la incorporación de 289 personas. Por lo tanto, las actividades productivas más representativas tienen que ver con la arcilla, la madera, el metal y la crianza de animales.

Por otro lado, las actividades económicas se encuentran dispersas por el área urbana y periurbana del municipio, específicamente, concentradas en los distritos I, II, IV, VII y en el distrito rural de Lava Lava; además, están superpuestas con otro tipo de actividades como las institucionales, residenciales y comerciales, entre otras.

En los distritos I, II y III se concentran actividades económicas de servicios, comercio y producción; en las principales zonas de consolidación prevalecen las actividades comerciales y de servicios; sobre el eje troncal de la avenida Villazón se concentran actividades económicas de diversa índole, y en los distritos de Lava Lava y Chiñata, las actividades productivas. No obstante, si bien las actividades de comercio y servicios presentan una concentración territorial más compacta, sucede lo contrario con las actividades productivas que se dispersan en todos los distritos urbanos.

En el eje troncal de la avenida Villazón se concentran especialmente actividades productivas relacionadas con la madera, y en los distritos rurales de Chiñata y Lava Lava, y en las zonas de bajo nivel de consolidación de los distritos IV y VI, se concentran actividades productivas como la crianza de animales (pollos y cerdos).

En los distritos I, II, IV y VII se realiza la mayor parte de las actividades comerciales, entre las que destacan “la venta de abarrotes, bebidas alcohólicas, repuestos automotores, materiales para la construcción, de prendas de vestir.” De esta manera, el 65% corresponde a la venta de abarrotes: productos alimenticios, carne y verduras, que incorpora a 2 696 empleados, distribuidos por todos los distritos, sobre todo en aquellas zonas residenciales más consolidadas. (Informe final PMOT, 2014)

Por otro lado, el Diagnóstico del PMOT (2014) advierte una concentración de las unidades económicas en la avenida Villazón, y en menor medida en los mercados centrales. Asimismo, los datos disponibles afirman que los servicios integran 1 246 unidades económicas y 4 601 empleados, seguidos del comercio que tiene un total de 1 129 unidades económicas y 2 414 empleados, y por último, la producción, con 281 unidades económicas y 2 597 empleados. Es decir, los sectores económicos del comercio y los servicios son los de mayor importancia, tanto por el número de unidades económicas como por la cantidad de empleos que generan.

En cuanto al registro de padrones, muestra cómo se han concentrado en los sectores económicos: el comercio (53%), seguido de los servicios (23%) y por último la industria (16%). Y en términos de localización se han desarrollado en su mayoría en el distrito I con 89% de padrones registrados, distribuidos en los sectores del comercio, servicios e industria, seguido del distrito VII con 6%, distribuidos en comercio e industria, y del distrito II con 3%, con industria, principalmente.

Es necesario resaltar que “al agregar todos los montos por padrones actuales de los negocios, se observa que los sectores Industrial, Servicios y Comercial generan gran parte de los ingresos representando cerca de 32,29%, 31,22% y 25,81% del ingreso total actual por padrones”, donde el distrito I es el que mayor cantidad de ingresos genera, con 67% por actividades como los servicios y el comercio, seguido del distrito II con 19% por la actividad industrial, principalmente.

Entre las principales actividades industriales se registran “la producción de Alimentos y Bebidas con 130 empresas, seguido de la producción de químicos, caucho, plásticos y minerales con 91 empresas.” Y los sectores que concentran en gran parte las microempresas

“son los de ‘Producción de Alimentos y bebidas’ y Producción de ‘Químicos, caucho, plásticos y minerales’. Para el caso de la pequeña empresa, Mediana Empresa y Gran Empresa, gran parte se concentra en la producción de ‘Químicos, caucho, plásticos y minerales’.

En cuanto a la agricultura, los productos que más se cultivan en el municipio de Sacaba, gracias a la ventaja competitiva por su diversidad de pisos agroproductivos, son: la papa, el maíz, el trigo, la papaliza, la cebada, el haba, la oca y la cebolla, entre otros. Respecto a la fruta, también tiene relación con la diversa función de los pisos ecológicos y los principales productos son: la guinda, la frutilla, el tumbo y el durazno. En cuanto a la ganadería, la producción es familiar, tradicional y extensiva, “con especies de ganado mayor como vacuno, equino y solípedo, ganado menor entre los que se cuenta con caprinos, ovinos y porcinos, además de aves de corral.” (Diagnóstico del PMOT, 2014)

4.3.2 Aspectos sociales

Para el 2012, el departamento de Cochabamba contaba con una población total de 1 758 143 personas; por su parte, la región metropolitana de Cochabamba contaba con una población de 1 135 474 habitantes, y Sacaba con 169 494 personas, lo que equivale a una proporción de 0,15 con respecto a la región metropolitana y 0,10 con respecto al departamento de Cochabamba.

El municipio, en su organización territorial, se divide en 12 distritos, de los cuales seis son urbanos (I, II, III, IV, VI y VII) y seis son rurales (V, Palca, Ucuchi, Chiñata, Lava Lava y Aguirre). En cuanto a las figuras de Organizaciones Territoriales de Base, existen 272, de las cuales 150 se encuentran en zona urbana, con propiedades relativamente pequeñas, y 122 corresponden a zonas rurales donde su territorio es mayor, dadas las actividades económicas y socioculturales que desarrollan.

El desequilibrio en la ocupación territorial va en aumento, ya que de las 169 494 personas de la población total de Sacaba, 149 570 habitan en las áreas urbanas y ocupan el 3,45 % de la superficie total del municipio, y 199,24 habitan las zonas rurales, con lo cual, el grado de urbanización es de 0,88. Por otra parte, la disminución del promedio de las comunidades indica “el proceso de ‘vaciamiento’ de las zonas rurales.” (Diagnóstico del PMOT, 2014)

El crecimiento acelerado y desequilibrado del municipio de Sacaba, en consecuencia, concentra la mayor población en los distritos urbanos I, II y III, específicamente sobre el eje troncal de la avenida Villazón, resultando en un agotamiento del área urbana para su crecimiento, y, en otras, en una saturación de “su posibilidad de expansión superficial.” Asimismo, los distritos VI y VII se consideran esencialmente urbanos. Sin embargo, aún existen áreas libres dentro del perímetro urbano, específicamente dentro de estos distritos, que son suelo de especulación o que invitan a un modelo de ocupación territorial disperso, imponiendo una ampliación constante del suelo de expansión.

En definitiva, las áreas periurbanas en torno al eje troncal absorbieron el crecimiento poblacional del 52 % de la década anterior, compuesto básicamente por población rural

y del interior del país. En la actualidad, los distritos I y II concentran la mayor proporción conteniendo más del 60 % de la población del área rural. (Informe final PMOT, 2014)

El distrito II tiene un área de 1 249 ha, cuenta con una población de 46 780 personas y una densidad de 37,45; seguido del distrito I, que posee un área de 1 240 ha, tiene una población de 26 848 habitantes y una densidad de 21,36; luego, el distrito III cuenta con un área de 744 ha, una población de 28 922 y una densidad de 38,87; continúa el distrito VI con un área de 1 863 ha, una población de 23 440 habitantes y una densidad del 7,99, y, por último, el distrito VII, con un área de 941 ha, una población de 17 891 personas y una densidad de 19,01. Estos son los distritos más poblados, los restantes no superan en su mayoría los cuatro mil habitantes.

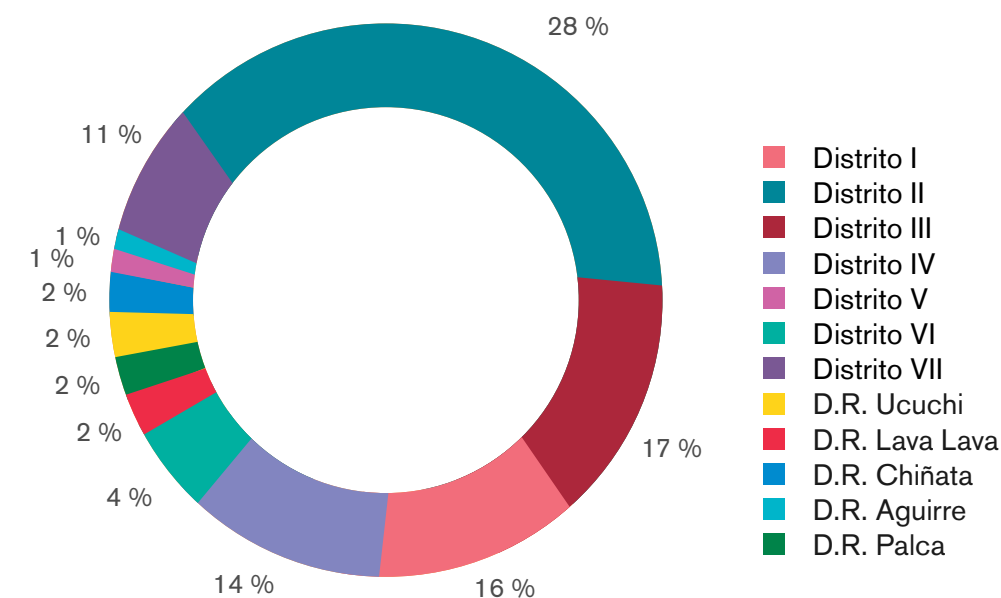


Gráfico 2. Distribución de la población en Bolivia, 2012

La población proyectada para 2024 es de 276 446 habitantes, distribuidos en los 12 distritos; específicamente, para el área urbana se estima una población de 265 560 personas distribuidas en siete distritos: el distrito I con 44 542, el distrito II con 76 656, el distrito III con 48 441, el distrito IV con 38 676, el distrito VI con 10 320 y el distrito VII con 29 257 habitantes.

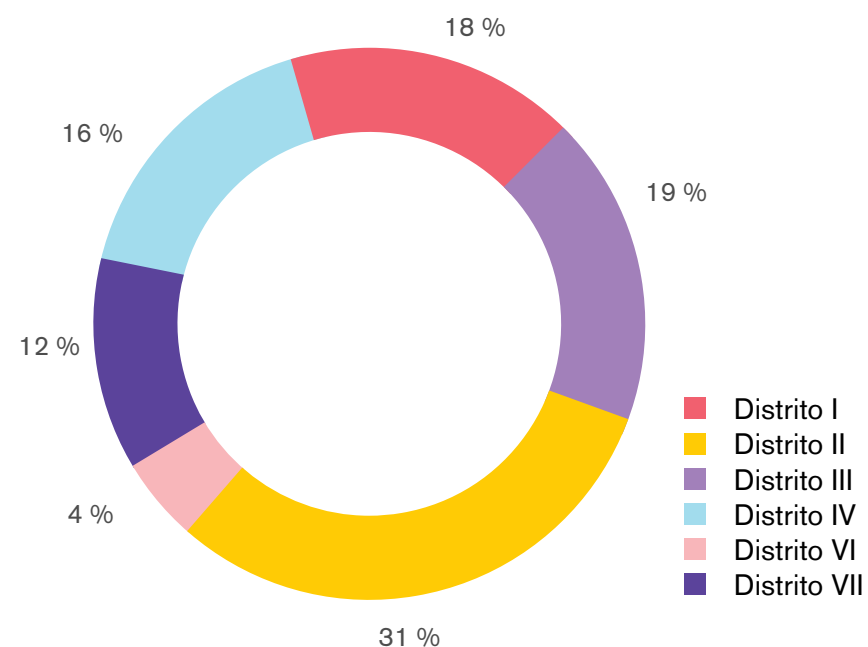


Gráfico 3. Distribución de la población proyectada en el área urbana de Sacaba para 2024

Según el Diagnóstico del PMOT (2014), la población del municipio de Sacaba está pasando por una transición demográfica en que las edades jóvenes están disminuyendo, mientras que aumenta la población en edad de trabajar. Asimismo, la distribución de la población en la zona rural es dispersa, mientras que en el área urbana esta se concentra en las zonas consolidadas. De igual manera, en la zona urbana, debido a esta dinámica demográfica, se esperan procesos de “expansión urbana y de densificación y consolidación del amanzanamiento.” (Diagnóstico del PMOT, 2014)

Análisis sociopolítico y territorial:

La complejidad sociopolítica inherente e histórica de Bolivia, debido a las distintas luchas sociales por el reconocimiento indígena y campesino, ha creado una trama diversa de sucesos y acciones colectivas y populares que en la actualidad se reflejan en el surgimiento y fortalecimiento de un gobierno de corte social-popular.

Las distintas demandas históricas y luchas populares han confluído en el apoyo electoral al gobierno de Evo Morales, y, por ende, en la exclusión del poder político histórico de las cúpulas económicas regionales y del capital extranjero que, en su afán de acumulación, reconcentraron los privilegios, dispusieron a su antojo de los recursos naturales, expulsaron a la población de sus tierras y trabajos, e impusieron un modelo neoliberal privatizador y segregador.

En este sentido, Harvey (2012) advierte que: “el rechazo popular a las políticas neoliberales con respecto al uso de los recursos naturales atesorados por parte del Estado, gobernado

por una elite tradicional y respaldado por las fuerzas del capital internacional, se fusionaron con una larga lucha de liberación frente a la opresión racial por parte de una población indígena en gran parte campesina.”

El proceso revolucionario suscitado en los primeros años de 2000 rompió radicalmente con el *statu quo* tradicional de unas élites dominantes y unas clases populares dominadas y, a su vez, tejió y sigue tejiendo un empoderamiento social y territorial que inyecta todas las dimensiones de la realidad boliviana. La declaración constitucional de un Estado plurinacional integra la gama variopinta de demandas, intereses y cosmovisiones poblacionales, y el proceso autonómico (aunque en principio surge como una contrarreforma por las élites santacruceñas) significa la concreción y disposición de las fuerzas territoriales.

Ahora bien, el proceso sociopolítico descrito a grandes rasgos advierte en la actualidad una creciente desconfianza de las clases populares hacia los partidos políticos, con lo cual las demandas sociales parecen gestionarse de manera directa con los distintos niveles de gobierno. Las organizaciones de base, los sindicatos y las colectividades de pequeños comerciantes juegan un papel primordial que en ocasiones reemplazan a los partidos políticos o se comportan como ellos en la definición de políticas territoriales.

Al respecto, Vargas (2015) anota que “la desconfianza en los líderes, en los partidos políticos, en fin en el sistema político ha provocado el retroceso del apoyo público a la institucionalidad de la democracia representativa y, en consecuencia ha contribuido al desencanto de la población hacia las formas más tradicionales de la participación política.”

De esta manera, los hechos políticos han configurado una nueva estructura social dinámica pero conflictiva de población urbana y rural, de luchas y consensos, de colectivismos e individualismos, de horizontalidad y jerarquías, de burocracias y organizaciones sociales, etc., que develan una trama compleja en cuanto a la resolución institucional de problemáticas socio-territoriales.

Si bien es de resaltar la capacidad organizativa horizontal de la población boliviana y de su compromiso político con las causas socio-históricas, también es de tener en cuenta la deficiente capacidad de articulación con los gobiernos territoriales que permita profundizar en la consecución de una democracia sustancial y en el desarrollo equitativo de los territorios. Es decir, la desconfianza a los gobiernos locales y regionales introduce en la cultura de algunos sectores populares una negación profunda de la política como organización jerárquica del Estado, y de una democracia representativa para la distribución de los recursos de acuerdo a las fuerzas de poder territoriales.

En este sentido, Vargas (2015) también advierte que “la interacción entre sociedad y política, entre ciudadano y sistema político, tiene particular importancia sobre la institucionalidad democrática: la confianza es fundamental para la gobernanza y estabilidad democráticas; pero el grado de confianza que rige en la sociedad se alimenta de valores compartidos por los ciudadanos.”

Esta situación específica, que parece extenderse por varios de los municipios bolivianos, especialmente en la región de Cochabamba y particularmente en el municipio de Sacaba,

opera a veces como un mecanismo de rechazo para obstaculizar los procesos políticos y técnicos de los gobiernos sin una reflexión profunda sobre el bien común y el interés general.

De esta manera, en la encuesta del Foro Regional 2014 que le hizo a los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz determina que “un alto porcentaje (45,8) de la población considera que los conflictos son más frecuentes,” y que Cochabamba, junto con Santa Cruz, son los departamentos donde más se percibe esta situación. Asimismo, la población advierte que los conflictos en el último tiempo se han vuelto más violentos afectando la convivencia social y la democracia. (Zegada, 2015)

No se trata de desconocer el exitoso proceso de empoderamiento de las organizaciones de base en la autodeterminación del “Vivir Bien”, que ha enfrentado y enfrenta a través de acciones colectivas, a los poderes históricos enquistados en los gobiernos y élites locales y regionales, en contubernio con el poder externo que busca retomar el dominio político y social, sino que se trata de llamar la atención sobre la necesidad de establecer vínculos más potentes con los gobiernos territoriales que permitan promover y definir acciones y actuaciones vigiladas desde la ciudadanía, para el bien común.

La parálisis institucional en temas estratégicos que se percibe por falta de arrojo gubernamental y por táctica político-electoral, sumada al constante límite impuesto por una parte de las organizaciones de base, está afectando de manera evidente el desarrollo equitativo del territorio que se refleja en la exclusión de grandes porciones de población, especialmente las de menor nivel adquisitivo, ya que la desarticulación tajante y conflictiva de los gobiernos locales con la sociedad se opone a la participación ciudadana en procesos integrales para el mejoramiento de la calidad de vida de los bolivianos.

Desde esta perspectiva, Zegada (2015) anota que “un signo fundamental de madurez de la democracia, es justamente la capacidad proactiva de la sociedad, la participación e involucramiento en asuntos públicos, el interés y compromiso con los problemas nacionales o con aquellos relacionados con su contexto inmediato, la capacidad de agencia social, la solidaridad y confianza expresada en el apoyo al otro”, con lo cual se advierte el diálogo necesario y estratégico entre los distintos actores sociales e institucionales que permita pensar y actuar en los territorios complejos.

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y sindicatos que tienen un poder consolidado y fortalecido debido a las luchas populares y a las acciones colectivas legitimadas en los gobiernos electos en los últimos tiempos, están adquiriendo vicios clientelares y burocráticos de la política tradicional, que impiden algunos procesos administrativos de los gobiernos locales. Asimismo, la informalidad e ilegalidad de una parte de la población están dejando a los funcionarios públicos sin piso para emprender políticas públicas para la consolidación del tejido social.

El caso de la planificación urbana es un claro ejemplo de la incapacidad de las administraciones públicas en la toma de decisiones vinculantes para la distribución y ordenamiento equitativo del territorio. La inacción por la turbación que genera emprender procesos de redistribución de los recursos urbanos debido al poder de las organizaciones sociales impide tan siquiera

la necesaria discusión de las problemáticas más urgentes, ocasionando la implantación de una democracia incompleta y, a la vez, la concentración de los recursos en sectores de la sociedad con un mayor poder económico y político.

La incapacidad de comunicación o el conflicto *per se* está ahondando una cultura ciudadana de negación política para la definición de los intereses generales, que permite advertir cierto anarquismo debido a la atomización de organizaciones sociales que no comulgan con los gobiernos territoriales y, como consecuencia, siguen operando actores legales e ilegales en la distribución del suelo urbano. La imposibilidad de articulación socio-institucional, si bien en muchas ocasiones se impone ante poderes particulares, en otras, también profundiza la desigualdad e inequidad social.

Los desarrolladores inmobiliarios y los loteadores informales son dos claros ejemplos de actores interesados que, debido a la falta de control institucional y a la inacción gubernamental, salen fortalecidos frente a la apropiación del suelo urbano, lo que genera profundas desigualdades sociales: fragmentación espacial y segregación social.

La incorporación de mecanismos legales en leyes y decretos que permitan la recuperación de plusvalías es una alternativa de distribución equitativa de los recursos urbanos que resulta, en parte, en un adecuado ordenamiento del territorio en cuanto a los soportes indispensables para hacer del hábitat un “vivir bien”. La capacidad de autogestión de los gobiernos locales es un imperativo para implementar políticas públicas de desarrollo local, y en este sentido la recuperación de plusvalías es un mecanismo expedito de socialización de las ganancias privadas que son extraídas del trabajo social, comunitario y ciudadano que se genera en los territorios.

La distribución de las rentas extraordinarias objeto de la intervención pública sobre el suelo es una condición *sine qua non* para alcanzar territorios equilibrados y socialmente equitativos, los gobiernos locales como entes políticos para la toma de decisiones, entonces, deben establecer los instrumentos necesarios para integrar al marco normativo-legal los conceptos y procedimientos adecuados de recuperación de plusvalías, con el fin de generar territorios integrales y justos. En estos términos, “el incremento en el valor de la tierra podría proporcionar una fuente sustancial de recursos para mitigar esos habituales problemas (pobreza urbana e insuficiencia crónica en la oferta de tierras servidas), en vez de proporcionar sustanciales beneficios inmerecidos a los propietarios privados.” (Smolka, 2013)

Las alcaldías y sus secretarías de planificación y urbanismo deben tratar de establecer procesos de participación para el empoderamiento ciudadano en la planificación del territorio, empezando por la discusión de los mecanismos para la recuperación de plusvalías y la distribución equitativa de cargas y beneficios, y luego, por la generación de consensos que permitan implementar dichos procedimientos. La complejidad territorial y organizativa boliviana y la inacción de los gobiernos son factores que profundizan algunos fenómenos socio-espaciales, como la segregación y la exclusión.

De esta manera se hace necesario contar con gobiernos activos y ciudadanías participativas que permitan alcanzar consensos y tramitar disensos para la búsqueda del bien común y

del “vivir bien”. Los mecanismos de recuperación de plusvalías permiten agenciar procesos sociales e institucionales de distribución de la riqueza y de una planificación del territorio equitativo, siempre y cuando se extienda socialmente una articulación activa y controlada de las normas y procedimientos establecidos.

Con la experiencia sociopolítica de Bolivia, los gobiernos no deben tenerle miedo a las discusiones, ya que con una base técnica adecuada y justa para la recuperación de plusvalías es necesario y pertinente generar los debates correspondientes que resulten en los consensos suficientes para emprender políticas de este corte. La posibilidad que implican estos mecanismos de oponerse al poder de la especulación inmobiliaria y al libre mercado sin control estatal es enorme, y al mismo tiempo significa un pequeño aporte a la continuación de los procesos revolucionarios frente a las políticas de corte neoliberal que subsisten en las bases del poder tradicional y transnacional, que con reflexiones comprensivas y consensos democráticos, se podría empezar a caminar hacia un pequeño cambio en la cultura burocrática de las organizaciones de base y en la cultura corrupta de los entes gubernamentales, que permita la acción incluyente y participativa para las transformaciones socio-territoriales.

En definitiva, como advierte Zegada (2015): “los conflictos sociales se han convertido en parte sustancial de la cultura política boliviana, al parecer no existen formas pacíficas de resolver demandas y reivindicaciones sociales sino a través de medidas de presión y movilización social (...) En relación con las estrategias, se mantiene una cultura política que no considera el diálogo como una primera gestión del conflicto, sino como la culminación de un proceso que acarrea una serie de costos sociales, económicos y eventualmente humanos.” Y por último, la misma autora expresa que existe un fuerte rechazo al conflicto de parte de los ciudadanos no involucrados directamente, con lo cual, “la demanda implícita detrás de este rechazo a los conflictos es la necesidad de buscar un procesamiento directo del conflicto entre los sectores y el adversario, usualmente el gobierno, sin afectar el diario funcionamiento de la sociedad” más allá de los logros sectoriales por la vía de la presión indiscriminada.

Como conclusión, para consolidar una democracia sustancial con procesos participativos activos, es necesaria “la concurrencia de ciudadanos informados, organizados y autónomos, con capacidad de agencia para el cambio y con responsabilidades sociales, así como una institucionalidad que garantice un procesamiento eficaz y oportuno.” (Zegada, 2015)

4.3.3 Aspectos políticos

Gestión administrativa metropolitana y municipal:

La gestión en las tres regiones metropolitanas se ha desarrollado con políticas fragmentadas que cada municipio integrante formula o implementa, sin conexión con la realidad territorial de la articulación natural y funcional inherente, “las tres zonas muestran una profunda falta de correspondencia entre las características de los problemas urbanos y las capacidades

de los gobiernos municipales. No se perfilan soluciones viables desde dentro, desde los propios gobiernos municipales, a pesar de los intentos de mancomunarse en función de la gestión urbana.”

Ahora bien, esta emergencia de las áreas metropolitanas por su acelerado crecimiento no fue respaldada ni acompañada por actores sociales acorde con las dimensiones urbanas metropolitanas, por lo cual no consolidaron estrategias integrales de actuación metropolitana para enfrentar las problemáticas comunes. En este sentido, apenas se dan las primeras puntadas mediante incipientes mecanismos de gestión para enfrentar estos problemas metropolitanos, aunque no se aprovechan las ventajas comparativas y competitivas de las distintas áreas metropolitanas para el desarrollo urbano y regional. (Blanes, 2006).

A través de la organización social y comunitaria reflejada en la Constitución Política de 2009 y en la Ley Marco de Autonomías, se promulgaron acciones para crear y regular las regiones metropolitanas, con lo cual se creó la región metropolitana de Kanata (integrada por 7 municipios: Cercado, Sacaba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Sipe Sipe y Vinto).

La Ley 533 que crea la región metropolitana de Kanata y que consolida la primera experiencia de organización institucional metropolitana en Bolivia, advierte para su conformación que no se deben trascender los límites departamentales y deben tener más de 500 000 habitantes. Desde esta óptica, la estructura institucional de toma de decisiones y de mecanismos de actuación configura un entramado que articula las principales autoridades políticas, y algunos importantes directivos técnicos y administrativos, a saber: el Concejo Metropolitano, las secretarías Técnica y Administrativa, etc.

De esta manera, y debido a las continuas demandas históricas en el área metropolitana de Cochabamba y con el proceso legal de constitución de la región metropolitana de Kanata, se han empezado a discutir y formular integralmente proyectos transversales de gran calado para el desarrollo de la región: “la integración productiva vial y ferroviaria de la región al resto del país y a los corredores de exportación; la ventaja logística-competitiva que representa salvar y mantener en Cochabamba al LAB; y la concreción de varios megaproyectos de provisión de agua para riego y consumo, priorizando entre ellos la construcción del Proyecto Múltiple Misicuni, en su diseño original”. (FBDM, 2006)

En definitiva, el mayor obstáculo de las áreas metropolitanas radica en la descoordinación interinstitucional producto de la municipalización del territorio nacional. Si bien la gestión municipal permitió priorizar recursos y acciones para cada territorio, también engendró la fragmentación administrativa a escala metropolitana para la gestión urbana, “asimismo, esta estructura de poderes locales impidió la organización metropolitana en cuanto a los servicios de transporte, a los servicios básicos, al manejo integral de residuos sólidos (basura), al manejo integral de cuencas, y otros de importancia, pero principalmente el ‘control y regulación del suelo’ de manera integral.”

En la actualidad, la producción en la región metropolitana de Cochabamba está a cargo de las disposiciones del libre mercado inmobiliario y de la especulación y la informalidad del suelo, con lo cual, la planificación del territorio queda meramente vinculada con la normativa

que pierde valor, utilidad y eficiencia; además, la falta de políticas del suelo configuran una trama compleja del incremento de la informalidad y la vulnerabilidad física.

Las pocas acciones encaminadas a la ordenación del territorio, específicamente, “otorgando títulos de propiedad de muchos predios que se originaron en condiciones de informalidad (asentamientos, tomas de tierra, loteamientos clandestinos, etc.),” no permiten un cambio estructural que genere procesos de urbanización basados en “condiciones urbanas, físicas y ambientales seguras para sus habitantes.” En este sentido, la regularización impuesta sin presupuestos integrales de planificación profundizó la informalidad y la pobreza, explorando los nuevos bordes de la región metropolitana y optando de nuevo por la informalidad. (Bolívar)

Por último, con las mismas dinámicas globalizadoras del mercado especulativo de tierras, se intenta “regularizar e incorporar las periferias urbanas en las lógicas del mercado de suelo” de los municipios de la región metropolitana, especialmente de la ciudad de Cochabamba. (Cielo y Antequera, 2012)

En cuanto al municipio de Sacaba, se presentan acciones coherentes, unificadas y articuladas a la “lógica organizacional y de praxis política-social”, con un alto grado de dinamismo político que gestiona las diferencias y los campos contradictorios de modernidad-tradición, urbano-rural.

Los mecanismos locales de toma de decisiones y gestión de las demandas han funcionado a través de transiciones desde los sindicatos campesinos hacia las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), con lo que se ha generado la consolidación y reproducción de capital social para la integración de los contextos pluriétnicos y autonómicos. En total, las OTB en el municipio de Sacaba son 272, de las cuales los distritos urbanos II y VI, y los distritos rurales de Palca y Ucuchi, son donde más organizaciones de este tipo existen.

Esta dinámica organizacional ha estado acompañada de las instituciones gubernamentales y estatales, así como de entes privados, con el propósito de ampliar la visión local e integrar la división urbano-rural. (Diagnóstico del PMOT, 2014)

Por otro lado, la falta de coordinación interinstitucional es otro factor que viene afectando la toma de decisiones sobre el ordenamiento del territorio, ya que en muchos casos no hay una clara delimitación de funciones, o existen las mismas responsabilidades institucionales sobre una misma porción del territorio. Es decir, entes regionales ambientales que contradicen las políticas locales de ordenamiento territorial, o el conflicto entre ambos disminuye la acción eficiente gubernamental y genera desconfianza en las comunidades, ya que las realidades de crecimiento urbano informal o de riesgo ambiental exceden las disposiciones institucionales.

Los efectos nocivos de una multiautoridad sin una jerarquía ni funciones claras que operen racional y técnicamente el ordenamiento del territorio, y la falta de coordinación interinstitucional más allá de los cálculos electorales y dogmatismos políticos, muchas veces generan en las organizaciones de base una oportunidad burocrática o una profunda

desconfianza frente a los intereses en juego, con lo cual se extiende la cultura política radical del conflicto social con la imposibilidad del diálogo y los consensos necesarios para favorecer el bien común y el interés general.

En esa medida, estos procesos de descoordinación institucional favorecen de manera directa a los desarrolladores inmobiliarios y loteadores informales que bajo el pretexto de la inacción gubernamental y del libre mercado, se apoderan de las plusvalías generadas por las actuaciones públicas o por la ciudad en su conjunto, y resulta en una distribución inequitativa del territorio y en la concentración de las cargas a las clases de menor nivel adquisitivo.

La distribución del poder en la región de Cochabamba:

La distribución del poder en la región de Cochabamba ha cambiado radicalmente en el último tiempo. El cambio económico de la producción, como la caída de la producción agrícola y la escasa riqueza que genera la agricultura, la falta de una estructura industrial de la economía urbana, y el fortalecimiento de nuevos sectores económicos como los servicios, el comercio y el transporte, han generado una recomposición de las élites urbanas y una fragmentación del poder en la región.

Esta recomposición del poder configuró una nueva trama política en la cual la minoría rectora tradicional, que basaba su poder en la economía regional, ha perdido importancia, y los frentes sindicales se han atomizado y ya no ejercen su poder regional de manera tajante; no obstante, el surgimiento de los intelectuales, que se han adaptado y reacomodado de manera más eficiente a los nuevos cambios impuestos por la globalización, “ejercen poder en forma fragmentada en los ámbitos de la empresa privada y de las instituciones públicas.”

El nuevo poder intelectual “ejerce desde las instituciones que controlan fondos del Estado como la prefectura, la alcaldía y la universidad pública, entre otras”, y que gracias a su experiencia burocrática y a las maquinarias políticas se configuran como la nueva élite intelectual integrada por profesionales y técnicos: “los miembros de estas nuevas élites se apegan al poder de las instituciones estatales como la prefectura, la alcaldía, la universidad y otras instituciones públicas, gracias a su nivel profesional, al manejo del conocimiento técnico, a las destrezas burocráticas y a su capacidad para mimetizarse políticamente con los partidos y agrupaciones ciudadanas en cada período electoral, formando tribus o logias que actúan como grupos que protegen sus intereses.”

En definitiva, el poder intelectual-burocrático accede a los puestos clave de la administración pública y persiste en la dependencia de las cúpulas políticas y sus disposiciones particulares; además, ancla su influencia en la capacidad técnica y burocrática de los procesos públicos e institucionales relativos al “secreto administrativo de los procedimientos de creación de los proyectos de inversión, licitación y adjudicación de obras y estudios a consultoras y empresas constructoras.” (Gordillo y Rivera, 2009).

Esta situación, sumada a la falta de organización social y política, y a la falta de un proyecto conjunto de desarrollo regional, obstaculiza el progreso colectivo y con ello desarrolla una

economía débil, inferior a la de Santa Cruz y La Paz. En este sentido, cada grupo o sector de interés pretende una construcción singular del territorio de acuerdo a cada visión de la región, desconociendo las potencialidades departamentales y el bienestar común.

En la región de Cochabamba persiste un decrecimiento de la riqueza agrícola, una trama política fragmentada en múltiples grupos de interés locales, y una falta de articulación y liderazgo de las minorías rectoras en el desarrollo planificado de la región.

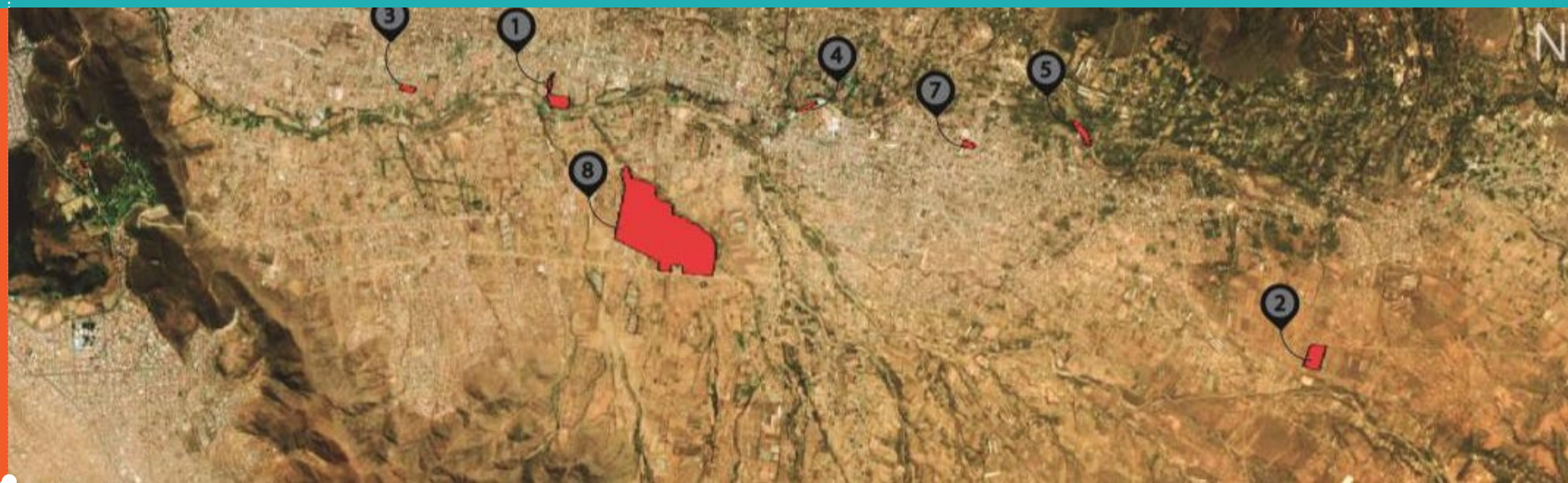
Es decir, la agricultura no genera riqueza social como antes (sin tener en cuenta la producción de la coca), y la industria no representa un ítem importante en la economía urbana, con lo cual no existen bases materiales para el sustento de los grupos de poder. Quizá, un sector que ha ido recogiendo esa base material es la actividad inmobiliaria a través de la especulación del suelo y la renta de la tierra urbana: “estos actores son las empresas inmobiliarias en la parte visible y los loteadores ilegales en el ámbito más cerrado, por otro lado está la Alcaldía Municipal, como un actor principal que define en sus relaciones de poder qué tierras se van insertando al mercado legal y son sujetos de inversión pública, regulando de esta manera su renta.”

En realidad, el poder actual se fija en los sectores con “capacidad de añadirlas al mercado legal de tierras urbanas”, debido a que la tierra urbanizable es la generadora de riqueza y de sustento material de los nuevos grupos de poder en la región de Cochabamba, y para este caso en particular, los municipios que disponen del uso del suelo urbano. (Gordillo y Rivera, 2009)



5

ANÁLISIS TERRITORIAL





ANÁLISIS TERRITORIAL

5.1 Evaluación de áreas de oportunidad cruzadas con cada componente

El proceso para la definición del polígono de trabajo que tiene por objeto servir de soporte para el desarrollo metodológico de la consultoría, se basa en los estudios y análisis de las dinámicas territoriales en cuanto a los ámbitos económicos, sociales y culturales, así como en el escenario político del Estado boliviano y de sus entes territoriales. De este ejercicio de comprensión general, de forma simultánea se procede con el estudio y la lectura físico-espacial y ambiental del territorio municipal, acompañado por una evaluación de los instrumentos de planificación (PMOT), de las condiciones normativas generales y específicas aplicables al territorio de estudio y las dinámicas territoriales o proyectos estratégicos que se conviertan en soporte para generar áreas y proyectos de oportunidad que hagan sinergia con los polígonos a trabajar.

El estudio general de las condiciones físico-espaciales, las dinámicas territoriales y las condiciones normativas definirán un polígono o área de trabajo que permitirá generar el desarrollo de proyecto estratégico para la ciudad y el área metropolitana, que se concretará a través de un master plan o modelo de ocupación.

Este proyecto estratégico permitirá, a partir de un ejercicio de planificación integral y su énfasis en la generación y captura de plusvalías, convertirse a través de la implementación hipotética en un modelo metodológicamente replicable en otras áreas y ámbitos locales, regionales o estatales; el polígono o área de planificación deberá asumir como metodología de actuación integral, los lineamientos del ordenamiento territorial sobre esta área definida y acotada, aplicando en esta el ciclo de los instrumentos (planificación, actuación, control y financiación) con el fin de que sobre esta puedan ejemplarizar los objetivos planteados en la consultoría y realmente opere como un proyecto estratégico detonador de transformación urbana.

La presentación y la exposición de los polígonos desde su condición territorial, estuvo acompañado por un recorrido vivencial por la ciudad; esta información, aunada a la información normativa en cuanto a los usos y posibles aprovechamientos, permitieron generar un panorama de las áreas exploradas para la definición del polígono a trabajar, para la formulación del proyecto estratégico y su concreción a través del Master Plan.

El predio o polígono definido deberá cumplir con los escenarios idóneos en cuanto a su localización urbana estratégica; la oportunidad que genera la disponibilidad normativa de los usos y actividades y las posibles sinergias que puedan generar con la actuación a emprender y, por último, la posibilidad de insertar la mayor cantidad de instrumentos de generación y recuperación de plusvalía; de esta selección depende el mejor impacto del Master Plan y la construcción de un modelo de ocupación con posibilidad de réplica metodológica en otras áreas.

La presentación y recorrido por el área municipal de Sacaba, y luego de entender territorialmente cada uno de los sitios propuestos por la municipalidad, no solo desde el ámbito local, sino percibir sus relaciones y dinámicas en ámbitos metropolitanos, regionales y estatales; permitió la realización de un taller de trabajo que ayudó a concretar un ejercicio de evaluación integral de cada una de las alternativas y posibilitó un análisis comparativo de las distintas zonas planteadas desde el punto de vista normativo, las posibles sinergias con otras iniciativas de proyectos privados o públicos, la relación con los sistemas de movilidad, las espacialidades públicas y equipamientos y los valores ambientales del territorio, así como las condiciones normativas.

La lectura inicial del territorio generó una impresión muy fuerte en cuanto a la apreciación y percepción de un territorio urbano homogéneo y un paisaje bastante similar; esta homogeneidad presente en términos socioeconómicos, urbanos y ambientales en la mayoría de las zonas visitadas, genera para el estudio y desarrollo de esta consultoría un

escenario en el que por dicha homogeneidad del tejido urbano, requiere evaluar con mayor precisión las condiciones y características del polígono a desarrollar, con el objetivo de que se defina un predio que permita crear, a la luz de la formulación del master plan, el mejor escenario para obtener el impacto deseado en cuanto a la generación y recuperación de plusvalías y el desarrollo de un master plan con calidad urbana.

Este análisis territorial, que incluyó una visión interdisciplinaria y multidimensional, permitió establecer ventajas comparativas en términos de potenciales y valores generadores de competitividad de las relaciones con los ámbitos territoriales metropolitanos y regionales. Estos potenciales advierten la complejidad, el valor del territorio y su dinamismo en escalas mayores con el fin de articular las iniciativas urbanas a estos ámbitos y alcanzar así un mayor desarrollo urbano en condiciones de equidad territorial e integración funcional.

Con el objetivo de realizar una evaluación territorial que permita definir el polígono a desarrollar, se establecieron los siguientes criterios de análisis y lineamientos:

- El polígono definido debe poseer una inmejorable relación con los ámbitos metropolitanos, regionales y municipales, en cuanto a las dinámicas territoriales, económicas y sociales actuales y futuras y que las iniciativas que se desprendan de este desarrollo puedan aportar al desarrollo de la ciudad, y generar un mayor impacto en la obtención de un proyecto que permita la articulación al territorio ampliado, sin perder las especificidades y uso por parte de la ciudad de Sacaba. Estas relaciones de ámbitos de escala territorial mayor deberán ofrecer un espacio para la disposición de usos y programas de igual ámbito de relación; esto redundará en la posibilidad de generar instrumentos que permitan no solo el desarrollo del proyecto por el aporte de recursos, sino la generación de plusvalías y su inversión en otras áreas de la ciudad con mayores precariedades.
- El polígono o área de estudio debe, a partir de una lectura territorial completa, aunar sinergias con preexistencias o nuevos proyectos de carácter regional, metropolitano o municipal, que sirvan para dinamizar más rápidamente la generación de mayor valor del suelo y de su desarrollo (tren metropolitano, nueva vía al túnel de El Abra-Tutimayu sobre la ladera sur del valle, recuperación del río Maylanco o Rocha, y desarrollo de programa de vivienda de la agencia estatal; asimismo, las oportunidades resultantes de la organización de los juegos Odesur y el interés del gobierno nacional por la Ciudadela del Conocimiento).
- El polígono debe presentar, en términos legales, la mejor prevalencia en la tenencia del suelo o la viabilidad para implementar los instrumentos legales para su obtención, a través de la recuperación de plusvalías en otras áreas de la ciudad o a través de un esquema de asociación público-privada.
- El área de trabajo debe permitir, a través de las condiciones o escenarios legales, contar con autonomía administrativa y legal que permita el desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial en todo el ciclo de la planificación (planificación,

actuación, financiera y control), con el objetivo de convertir desde el Master Plan en una oportunidad metodológica de réplica de este ejercicio en otras áreas de Sacaba o del territorio metropolitano.

- El polígono seleccionado debe permitir la aplicación de usos mixtos para su desarrollo, en donde se pueda implementar un proceso de planificación urbana en todos sus componentes (ambientales, movilidad y transporte, espacio público, residenciales y equipamientos), con el objetivo de establecer un desarrollo integral del territorio urbano y ofrecer áreas de servicio a todos los ciudadanos y espacios para la asociación público-privada.

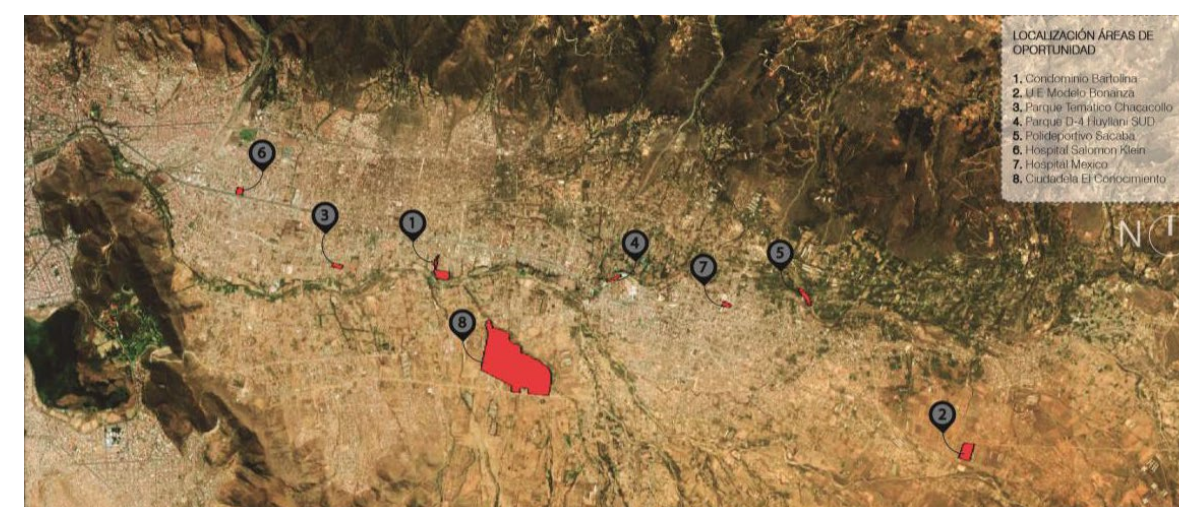


Foto 12. Localización de polígonos de oportunidad

La metodología planteada para la definición del polígono que tendrá por objeto el desarrollo del master plan o modelo de ocupación, se realizó de la siguiente manera: el estudio del territorio municipal, las nuevas dinámicas territoriales metropolitanas y sus implicaciones normativas y la documentación suministrada por el equipo local, permitió al equipo consultor tener un reconocimiento documental y planimétrico del territorio en todos sus componentes y, con base en esto, aplicar la estrategia metodológica antes planteada para definir el polígono ideal para su desarrollo.

El proceso de elección del polígono se realizó de la siguiente forma:

El ejercicio inició con un recorrido por el territorio urbano de Sacaba, desde el centro tradicional de la ciudad, luego tomamos la avenida Villazón en sentido oriente hasta el barrio La Bartolina, en donde tuvimos la oportunidad de conocer la iniciativa de la Agencia de Vivienda Estatal; de esta visita tomamos sentido norte hasta el borde urbano y suburbano hacia los límites con Cochabamba. Posteriormente bajamos en sentido sur

y atravesamos el río Rocha y nos dirigimos hasta la puerta oriental del túnel de El Abra; de este y en sentido occidente y por la vía de El Abra, llegamos hasta el polígono en donde se plantea la Ciudad del Conocimiento y la Innovación; de allí continuamos varios kilómetros hacia el occidente y cruzamos nuevamente el río Rocha en sentido norte, hasta el predio destinado inicialmente para la institución Modelo Bonanza; finalmente cruzamos a la ladera, parte media norte, en zona rural, hasta volver nuevamente al centro tradicional, generando un circuito por la ciudad.

Este recorrido, acompañado de precisiones técnicas, económicas y normativas suministradas por el equipo local, permitió tener una lectura clara del territorio con conclusiones importantes que dieron luces para una evaluación y un análisis detallado de cada uno de los predios planteados por la municipalidad, y establecer, con base en los criterios y principios planteados sobre la estructura, los valores y atributos que el polígono debe tener, reseñados al inicio de este capítulo; todo lo anterior permitió viabilizar las posibles áreas en las que es más factible el desarrollo de este ejercicio de planificación.



Foto 13. Proceso de planificación

5.1.1 Polígono 1: CONDOMINIO BARTOLINA

El condominio Bartolina es el escenario actual de un proyecto modelo de iniciativa pública promovido por la Agencia Estatal de Vivienda, que implementa dos torres de vivienda en altura, que plantea una estrategia de introducir un modelo tipológico diferente y apostar por la mayor densidad en pro de la búsqueda de un modelo de ciudad compacta.

Este proyecto es una iniciativa muy interesante que por su proximidad al río Rocha podría plantear una oportunidad de generar sinergias con iniciativas municipales de recuperación del borde de este río; además de la disposición, a lo largo de este, de crear un parque lineal de uso público que contenga no solo los espacios públicos para el encuentro, sino los equipamientos públicos referidos al deporte, la cultura y la recreación. También existe la alternativa metropolitana del tren regional de pasajeros en sus inmediaciones.

POLÍGONO 1: CONDOMINIO BARTOLINA	
Área de desarrollo y/o proyectada	27 125,30 m² aproximadamente
Ubicación	Departamento: Cochabamba Provincia: Chapare Municipio: Sacaba Distrito: IV
Localización del proyecto	Manzanos D y G en la urban. CIENSA LTDA
Responsable del proyecto	Agencia Estatal de Vivienda
Zona	Área urbana consolidada
Propiedad	Estatal
Acceso	Av. Villazón y Av. Chapare

Ficha 1. Polígono 1. Condominio Bartolina

5.1.2. Polígono 2: U. E. MODELO BONANZA

Este predio se encuentra en la zona oriental del valle, localizado en un área de expansión con una superficie de aproximadamente 48 234,34 m²; esta área, gestionada por el Municipio como pago o cesión de obligaciones urbanísticas a desarrolladores de la ciudad, genera un espacio de oportunidad para la municipalidad de intervenir en esta zona del territorio con un equipamiento educativo de concepción integral que se convierta en un modelo de desarrollo urbano, prestando servicios de educación y recreación a los habitantes de la zona y de gran parte de la ciudad por colindar al norte con la avenida del túnel de El Abra-Tutimayu, eje troncal que atraviesa toda la región urbana de Sacaba.

Sin lugar a dudas este polígono es un espacio de oportunidad en el territorio oriental de Sacaba, pero según la evaluación del equipo de trabajo, este territorio se encuentra en un proceso de urbanización incipiente y el impacto sobre la recuperación sobre la plusvalía de la tierra, ya está causado por el cambio de norma y su adición al perímetro urbano como área de expansión.

POLÍGONO 2: UNIDAD EDUCATIVA MODELO BONANZA	
Área de desarrollo y/o proyectada	45 454,22 m² aproximadamente
Ubicación	Departamento: Cochabamba Provincia: Chapare Municipio: Sacaba Distrito: Lava Lava
Localización del proyecto	La Localidad López Rancho Distrito Lava Lava, ubicado a 5 km del centro poblado de Sacaba (Plaza Principal)
Responsable del proyecto	Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba
Zona	Área de expansión
Propiedad	Compensación de terreno para el Municipio, como parte de las cesiones de la Urbanización Bonanza
Acceso	Av. Del túnel de El Abra – Tutimayu

Ficha 2. Polígono 2. U. E. Modelo Bonanza

5.1.3 **Polígono 3: PARQUE TEMÁTICO CHACACOLLO**

Este polígono está emplazado en una zona urbana consolidada y en proceso de desarrollo, sobre esta zona aún hay predios sin iniciar procesos de urbanización, por lo que su condición de territorio todavía no es de consolidación en el sentido técnico de la palabra; sin embargo, es importante plantear que su configuración y localización le permite conectarse a los sistemas viales de la trama en esta parte de la ciudad, especialmente con la avenida Chapare (una de las principales vías estructurantes de este a oeste para la región urbana de Sacaba), lo que garantiza una conectividad importante a tener en cuenta en el proceso de desarrollo de un espacio público o un equipamiento de servicios para la comunidad zonal.

Igualmente, cabe destacar su proximidad al río Rocha y con las expectativas que el área metropolitana y la municipalidad poseen en este sistema estructurante de ciudad, por la posible implantación del corredor férreo del tren urbano y por la recuperación de este sistema hídrico que se presenta a futuro como un espacio público y de valor ambiental. Sin embargo, es importante advertir que actualmente, en su uso como espacio público y equipamiento de servicio, el escenario para la recuperación de plusvalía es muy difícil, pues el cambio normativo y de usos generador de plusvalía ya está hecho en la zona y lo que podría hacerse está ligado a la disposición de un espacio público y de equipamientos, lo que podría impactar en el territorio pero muy escasamente podría generar mayor valor.

POLÍGONO 3: PARQUE TEMÁTICO CHACACOLLO	
Área de desarrollo y/o proyectada	8 437,00 m², aproximadamente
Ubicación	Departamento: Cochabamba Provincia: Chapare Municipio: Sacaba Distrito: II
Localización del proyecto	La OTB Chacacollo oeste
Responsable del proyecto	Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba
Zona	Área urbana consolidada
Propiedad	Municipal
Acceso	Av. Chapare

Ficha 3. Polígono 3. Parque temático Chacacollo



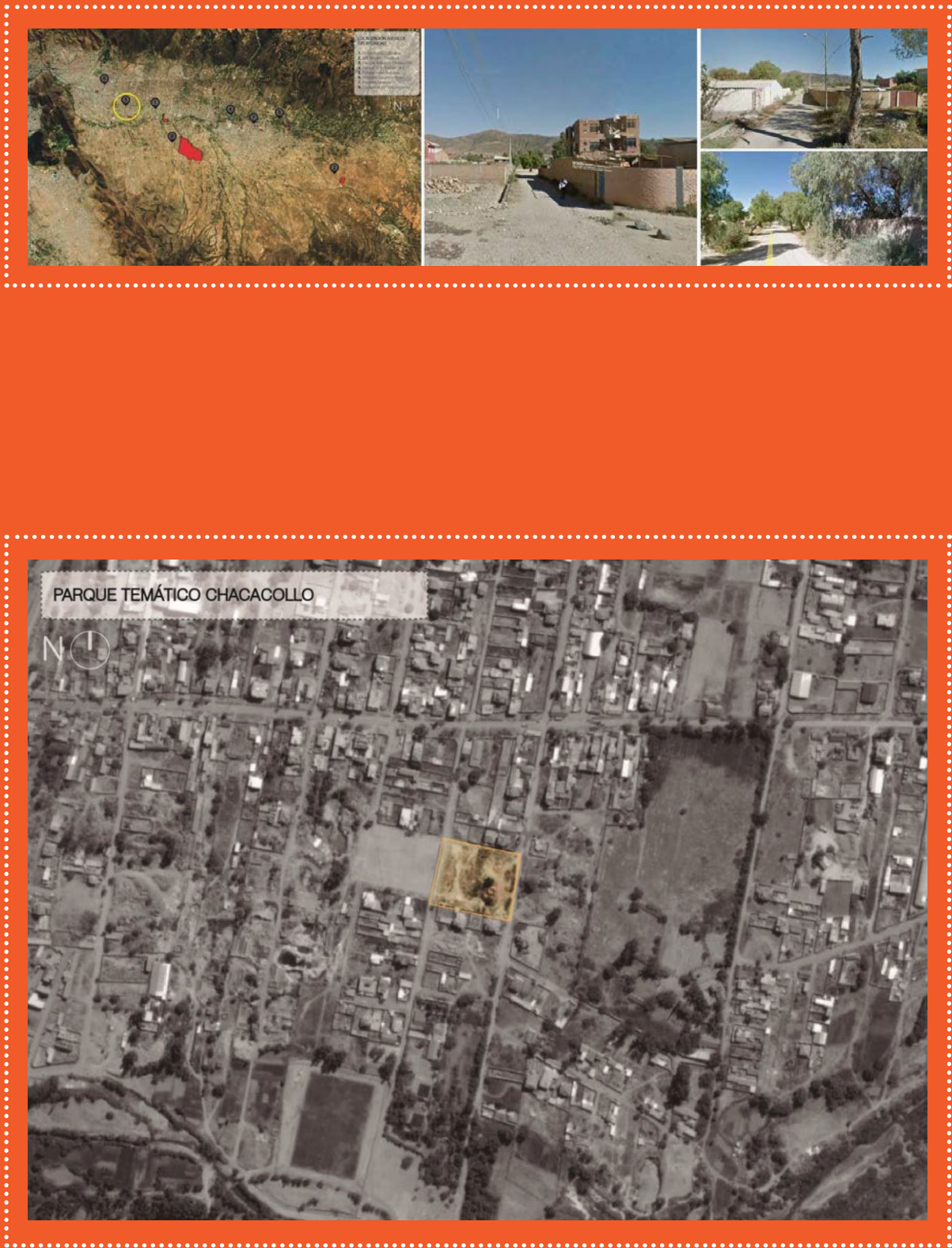
5.1.4 Polígono 4: PARQUE D-4 HUyllANI SUD

El río Rocha es un estructurante natural del territorio urbano de Sacaba, aunque se notan pocas actitudes que permitan evidenciar su importancia ambiental y urbana en el ordenamiento y desarrollo urbano; este polígono, de 7 605,58 m² de superficie, es una muestra de la importancia que para el Municipio actualmente representa la apuesta de ordenar y reestructurar el territorio en torno al río Rocha; la apuesta pública de disponer en estas áreas equipamientos de recreo y deportivos, sumados a la iniciativa metropolitana de construir el tren urbano en torno a estos sistemas hidrográficos, hacen necesario plantear que el modelo territorial de Sacaba está cambiando y que esta ribera tiene hoy la responsabilidad de reordenar el territorio.

La playa de río o área ribereña se puede aprovechar para el diseño de un proyecto urbano con gran diversidad, microclimas, especies vegetales locales (por ejemplo: barrera vegetal, que a la vez sirva de regulador de la crecida del nivel de agua en época de lluvia), y generar en torno a estos atributos ambientales, espacios agradables de esparcimiento y recreación. El predio es accesible por las avenidas Villazón y Circunvalación, favorablemente cercano al retén Huayllani, pasando a ser un atractivo visual para cualquier visitante del municipio, convirtiéndose potencialmente en un área de competitividad social, cultural y turística.

POLÍGONO 4: PARQUE D-4 HUyllANI SUD	
Área de desarrollo y/o proyectada	7 605,58 m², aproximadamente
Ubicación	Departamento: Cochabamba Provincia: Chapare Municipio: Sacaba Distrito: IV
Localización del proyecto	La OTB Miraflores Norte
Responsable del proyecto	Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba
Zona	Área urbana consolidada
Propiedad	Playa de río (Área Municipal)
Acceso	Av. Villazón y Av. Circunvalación

Ficha 4. Polígono 4. Parque D-4 Huyllani Sud



5.1.5 Polígono 5: POLIDEPORTIVO SACABA

El polígono definido por la Municipalidad se encuentra localizado en el lado nor-oriental del valle, en un área con atributos ambientales importantes y cercana a la avenida Villazón, lo que le brinda condiciones naturales importantes que promueven un escenario ambiental ideal para el desarrollo de actividades deportivas y una buena accesibilidad y conectividad con la ciudad; es una zona que se encuentra en proceso de consolidación urbana, lo que permite identificar una oportunidad de realizar un ejercicio de planificación de mediana escala, en el que este escenario deportivo sea la pieza arquitectónica para el proceso de consolidación de una centralidad urbana en torno a actividades de recreo, deportivas y ambientales, y que además ordene el territorio en proceso de crecimiento.

Sin embargo, al localizarse al noroeste del municipio donde la mancha urbana se empieza a dispersar, se configura un escenario suburbano con características y elementos aún muy rurales con evidentes áreas de uso agropecuario. Es decir, si bien se encuentra en zona declarada como urbana, su consolidación en términos físico-espaciales es aún precaria, por lo cual los procesos de desarrollo urbano proyectados deben propender a una integración de actividades que permita configurar una centralidad intermedia entre los sectores consolidados del centro-este del municipio, como a los sectores dispersos y rurales del noroeste de la región metropolitana.

Es importante señalar que este polígono, de acuerdo a los planteamientos arquitectónicos que lo prefiguran como una centralidad deportiva, debe plantear la necesidad de instrumentar un ejercicio de planificación que derive en un master plan que permita un desarrollo de mayor escala que acompañe al polideportivo y las canchas de tenis, con otros escenarios recreo-deportivos, de servicios de apoyo a estas actividades y de programas de vivienda que consoliden su desarrollo.

En cuanto a la factibilidad de generar plusvalía en el suelo, esta área podría plantearse como un ejercicio de mayor extensión generando estrategias que inicien procesos de urbanización integral a mediana escala en condiciones que permitan el fortalecimiento de una centralidad de uso mixto; sin embargo, las condiciones aún básicas de urbanización, la definición y establecimiento de una norma y la ampliación del perímetro urbano, hacen poco factible la generación de plusvalía al suelo, pues todas las variables generadoras de plusvalía ya se encuentran dispuestas en el territorio.

POLÍGONO 5: POLIDEPORTIVO SACABA			
Área de desarrollo y/o proyectada	18 900,32 m², aproximadamente	Responsable del proyecto	Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba
Ubicación	Departamento: Cochabamba Provincia: Chapare Municipio: Sacaba Distrito: VII	Zona	Área urbana consolidada
		Propiedad	Playa de río (Área Municipal)
Localización del proyecto	Zona de Ulincate	Acceso	Av. Villazón-Ruta 4

Ficha 5. Polígono 5. Polideportivo Sacaba

5.1.6 Polígono 6: HOSPITAL SOLOMON KLEIN

El polígono suscrito al Hospital Solomon Klein se encuentra localizado estratégicamente sobre el eje vial Villazón, en una zona urbana consolidada, en el área de influencia del cerro de la Concordia, y en el límite de los municipios de Sacaba y Cochabamba. De esta forma, está integrada a una centralidad media conformada por la conurbación metropolitana con unos valores urbanos y ambientales que le dan características determinantes para un desarrollo urbano equilibrado y con capacidad de soporte para el desarrollo territorial.

Su cercanía al cerro de la Concordia, que le representa un potencial ambiental, es un valor agregado de carácter metropolitano; esta condición permite la articulación de este equipamiento con espacios públicos y áreas verdes que ofrecen potencialidades para la construcción de un paisaje urbano de calidad. Aunado a estas condiciones y características territoriales, la conectividad municipal de la avenida Villazón le posibilita una conexión más eficiente, en términos de distancia y tiempo, al centro metropolitano (Cochabamba) y al centro de Sacaba, lo que sumado a las condiciones propias de su uso le hacen accesible para la prestación de servicios a la población.

Esta zona en torno al hospital no cuenta con equipamientos de esta magnitud, lo que permitiría aprovechar la oportunidad de los suelos para consolidar una centralidad de servicios en la que equipamientos, espacio público y áreas verdes construyan una estructura territorial de calidad. No obstante, es un sector urbano tan consolidado y que tiene una dinámica urbana muy establecida que, en términos de la generación de plusvalía, el impacto es menor por su nivel de consolidación y la poca probable transformación del suelo privado.

POLÍGONO 6: HOSPITAL SOLOMON KLEIN	
Área de desarrollo y/o proyectada	9 675,82 m², aproximadamente
Ubicación	Departamento: Cochabamba Provincia: Chapare Municipio: Sacaba Distrito: II
Localización del proyecto	La zona de Quintanilla a 8 km del centro poblado de Sacaba (Plaza Principal)
Responsable del proyecto	Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba
Zona	Área urbana consolidada
Propiedad	Municipal
Acceso	Av. Villazón

Ficha 6. Polígono 6. Hospital Solomon Klein



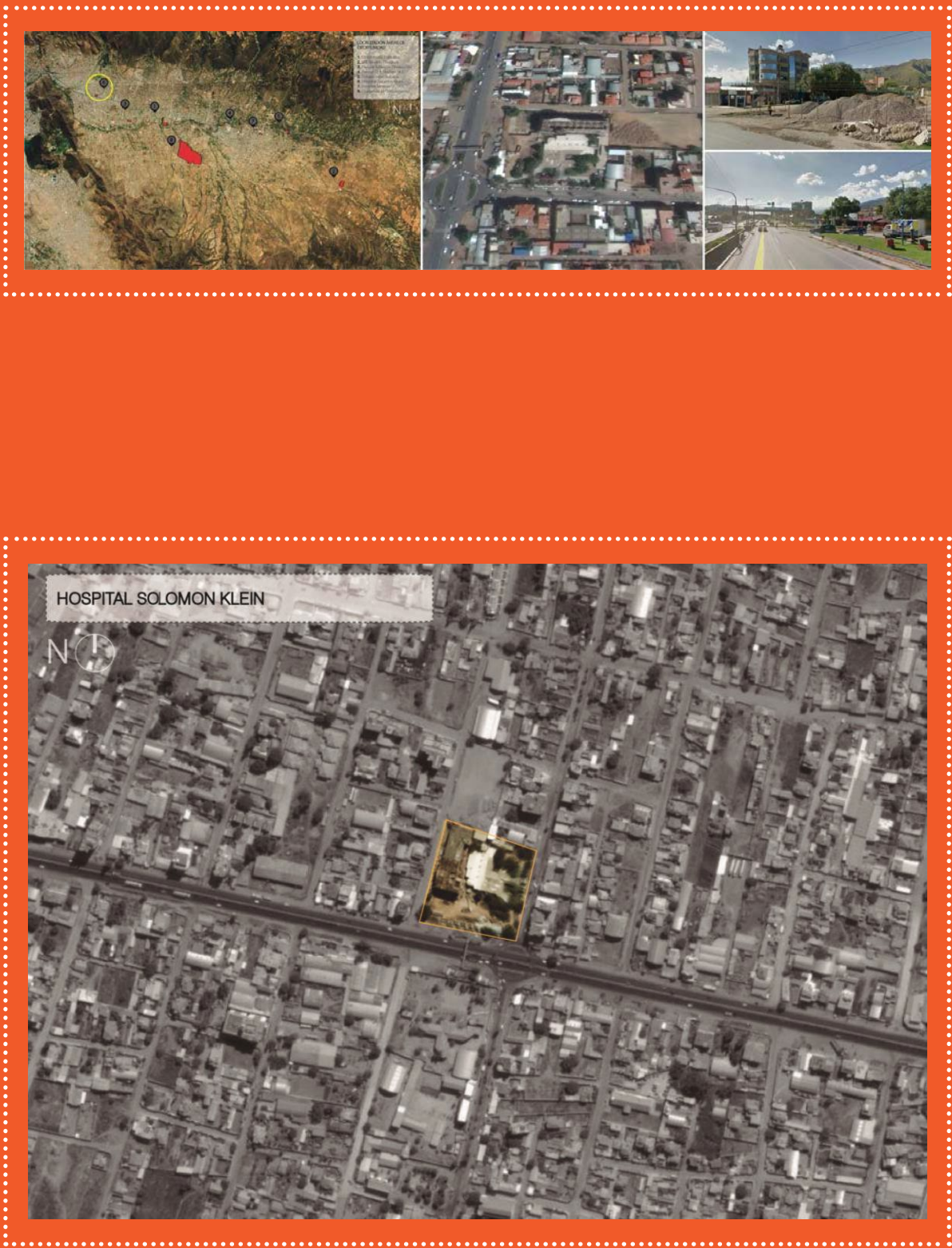
5.1.7 Polígono 7. HOSPITAL MÉXICO

El polígono continuo al Hospital México cuenta con unas características urbanas privilegiadas, ya que se localiza en el perímetro ampliado del centro urbano municipal (a pocas cuadras del centro tradicional de Sacaba), sobre el circuito del eje vial Villazón (donde se concentra gran parte de las dinámicas comerciales y flujos de movilidad), y al centro de la circunvalación que conecta las periferias del norte con el centro. En este sentido, dada su localización estratégica, el polígono presenta una excelente accesibilidad debido a la concentración de actividades: rutas de transporte, terminal de buses, centro administrativo y actividades comerciales, entre otros usos relevantes.

En consecuencia, el polígono representa un área de oportunidad para la consolidación urbana porque se localiza estratégicamente entre el centro tradicional y la vía Villazón, que le permite potenciar una centralidad complementaria con actividades mixtas alrededor del sector de salud y servicios. Asimismo, el acceso y la movilidad configuran un polígono central de integración distrital y municipal. No obstante, es difícil obtener rentas y plusvalías debido a la evidente consolidación urbana de la zona y su orientación estaría más dada a la generación de usos complementarios en torno a la actividad de salud.

POLÍGONO 7. HOSPITAL MÉXICO	
Área de desarrollo y/o proyectada	8 246,36 m², aproximadamente
Ubicación	Departamento: Cochabamba Provincia: Chapare Municipio: Sacaba Distrito: I - Sección 1.ª Sacaba
Localización del proyecto	Centro del municipio de Sacaba Distrito – 1, a 800 m de la Plaza Principal 6 de Agosto
Responsable del proyecto	Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba
Zona	Área urbana consolidada
Propiedad	Municipal
Acceso	Av. Villazón

Ficha 7. Polígono 7. Hospital México



5.1.8 Polígono 8: CIUDADELA DEL CONOCIMIENTO, LA INNOVACIÓN Y EL DEPORTE

El polígono planteado por la Municipalidad para el desarrollo de una ciudad del conocimiento, la innovación y el deporte, posee condiciones estratégicas por su localización en plena zona de desarrollo, consolidación y expansión urbana.

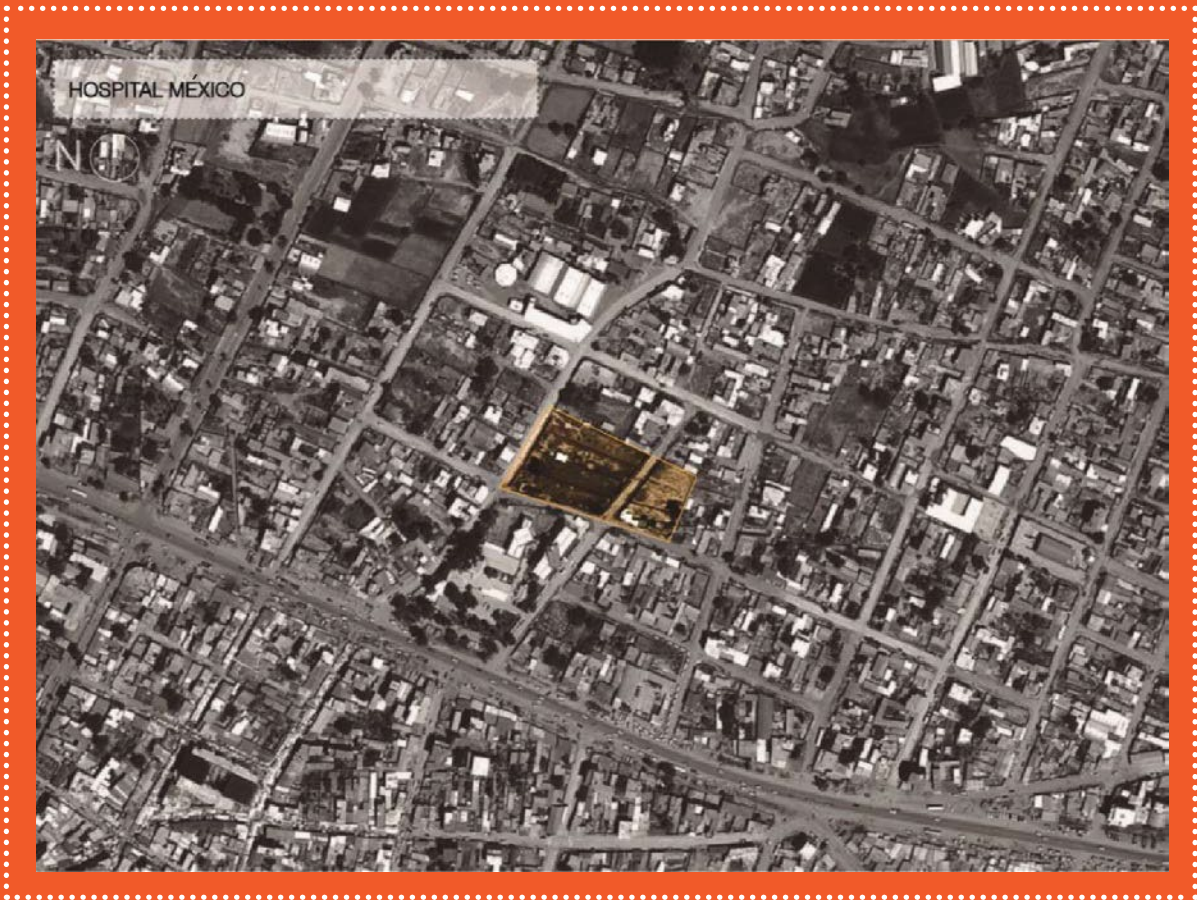
Su ubicación geográfica lo dispone en la parte central del valle, en las inmediaciones del río Rocha o Maylanco; espacio natural de gran potencial urbano y ambiental por el desarrollo en este de iniciativas municipales y metropolitanas orientadas a la recuperación de la ribera con espacialidades públicas y el trazado del tren regional que conectará todo el valle de Cochabamba.

Además de las condiciones competitivas que le dan valor a este polígono por su cercanía al sistema estructurante del río Rocha, la nueva vía de carácter nacional que conecta el valle de Cochabamba con el de Sacaba a través del túnel de El Abra, vincula la conectividad transnacional, regional y metropolitana y representa una oportunidad de desarrollo local; plantea un escenario que posibilita articular una serie de elementos y componentes socioeconómicos y funcionales que impactan el territorio de manera integral, propicio para el desarrollo urbano, pues dispone de las condiciones físico-espaciales, ambientales y económicas para convertir este polígono en un área de gran competitividad territorial.

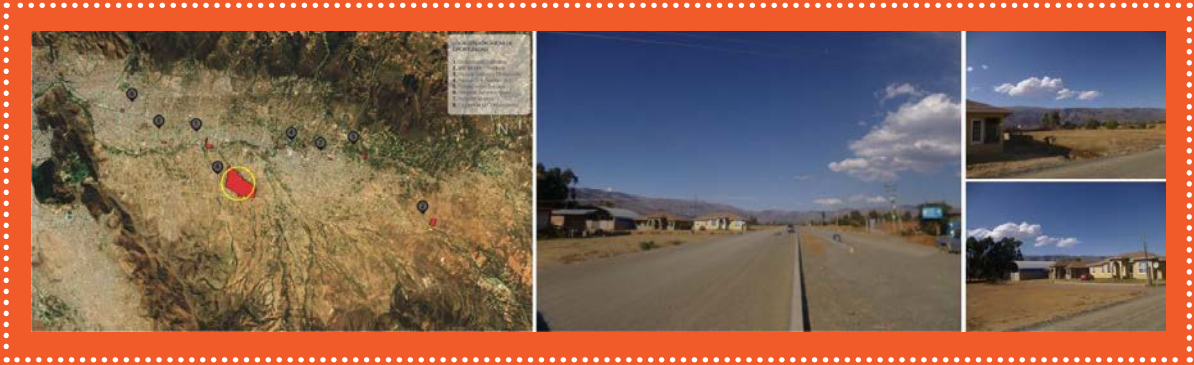
El río Maylanco (Rocha) y su proyecto de parque lineal sobre la costanera y la disposición en esta del futuro sistema de transporte metropolitano, representa una nueva visión territorial para el reordenamiento del territorio municipal; desde esta perspectiva, el equipo de trabajo planteó la posibilidad de asumir este polígono, en proceso de consolidación, como un área de planificación estratégica y sumar a partir del desarrollo de los instrumentos de planificación, actuación, financiamiento y control, un ejercicio modelo que permita ser un proceso con posibilidad de réplica en otras áreas de la municipalidad e incluso a nivel metropolitano y regional.

POLÍGONO 8. CIUDADELA DEL CONOCIMIENTO, LA INNOVACIÓN Y EL DEPORTE	
Área de desarrollo y/o proyectada	754 730,29 m², aproximadamente
Ubicación	Departamento: Cochabamba Provincia: Chapare Municipio: Sacaba Distrito: Lava Lava
Localización del proyecto	
Responsable del proyecto	Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba
Zona	Área de expansión
Propiedad	Municipal y privado
Acceso	Av. Del túnel del Abra

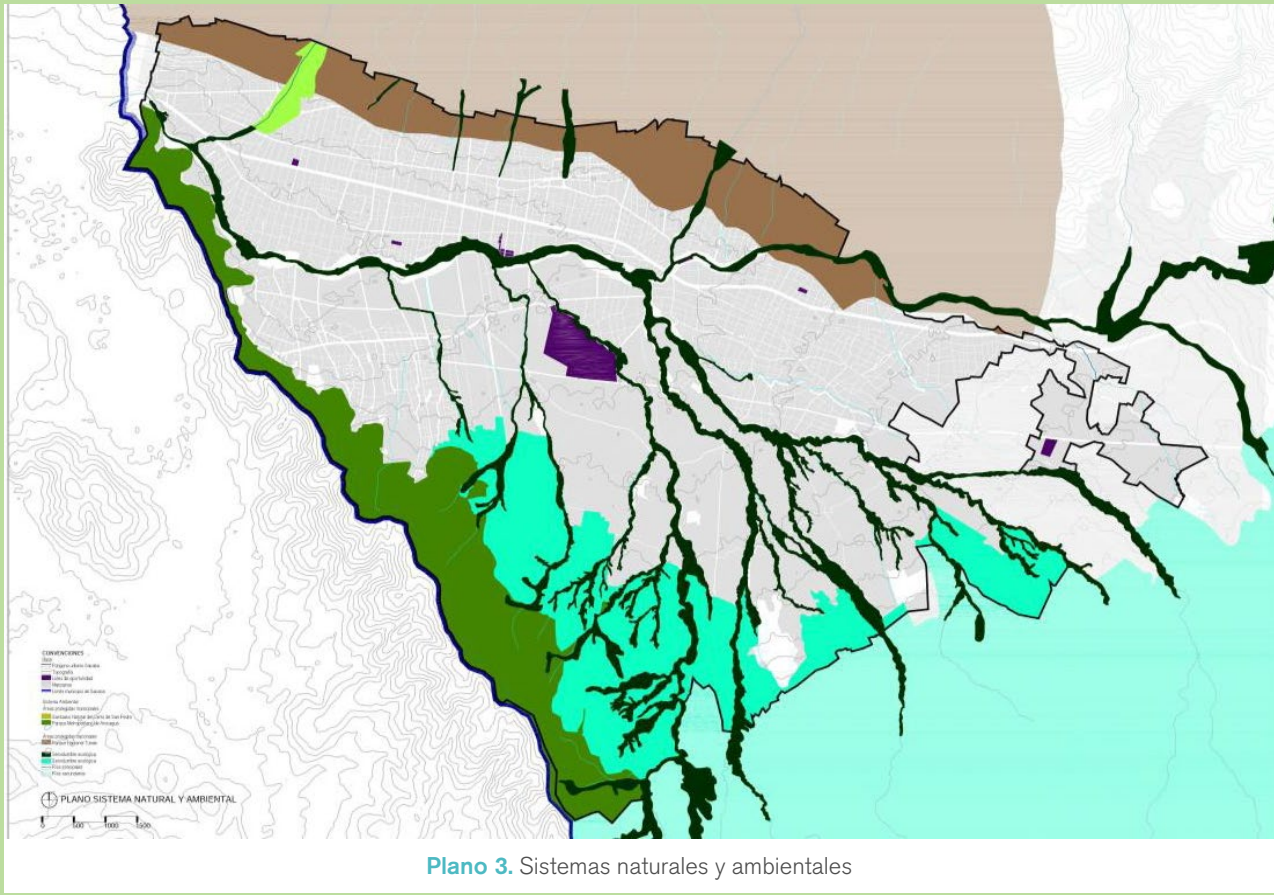
Ficha 8. Polígono 8. Ciudadela del Conocimiento



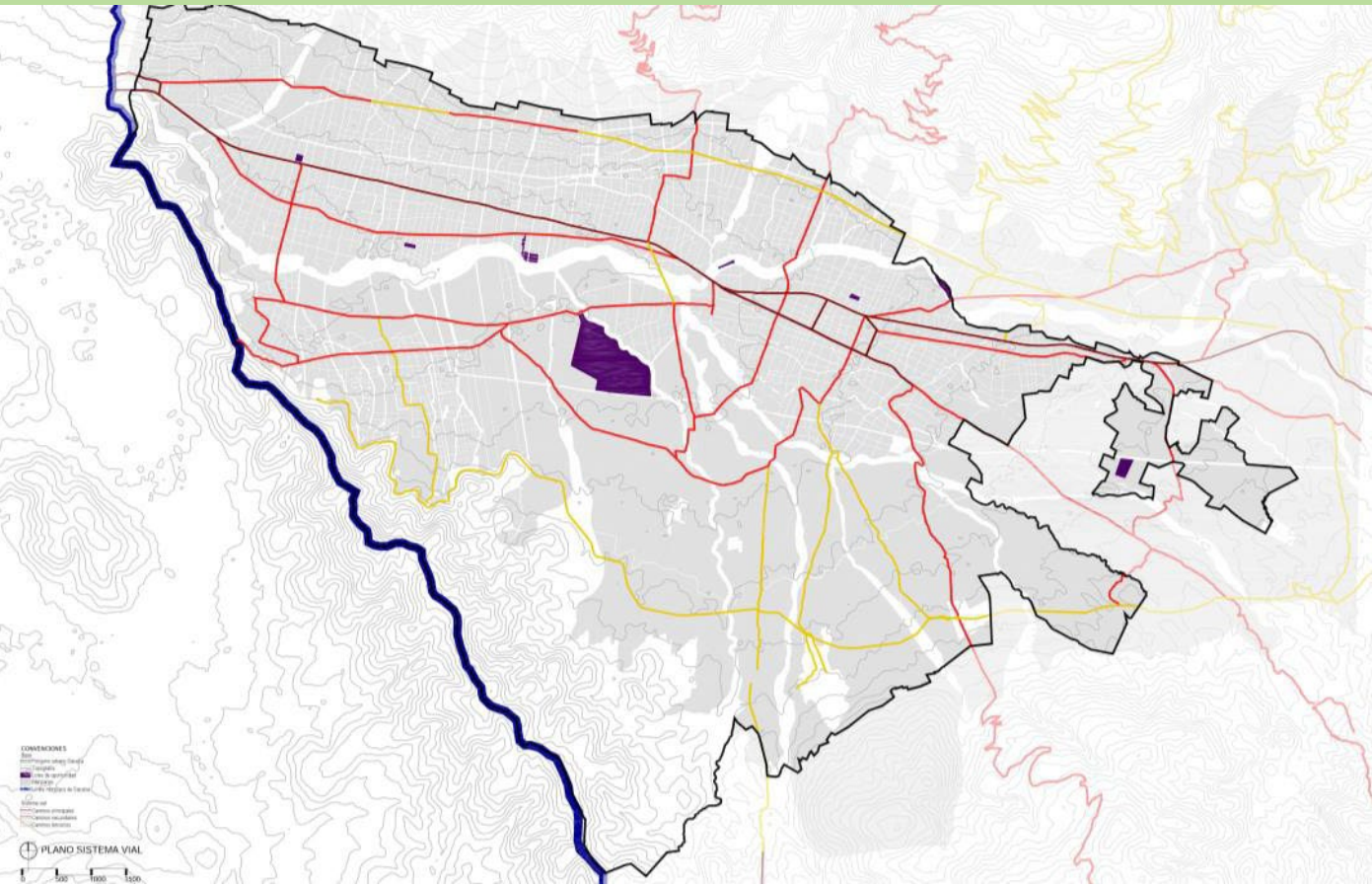
5.2 Planimetría del análisis territorial



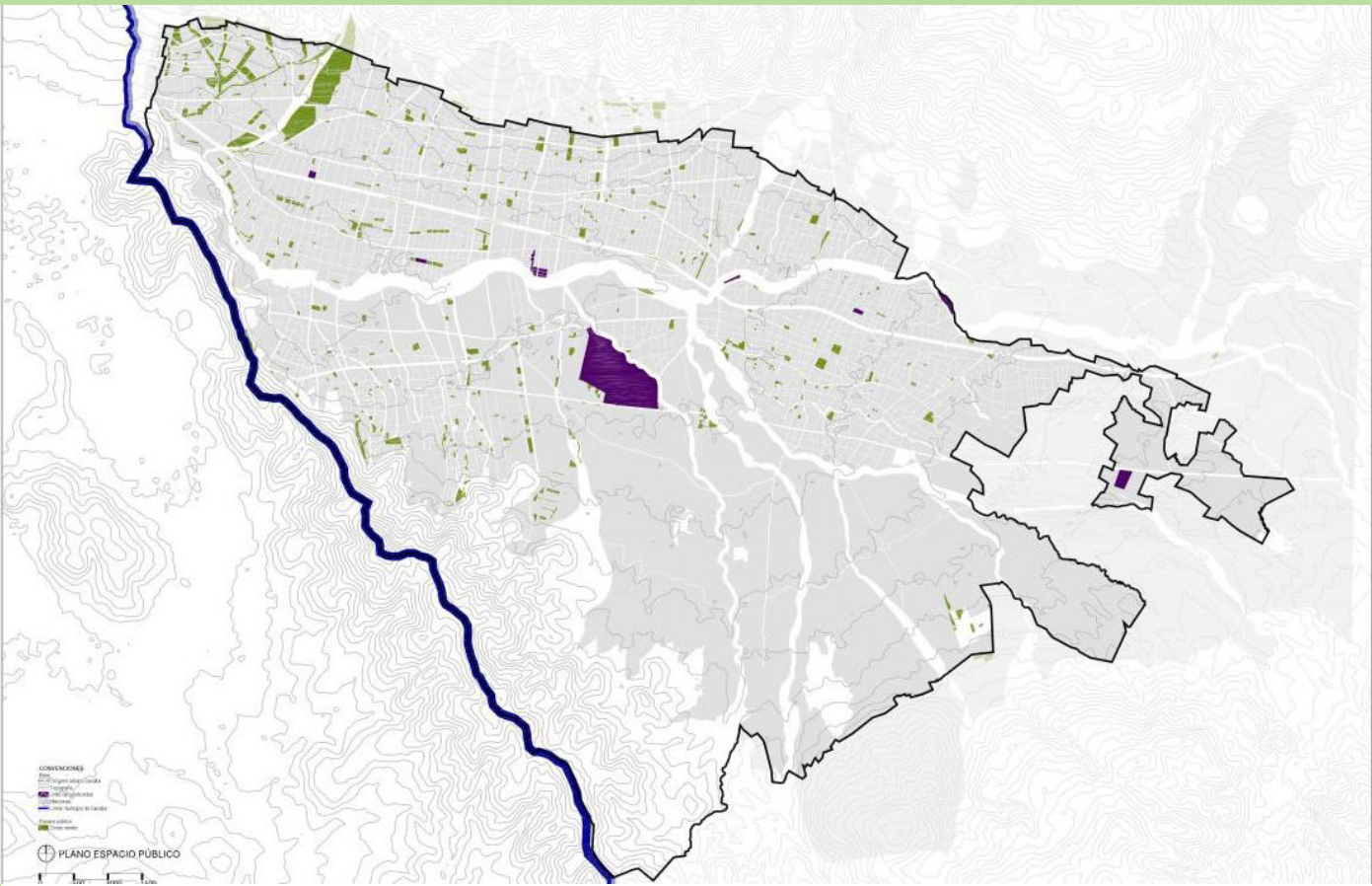
ANÁLISIS DE SISTEMAS NATURALES Y AMBIENTALES GENERALES



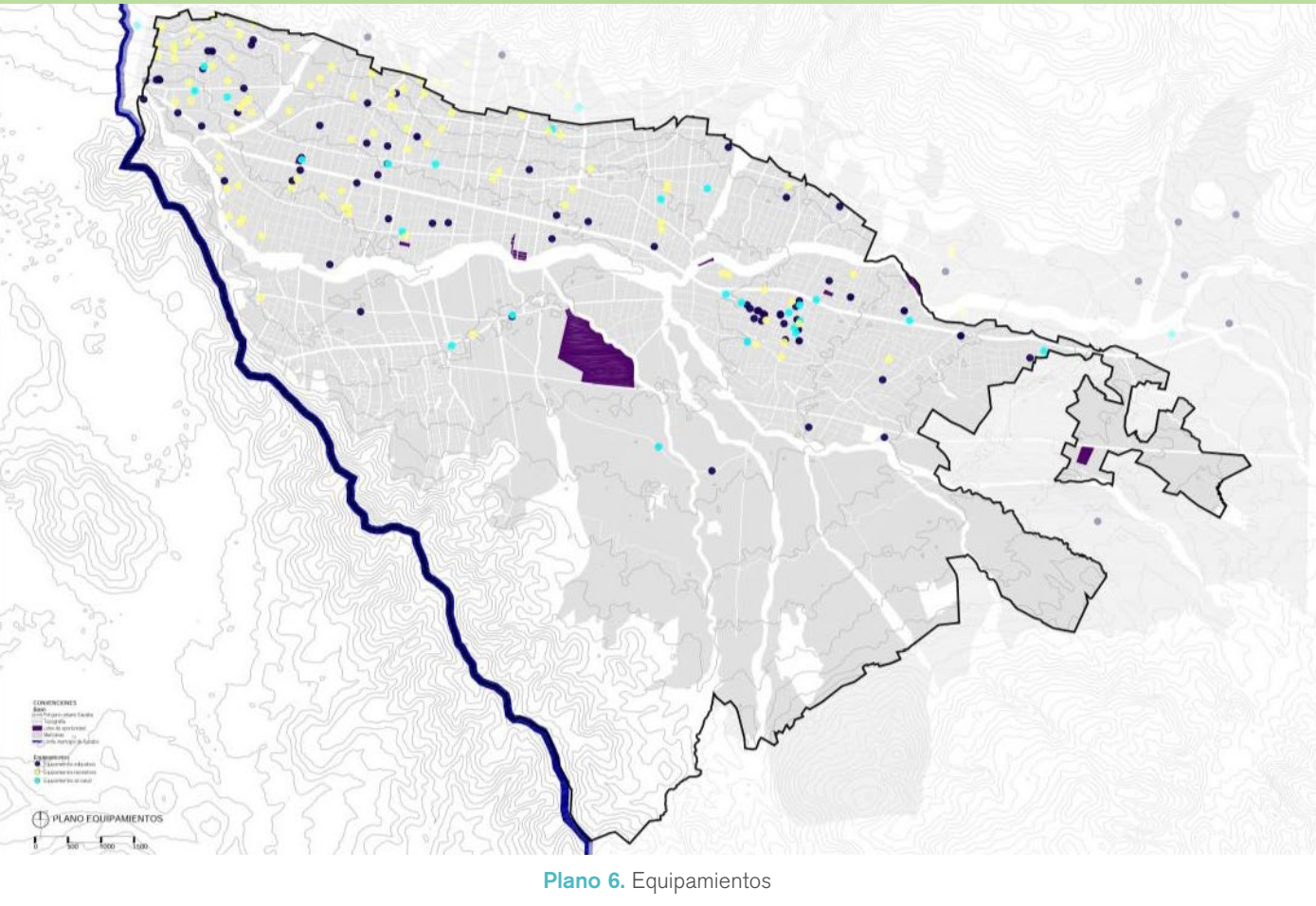
COMPONENTE VIALIDAD: CONECTIVIDAD Y TRANSPORTE



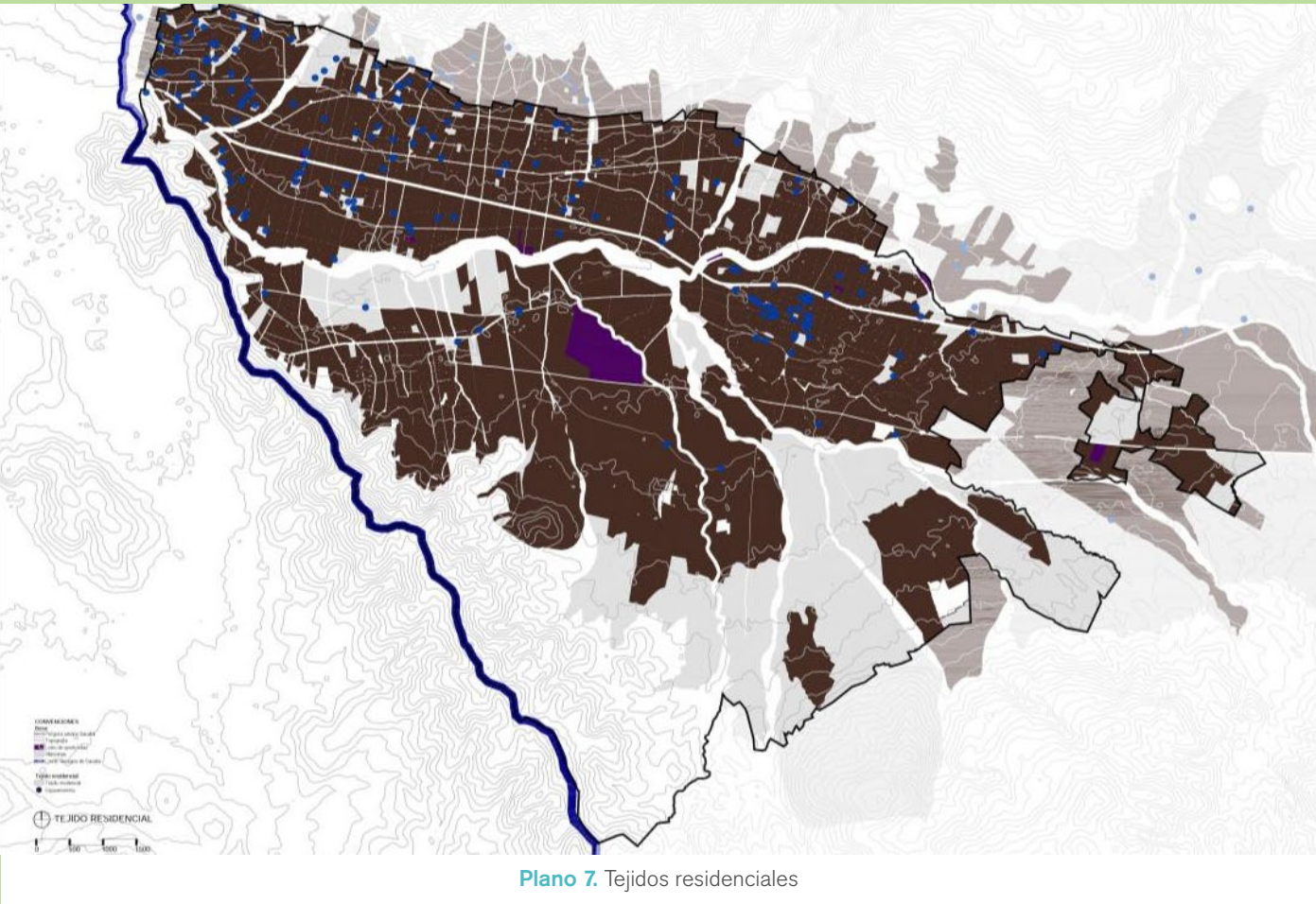
ANÁLISIS DE COMPONENTE DE ESPACIALIDADES PÚBLICAS



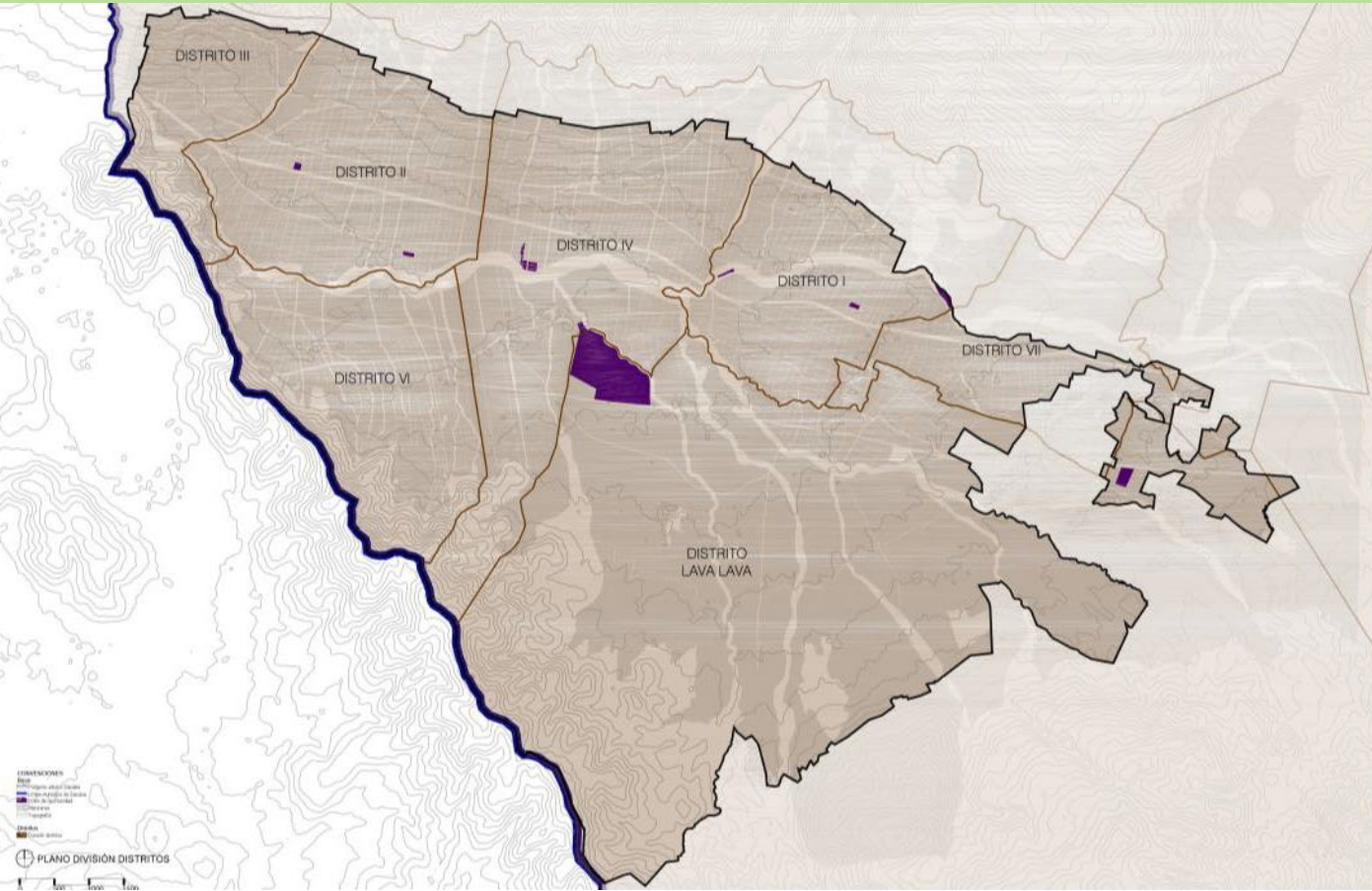
ANÁLISIS DE COMPONENTE DE EQUIPAMIENTOS



ANÁLISIS DE COMPONENTE DE TEJIDOS RESIDENCIALES

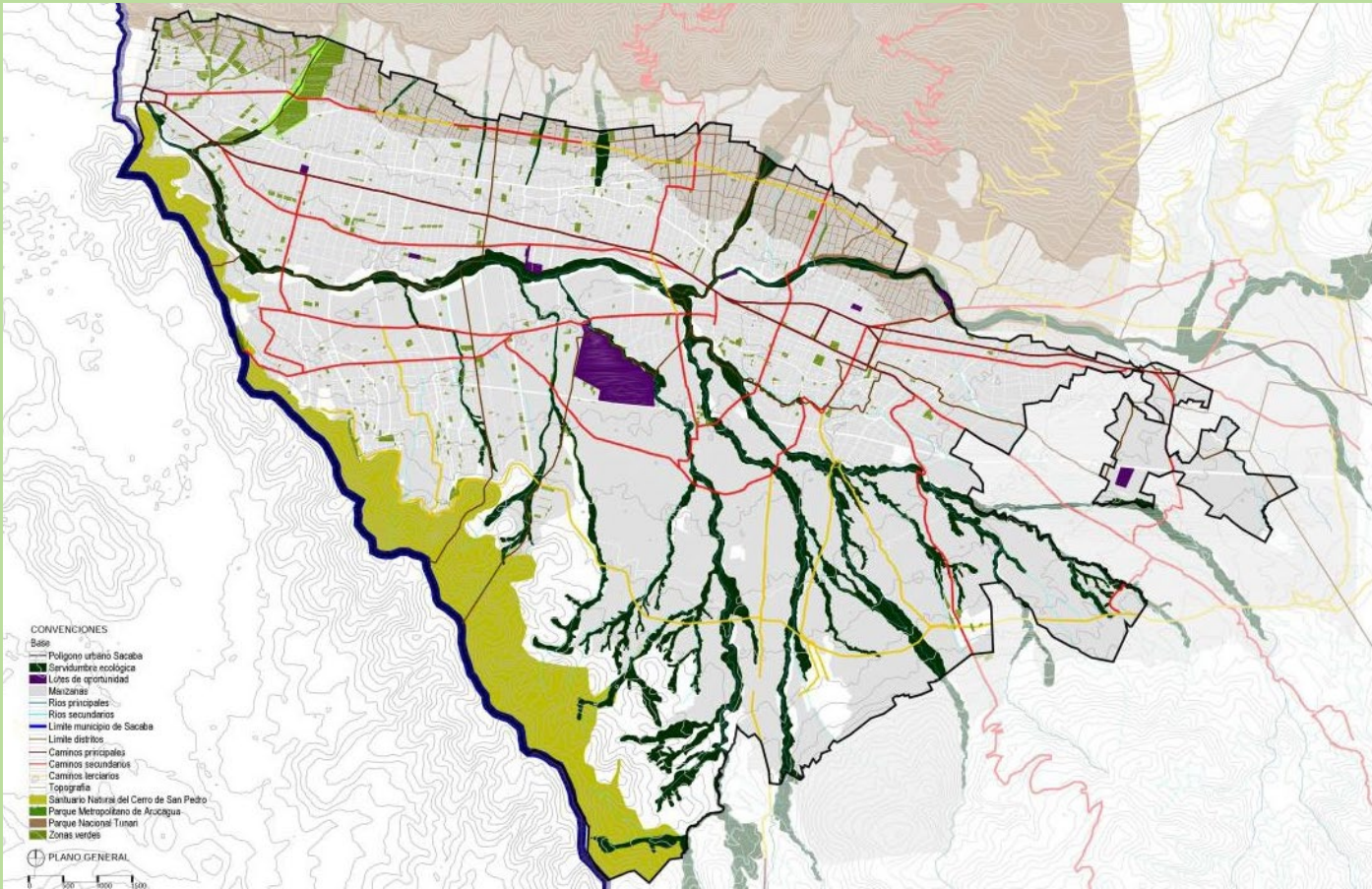


DIVISIÓN ADMINISTRATIVA POR DISTRITOS



Plano 8. División administrativa por distritos

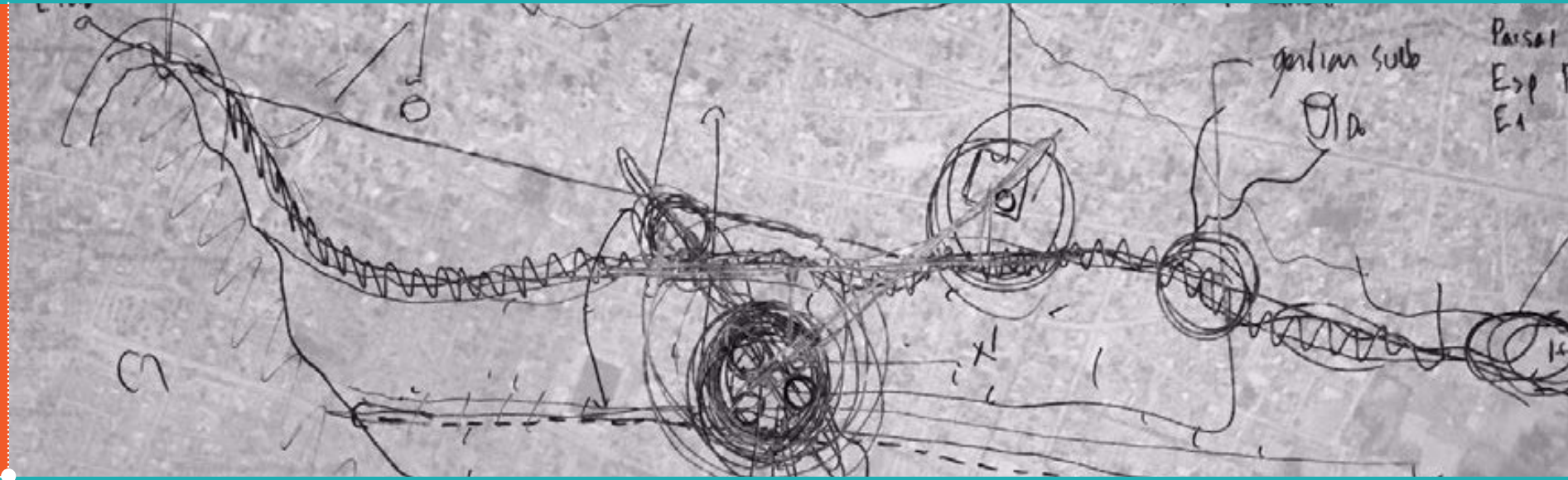
PLANO SÍNTESIS



Plano 9. Síntesis

6

DEFINICIÓN DEL POLÍGONO DE TRABAJO



[illegible]

109

del país (eje Chile-Brasil) un espacio de servicios múltiples para ámbitos territoriales de mayor escala que la municipal; este proyecto planteará ser una “pausa” para el tránsito en sentido oriente-occidente.

La condición actual del suelo es de tenencia privada y existe un congelamiento del polígono por parte de la municipalidad como territorio para el desarrollo de un equipamiento mixto de vocación educativa y de innovación; este escenario ayudará a operar los mecanismos que permitan la adquisición del suelo a través de la implementación de los instrumentos de financiamiento.

Los polígonos del condominio Bartolina y la Ciudadela del Conocimiento poseen autonomía administrativa y legal que permite el desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial en todo el ciclo de la planificación (planificación, actuación, financiera y control), con el objetivo de convertir el Master Plan en una oportunidad metodológica de réplica de este ejercicio en otras áreas de Sacaba o del territorio metropolitano.

Además, los polígonos del condominio Bartolina y Ciudadela del Conocimiento permiten la aplicación de usos mixtos para desarrollar un proceso de planificación urbana en todos sus componentes (ambientales, movilidad y transporte, espacio público, residenciales y equipamientos); esto, con el objetivo de establecer un desarrollo integral del territorio urbano.

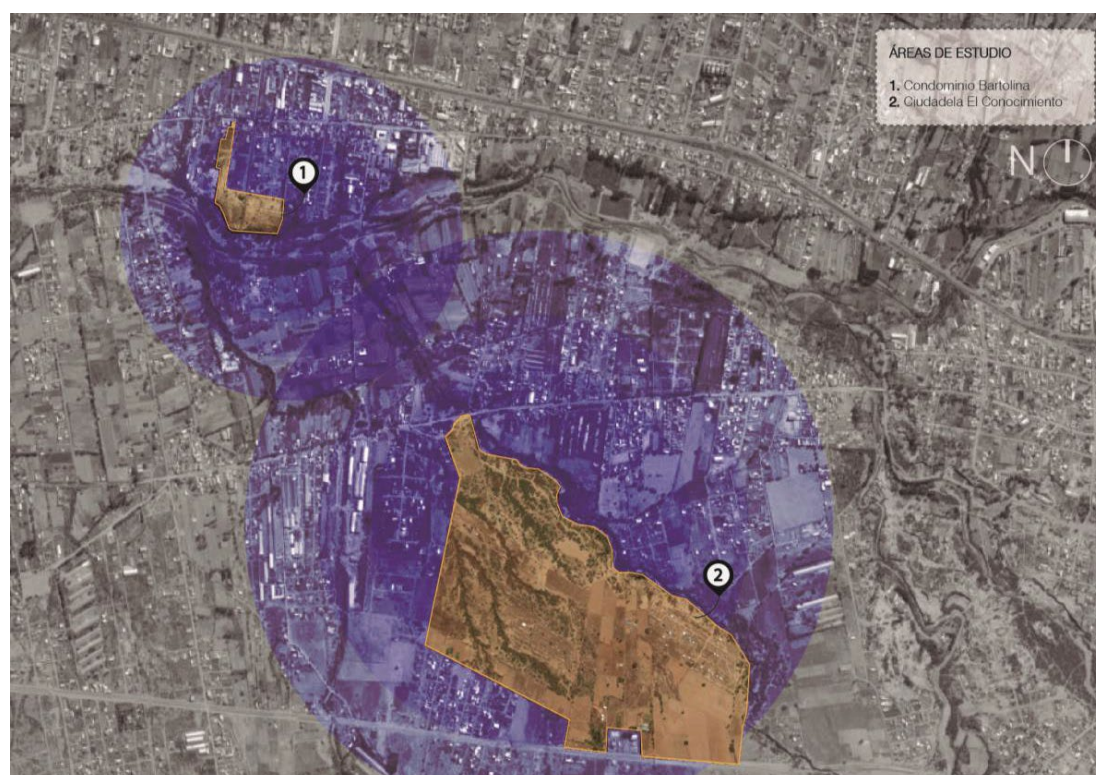
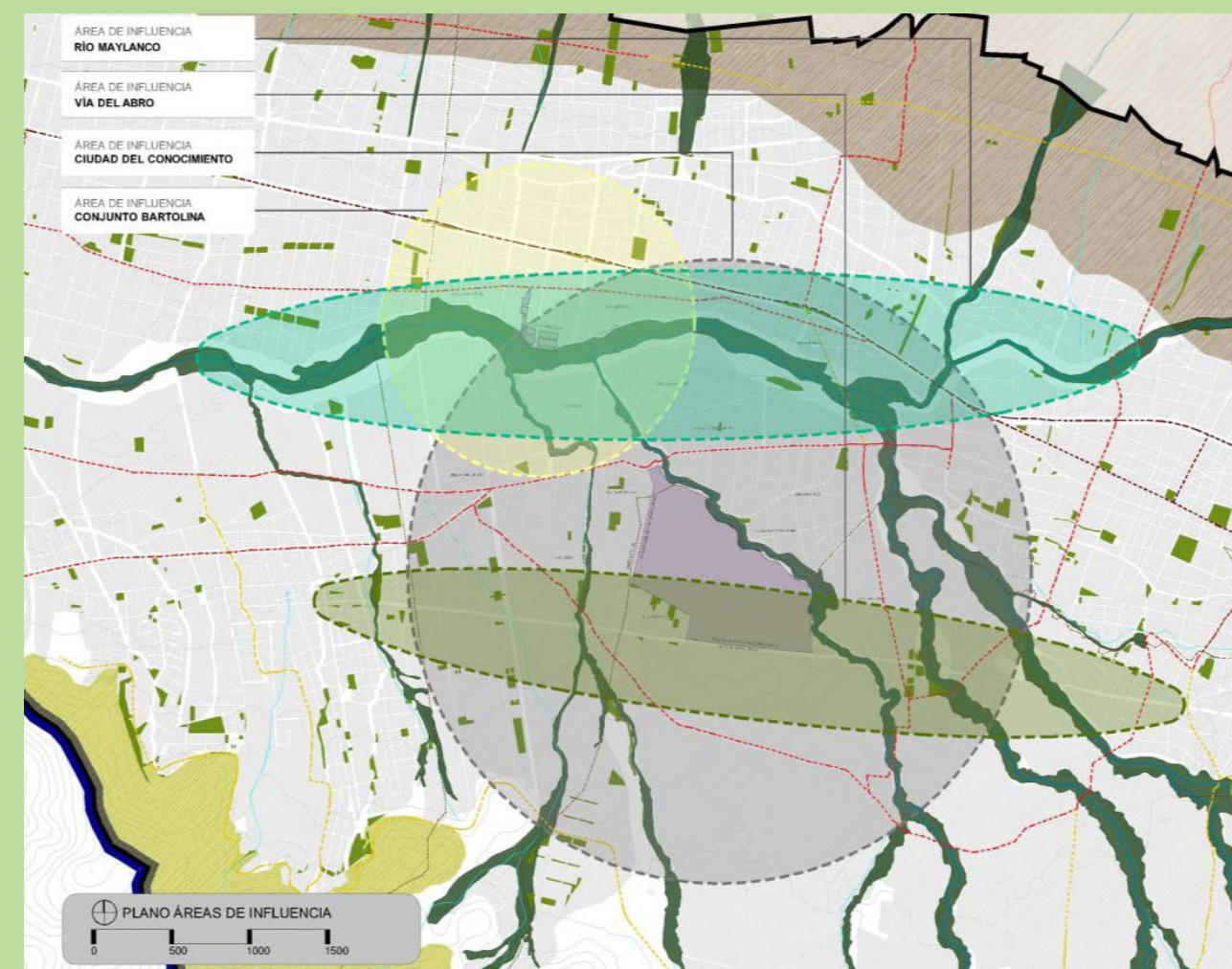


Foto 15. Delimitación del polígono

6.2 Planimetría de la definición del polígono

El polígono definido para la implementación del Master Plan posee atributos en cuanto a su condición de localización geográfica, por lo que a continuación se plantean, desde cada componente urbanístico, las consideraciones de valor que serán el soporte para la formulación de las hipótesis proyectuales y posteriormente del Master Plan.

ANÁLISIS DE ÁREAS DE INFLUENCIA

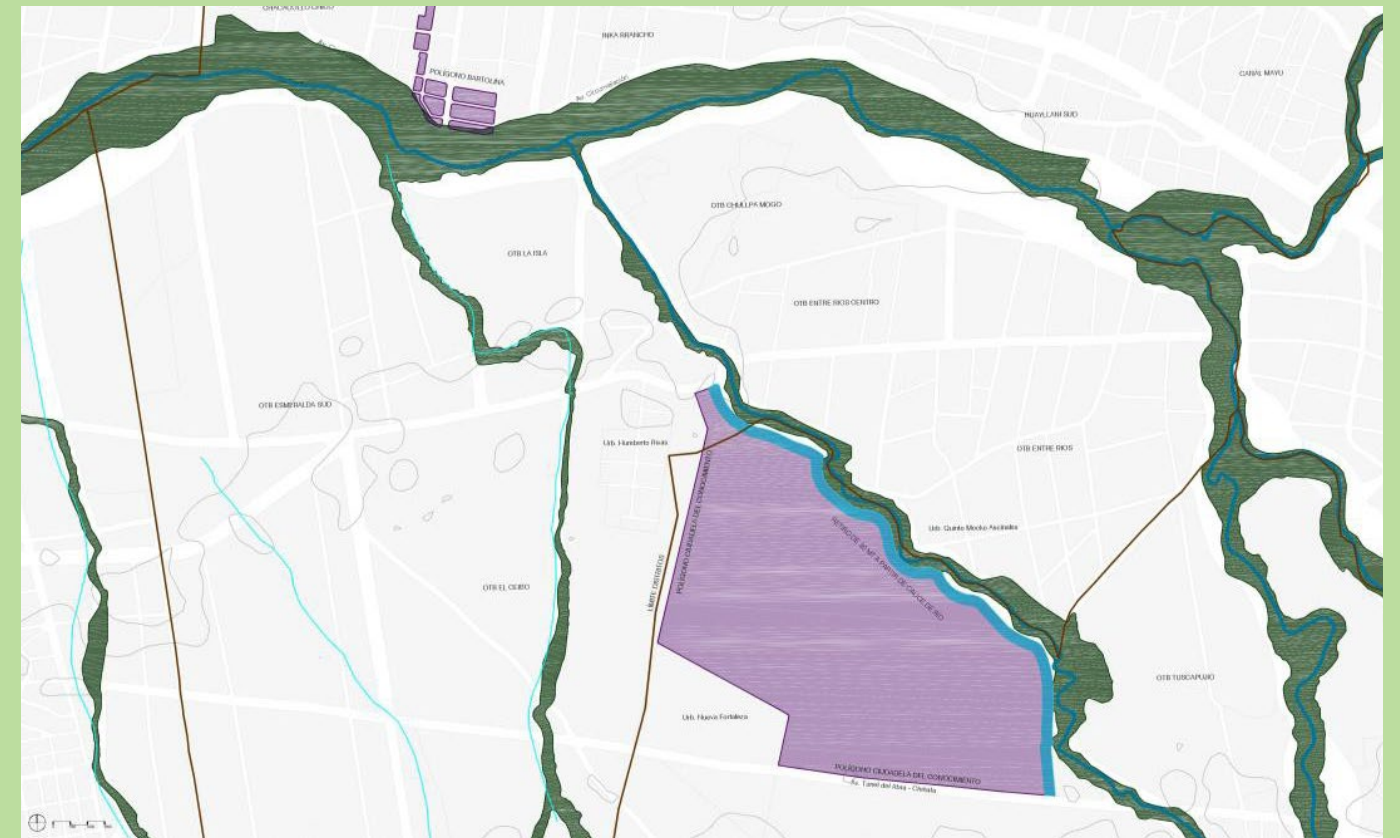


Plano 10. Áreas de influencia

ANÁLISIS DE SISTEMAS NATURALES Y AMBIENTALES

El polígono posee atributos ambientales y geográficos que le dan valor al área de trabajo, este se localiza en las bases de la ladera norte, entre varios sistemas hidrográficos que conectan la montaña con el río Maylanco o Rocha; estas condiciones naturales permiten en primera instancia ordenar el desarrollo y ocupación del territorio y, a través de un sistema de parque ambiental, conectar el polígono con el sistema estructurante del río; estos valores ambientales deben ser el soporte para el planteamiento del master plan y sobre las áreas ambientales de espacio público se deben plantear zonas para su intervención y áreas para la recepción de recursos provenientes de la recuperación de plusvalías y obligaciones urbanísticas.

Plano 11. Sistemas naturales y ambientales ➤

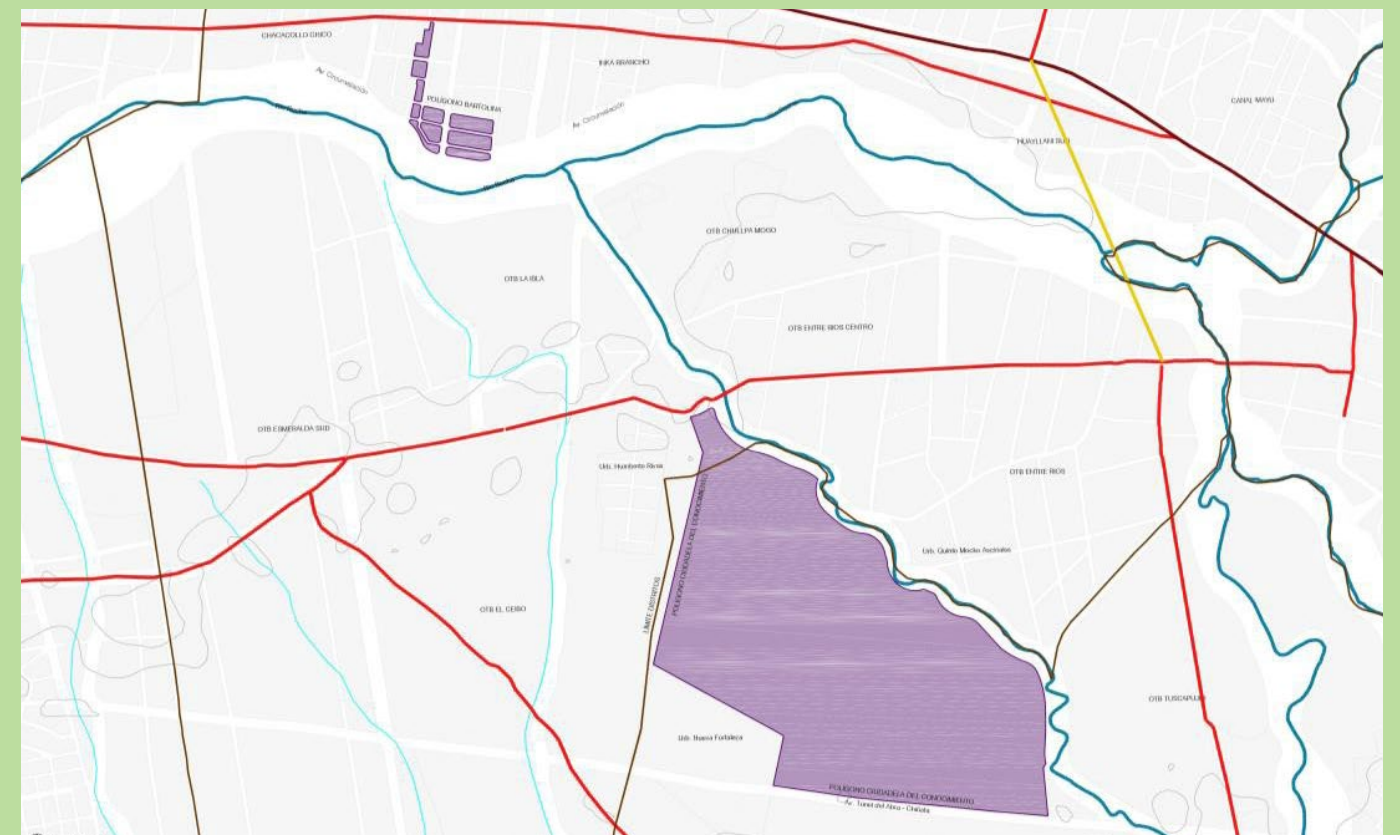


COMPONENTE VIALIDAD, CONECTIVIDAD Y TRANSPORTE

El municipio de Sacaba creció en torno al sistema vial de Villazón, este sistema vial interoceánico que comunica de lado a lado al Estado boliviano, fue uno de los promotores del crecimiento y ocupación urbano a lo largo del valle que conforma el río Maylanco; estas dinámicas de crecimiento y ocupación están cambiando con la generación y emprendimiento de nuevos proyectos asociados a la movilidad y el transporte, entre ellos la posible inserción del tren metropolitano en la costanera del río, y la nueva vía de El Abra.

Estos sistemas viales, además del sistema vial existente, permitirán garantizar una inmejorable conectividad del polígono con el contexto estatal, metropolitano y, sin lugar a dudas, municipal; estas características de conectividad disponen para el polígono atributos ideales y plantean la posibilidad de implantar programas y usos que puedan hacer sinergia entre los distintos niveles institucionales y públicos del Estado boliviano.

Plano 12. Vialidad ➤

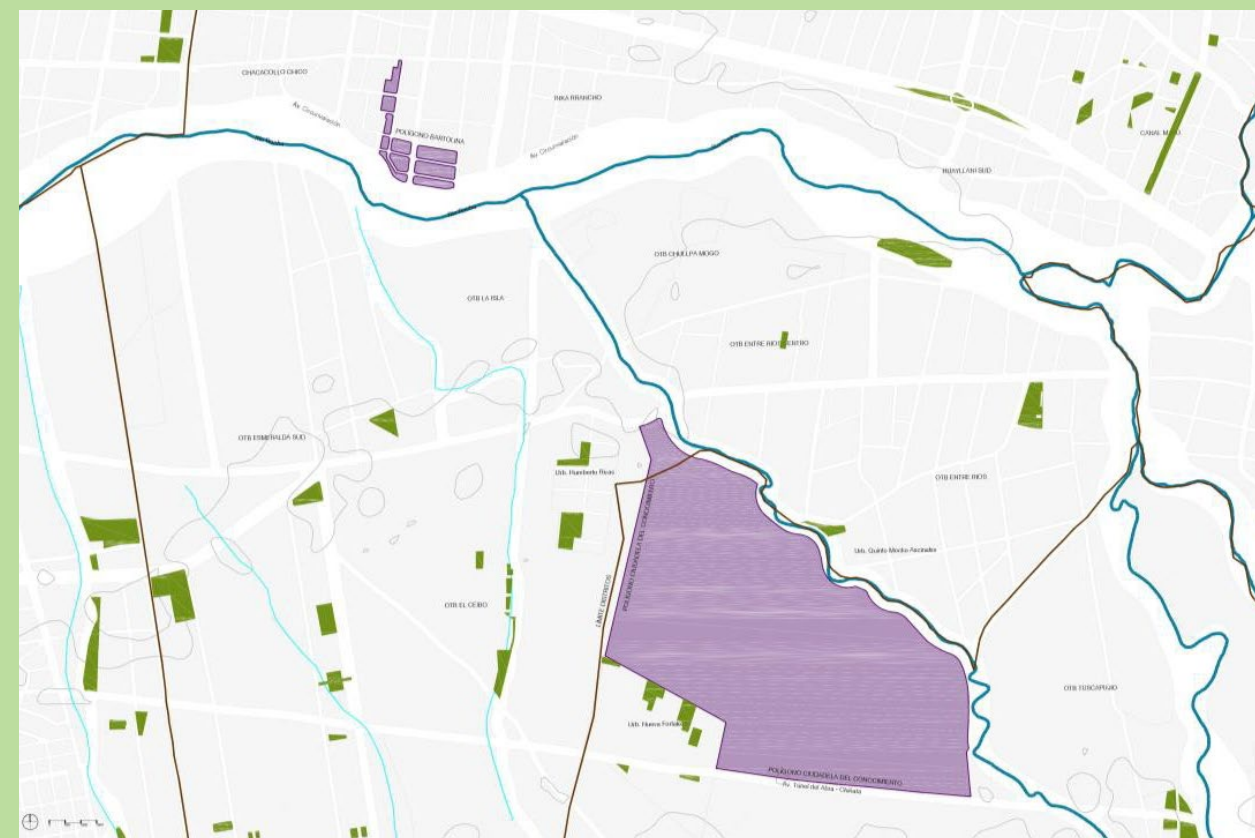


ANÁLISIS DE COMPONENTE DE ESPACIALIDADES PÚBLICAS

El territorio municipal de Sacaba no posee una estructura de espacio público muy consolidada, su modelo de ocupación disperso conlleva la descripción de un perímetro urbano ampliado y sin un control del suelo en las áreas consolidadas; es entonces importante advertir que el desarrollo y la formulación del master plan permitirá consolidar espacios públicos cualificados en los desarrollos de equipamientos y programas planteados.

Es igualmente importante generar sinergias con otros proyectos, como la costanera del río Maylanco y el posible trazo del tren metropolitano, así como la consolidación de espacios públicos del programa de vivienda iniciado por la Agencia Estatal de Vivienda en la zona de la Bartolina; este ejercicio permitirá crear una estrategia sistémica que asegure la conexión con espacialidades públicas.

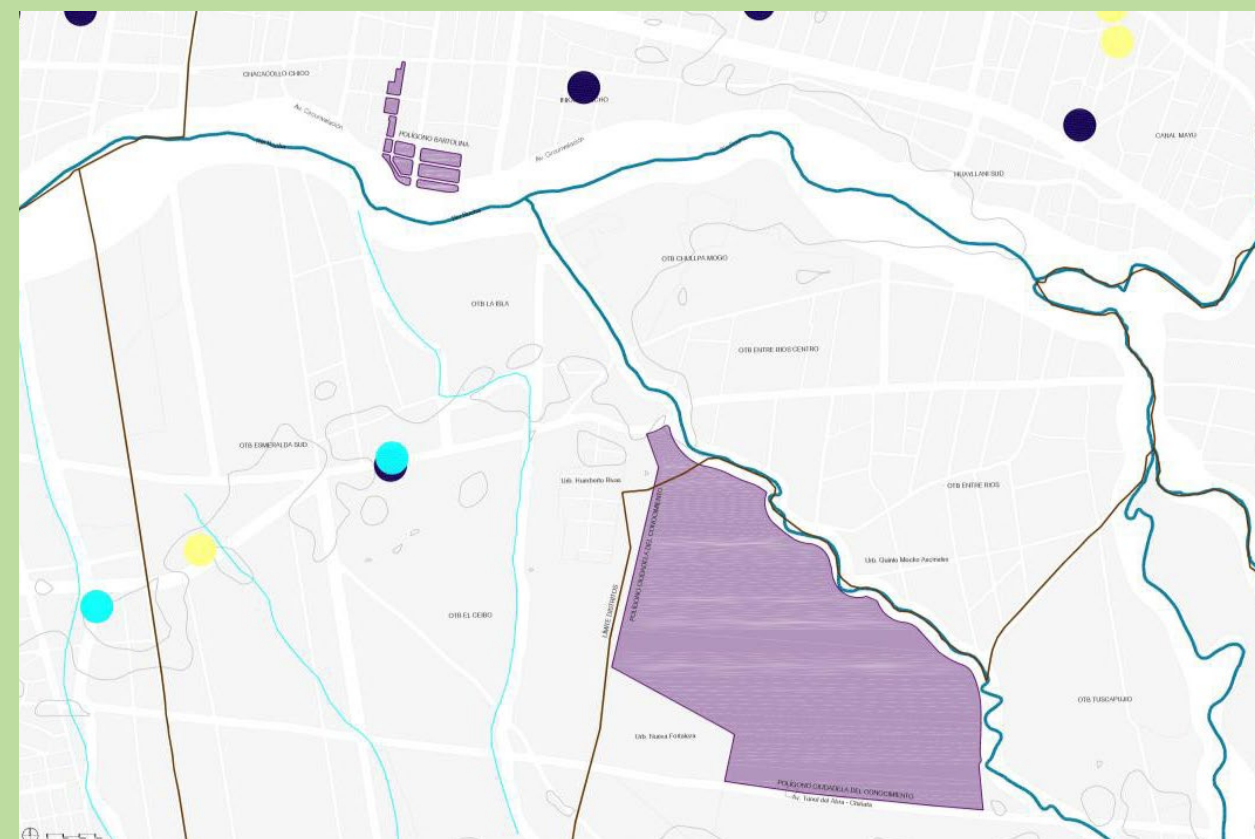
Plano 13. Espacialidad pública ➤



ANÁLISIS DE COMPONENTE DE EQUIPAMIENTOS

Si se revisan los planos general y específico del polígono, es evidente que la localización de equipamientos se encuentra de forma dispersa en el territorio dando cobertura de manera aislada por sectores o por OTB; este modelo plantea la posibilidad de proponer, a partir del Master Plan y sus áreas de influencia, un desarrollo descentralizado en los que no solo el gobierno municipal pueda atender las necesidades de los ciudadanos, sino también prestar servicios de ámbito metropolitano y estatal y consolidar así un nodo de escala territorial ampliado.

Plano 14. Equipamientos



ANÁLISIS DE COMPONENTE DE ESPACIALIDADES PÚBLICAS

Los programas de regularización emprendidos por el Estado y los gobiernos municipales, aunados a un movimiento de especulación inmobiliaria constante, hacen del tejido residencial un territorio disperso y desarticulado entre sí, en donde solo se reconocen tramas continuas en el centro tradicional y en algunas áreas en especial, sobre los límites de Cochabamba. Es característico encontrar áreas de muy baja densidad habitacional y solo hasta ahora se están consolidando programas de vivienda en altura.

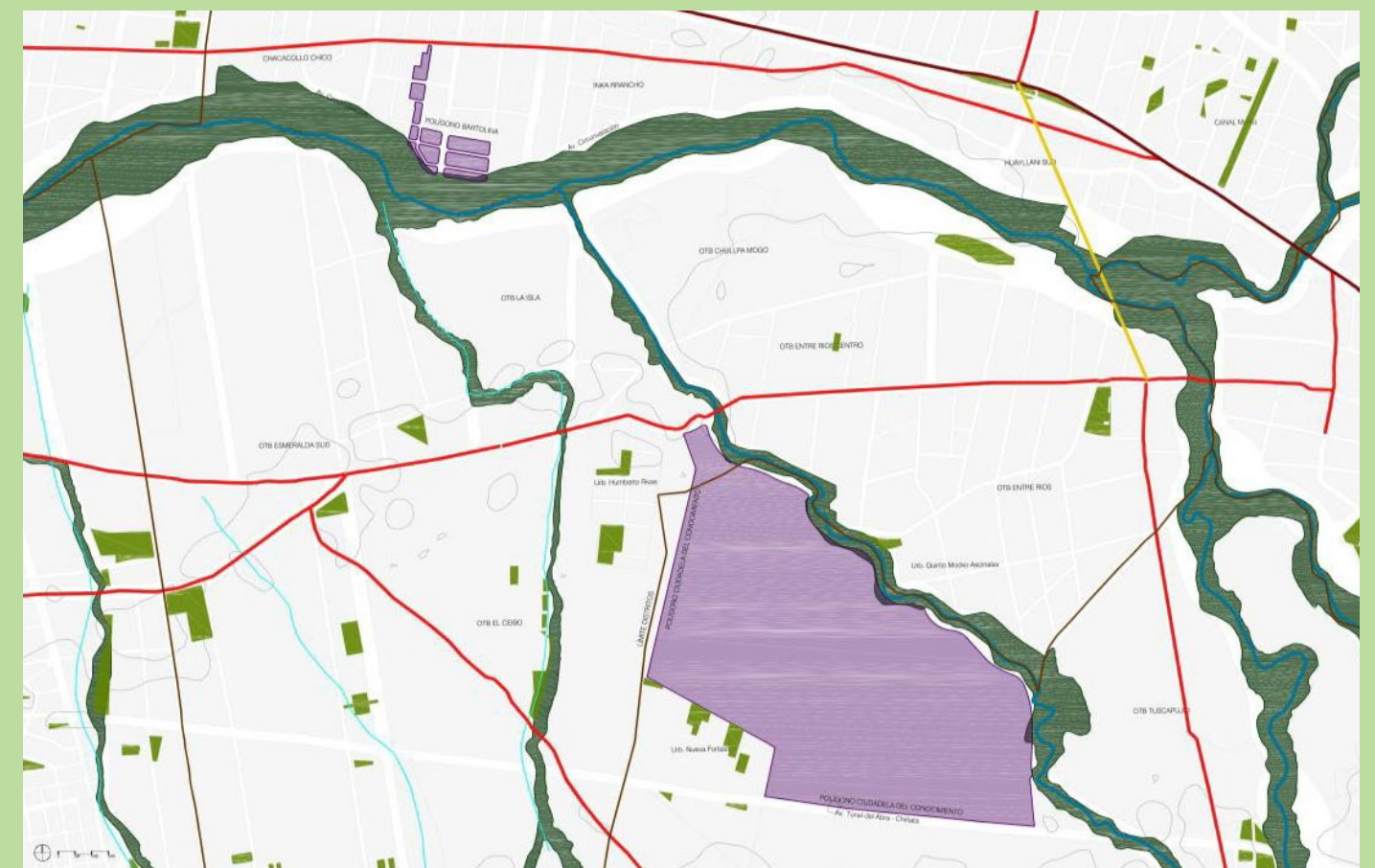
En nuestro caso, los polígonos definidos son áreas en proceso de ocupación sobre tramas esquemáticas y no formalizadas en términos de vialidad, espacio público y servicios domiciliarios; incluso, gran cantidad de viviendas asentadas son ilegales y no cuentan con permiso municipal.

Estos polígonos representan la oportunidad para utilizar una fracción importante de terreno en el que equipamientos y servicios se combinen con programas de vivienda de iniciativa pública, como los emprendidos por la Agencia Estatal de Vivienda; esto, con la idea de generar un territorio modelo, y replicable en otras áreas del municipio, en el área metropolitana o en el Estado boliviano.



Plano 15. Tejidos residenciales

PLANO SÍNTESIS



Plano 16. Síntesis

7

HERRAMIENTAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



7

HERRAMIENTAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

7.1. Instrumentos de planificación

El instrumento propuesto para la gestión territorial integral de los polígonos es el Master Plan, que metodológicamente se soportará en otros instrumentos de ordenamiento de mayor jerarquía, de ámbito municipal, metropolitano y estatal.

La metodología de planificación se abordará integralmente partiendo del estudio, análisis y evaluación de las preexistencias y proyectos públicos y privados a desarrollar en el territorio, desde cada uno de sus componentes (artificial y natural), con una mirada prospectiva, aunando estas manifestaciones exógenas a las condiciones y requerimientos propios del área a planificar y las dinámicas de transformación de la ciudad de Sacaba y el área metropolitana. Estas condiciones y características iniciales permitirán definir desde el contexto, las deficiencias y atributos del territorio a planificar procurando la construcción de un modelo de desarrollo urbano que actúe de manera coherente con las condiciones del lugar y, en especial, de los ciudadanos que darán vida a este lugar a través de los servicios que generará su implementación.

La condición de integralidad del instrumento de planificación es que debe proveer al territorio general y particular, no solo las condiciones de cambio o reivindicación de sus usos, normas y aprovechamientos en términos de la utilidad constructiva y especulativa del suelo, sino que debe proteger y proyectar a futuro (en el corto, mediano y largo plazos) su condición de área de infraestructura (conformada por equipamientos, espacios públicos, infraestructura vial y áreas ambientales) en beneficio colectivo de sus partes, en condiciones óptimas de funcionamiento y sentido de aprovechamiento comunitario.

Para llevar a cabo este planteamiento urbanístico o Master Plan, deseado por el municipio de Sacaba, y por el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, se tendrán en cuenta

los siguientes parámetros y lineamientos generales de aplicación en el ámbito de la revisión y reformulación del instrumento:

- **Desde el sistema de espacio público y áreas ambientales**

Se define como elemento estructurante de la formulación, el sistema de espacialidad pública y las áreas naturales y ambientales contiguas a los polígonos Bartolina y Ciudadela del Conocimiento, formulado con criterios y lineamientos para su ordenamiento a partir de la estrategia de espacialidad pública y ambiental que articule el sistema natural desde el río Rocha y sus afluentes hídricos, permitiendo estructurar el proceso de planificación a partir de estos componentes que configurarán la arquitectura de los polígonos.

- **Desde el sistema de movilidad**

El área de formulación del Master Plan de los polígonos de la Bartolina y Ciudadela del Conocimiento, revisará e integrará las dinámicas de movilidad y transporte existentes (vía Villazón) y en proceso de implementación (el túnel de El Abra y el futuro tren metropolitano) que fortalezcan la conectividad local, zonal e inclusive municipal, con el área de planificación optimizando su accesibilidad peatonal y vehicular, así como la resolución de estacionamientos que soporten las nuevas iniciativas de uso propuestas. De este lineamiento se plantearán los criterios y modelos de secciones viales externas e internas del área de planificación, clasificándolas según su intensidad de uso y su disposición en relación con los nuevos usos, los edificios y espacios públicos, de acuerdo a las consideraciones de desarrollo del Master Plan.

▪ Desde el sistema de lo construido

El Master Plan definirá el modelo de ocupación y el plan de masas del área planificada, en dos y tres dimensiones, con todos los componentes urbanos en los que se acentúen las apuestas de los sistemas de movilidad y la estructura de espacios públicos, la preservación o la proyección de nuevos equipamientos o usos y tejidos residenciales, basado en la nueva norma y de los aprovechamientos establecidos para la aprobación del área de los polígonos; todo esto orientado a la generación de un escenario competitivo en el que sea posible la recuperación de plusvalía en territorios de influencia.

También definirá el modelo de intervención de estos polígonos, las fases o etapas y el modelo de gestión previsto para su implementación. Las fases o etapas de desarrollo del plan se propondrán de forma integral y autosuficiente, ya que cada una de estas contendrá los elementos necesarios para su funcionamiento, así como el pago de las obligaciones e impuestos urbanísticos por su desarrollo.

Se planteará el estudio, revisión y formulación integral de las normas, usos y aprovechamientos del área de planificación, orientado a proponer equipamientos, sistemas de espacios públicos, tejidos residenciales y vialidades que compensen el servicio a la comunidad y propendan a una sana mezcla de usos en beneficio local, zonal y municipal. Esta apuesta estará dirigida a la generación de nuevos servicios como respuesta a las posibles transformaciones que pueda generar el modelo de planificación propuesto y las dinámicas de crecimiento propias del sector y de la ciudad.

Se planteará también, desde el desarrollo del Master Plan, un ejercicio de implementación de instrumentos financieros que aseguren la adquisición del suelo previsto para la ejecución de este proyecto, de los equipamientos, y el espacio público como parte de la recuperación de las plusvalías que se generen.

7.2. Instrumentos de actuación

El municipio de Sacaba inició la actualización de la planificación comprendida fundamentalmente por el ajuste y adecuación de la Estrategia de Desarrollo Económico Local (EDEL) —planteado en 2014—, la evaluación y formulación del Plan Director Urbano (PDU) y la evaluación y formulación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT). Cada uno de estos instrumentos plantea realidades y enfoques integrados y cada cual, por su parte, se centra en los elementos más relevantes de la realidad del municipio, concretando oportunidades y posibilidades cada vez más expresas para el territorio.

La Estrategia de Desarrollo Económico Local parte de la base de una “larga y profusa ‘lista de deseos’ poco articulados entre sí y de cuestionable factibilidad” para recapitular/ sintetizar en las relaciones funcionales entre los territorios de Cercado y Sacaba, en términos de una sola y gran ciudad compleja, mostrando un tejido productivo determinado

por lógicas individuales que asumen decisiones limitadas por información imperfecta, lo que limita también las posibilidades de innovación y reduce los niveles de competitividad.

Esta visión propone estrategias para el territorio que denomina predominantemente urbano, entre cuyas dificultades advierte la falta de control del mercado inmobiliario y la inexistencia de información confiable acerca de su proceder, tal como fue percibido por el equipo durante la reunión sectorial. Sin lugar a dudas, este es un factor clave en la determinación del proceso de ocupación del suelo urbano, tipología de viviendas y densidad.

Por otro lado, evidencia el alto grado de especulación del mercado de predios urbanos, lo cual tiende a generar una ocupación lenta, incompleta y la mayoría de las veces, carente de una política coherente con la planificación urbana asociada a ineficiencias en la dotación de servicios básicos, equipamientos y espacio público. En este elemento es importante y fundamental profundizar en el contexto del diagnóstico, pues puede constituir una traba gremial y económica a la hora de aplicar los instrumentos de financiación del proyecto, sin contar con las tensiones que genera el competir con otros usos del suelo.

Por otro lado, la visión del EDEL sobre lo que se denomina centro histórico o “ciudad tradicional”, plantea un horizonte ampliamente positivo, dada la apertura de la vía alternativa para el tráfico pesado que conecta a Cercado con el oriente del país a través del túnel de El Abra. Esta reconfiguración puede permitir la modificación intencionada de los usos del suelo, ya que su reconfiguración y reordenamiento presentan oportunidades invaluable para la aplicación de instrumentos, tanto en la actual vía Villazón como en la mencionada de El Abra. A lo anterior contribuyen las recomendaciones de reglamentar, controlar, supervisar y generar incentivos que, a nuestro criterio preliminar, sería preferible que fueran de carácter general, potenciando las posibilidades de crear una cultura de la financiación del desarrollo como posibilidades de equidad urbana y social.

Merece especial atención, dadas las particularidades del polígono previamente seleccionado, la forma en que se menciona como hecho generador de oportunidades de ordenación urbana, tanto territorial como económica, la creación de miniparques tecnológicos, que en el caso concreto del polígono seleccionado, tendría un carácter mucho más de innovación para la productividad, que productivo o industrial en sí mismo.

En este sentido se contemplan algunas opciones y sus capacidades de creación de plusvalías, no solo de manera concéntrica, es decir, de la capacidad de su propia generación, sino de manera excéntrica, como la capacidad de reflejar plusvalías en territorios adyacentes, incluso en aquellos que ahora mismo tienen ocupaciones sin altos niveles de “consolidación” ni de ocupación planificada.

Por su parte, el Plan Director Urbano (PDU), con una mirada de mediano plazo (10 años), hace una concienzuda definición de usos actuales y deseados en el territorio, elemento esencial para la planificación y la prospectiva de ciudad. Sin temor a exagerar, podría realizarse una simplificación metodológica en el sentido de que la ordenación del territorio no es más que la definición de las posibilidades de uso que el mismo puede proporcionar. En ese orden de ideas, es necesario señalar que en el territorio solo pueden soportarse

aquellas actividades necesarias para la vida ordenada de la ciudad, es decir, todas aquellas indispensables para la construcción de ciudadanos y ciudadanía.

Un criterio a discutir y desarrollar es que, más allá de la planificación de usos en zonas específicas, que parte de la premisa de entender la ciudad como la simple adición de zonas con usos especializados, bien vale la pena trabajar un modelo que pretenda que la ciudad en su heterogeneidad, disponga de cualquier servicio o equipamiento en cualquier lugar, con la sola condición de que sean mitigados los impactos.

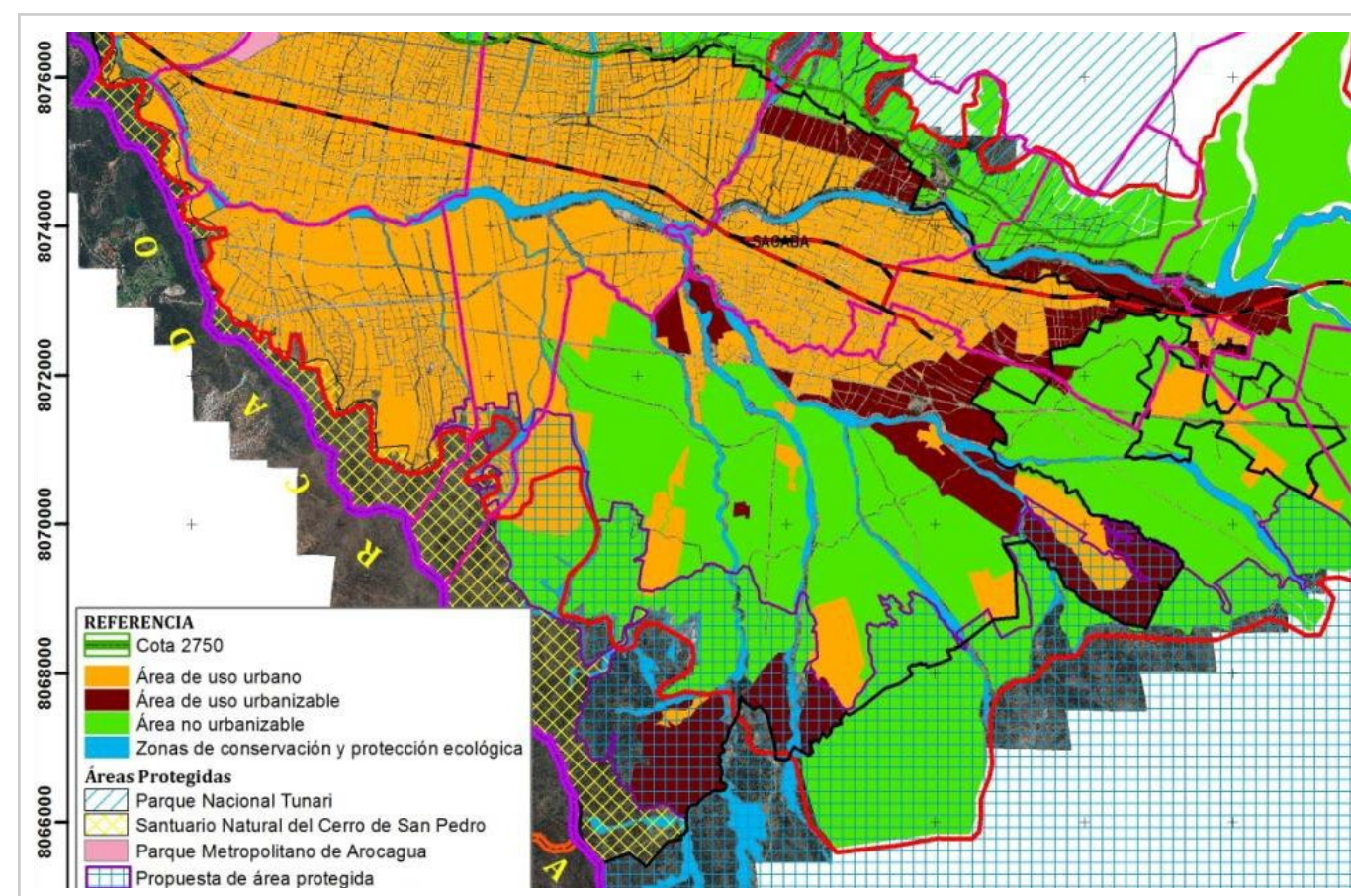
En otras palabras, reconoce la diversidad de la ciudad, sus dinámicas, sus posibilidades y refuerza la necesidad de que la municipalidad ejerza de manera efectiva un gran control sobre los impactos de cada actividad, no para que el uso no pueda desarrollarse en un sitio determinado, sino para que quienes lo desarrollen cumplan estrictas normas que coadyuven al desarrollo normal de la vida ciudadana.

Este criterio, desarrollado de manera racional y con control efectivo, específicamente en lo referente a los impactos ambientales, puede resultar de singular valor como instrumento de financiación urbana, especialmente al condicionar de manera adecuada las obligaciones urbanísticas de equipamientos privados comerciales y de servicios, de las que hoy, en la legislación, carecen.

El diagnóstico presenta algunas posibilidades basadas en los criterios definidos como la capacidad de soporte del territorio, que está dada por la población máxima que este puede y podrá albergar bajo condiciones adecuadas (habitabilidad y calidad de vida), de acuerdo con un escenario prospectivo para un horizonte de planificación de mediano o largo plazo. En el ordenamiento del territorio se debe concebir una ciudad que atienda las demandas de vivienda, equipamiento, espacio público, infraestructura para la movilidad, entre otros, de forma que se garantice habitabilidad y calidad de vida para sus habitantes. Una alternativa es establecer estos requerimientos como metas a conseguir en el mediano o largo plazo, dadas como estándares de suelo por habitante, que apuntan hacia la definición de las densidades habitacionales adecuadas o población que podría soportar el territorio.

Desde esta perspectiva, las recomendaciones del PDU, en particular aquellas que se refieren a “optimizar la ocupación del suelo mediante la aplicación de políticas de densificación”, y que recomiendan elaborar o actualizar los reglamentos de edificaciones: establecer nuevos patrones de ocupación y nuevos porcentajes de cesiones para equipamientos, calles y áreas verdes, etc., tendrán una importancia grande en las posibilidades de que puedan aplicarse en la formulación de las estructuras de financiamiento urbano y en sus respectivos instrumentos de financiación.

El PDU contiene información importante en la definición de los mercados inmobiliarios, en particular de las curvas de isoprecios y de áreas para cada rango de precios. Parte importante del trabajo previo al diagnóstico y su formulación por los pares locales, es la de valorar de manera aleatoria la validez de dicha información en la actualidad, pues difiere de la recolectada en la reunión con los gremios de la actividad inmobiliaria. De manera concreta, es importante evaluar la capacidad institucional para modificar en parte la capacidad de



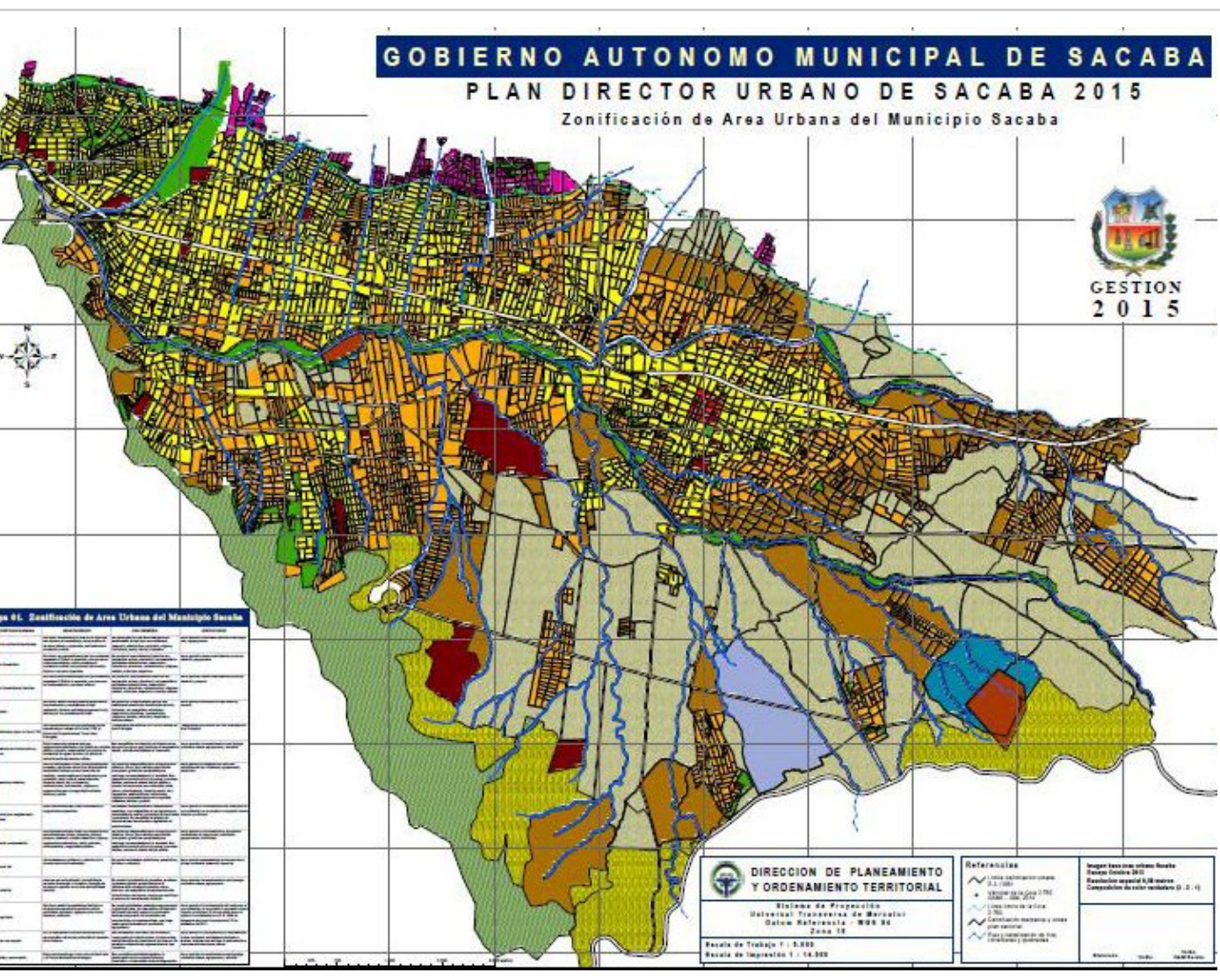
Plano 17. Plano de Sacaba

suelo urbanizable al sur de la nueva vía del túnel de El Abra, frente al polígono seleccionado, que aunque ya presenta signos evidentes de potencial urbanístico, no se incluye como área potencialmente urbana, tal como puede apreciarse en el plano del PDU que antecede.

Finalmente, y de manera consistente con el PDU, el PMOT consolida su actuación en la definición de cuatro estrategias, entre las cuales se destaca, para nuestro propósito, la línea primera, que propone la “Organización sustentable del espacio urbano y rural, regulación de los asentamientos humanos”, en la que de manera sistemática se plantea el rol de sectores del territorio, previamente seleccionados para el establecimiento de actividades particulares.

Tal como se ha mencionado, es necesario reordenar este tipo de planificación para permitir una mezcla más adecuada de los usos e intensidades de la ciudad, de tal manera que logre generarse una consolidación urbana más integral y ambientalmente sostenible, así como una planificación alrededor de los Planes de Usos del Suelo (PUS) en articulación con el PDU y el EDEL, que más allá de la sectorización sea normativamente capaz de generar mayores posibilidades urbanas, lo cual redundaría en las posibilidades de los instrumentos de financiación, como se ha anotado anteriormente.

La falta de una estructura catastral, la escasa normativa urbana disponible, y la actual construcción del PUS, que está pasando por las fases de formulación y aprobación,



Plano 18. Plano de Usos del Suelo (PUS)

complican la definición técnica de la estructura de propiedad y una base normativa y urbanística; no obstante, con el desarrollo de esta consultoría se está precisamente planteando la regularización normativa de los polígonos y las alternativas de viabilidad. A continuación se presenta el PUS:

De manera preliminar, es necesario extender la comprensión del significado de "gestión de la tierra" más allá de las posibilidades de uso, a ámbitos como los aprovechamientos, las densidades, su capacidad de soporte y las consiguientes cargas o beneficios, asociados a sus condiciones de constructividad.

Este resumen normativo pretende definir unas líneas de profundización que necesariamente deberán complementarse con el objeto de considerar un diagnóstico adecuado. Está concebido desde la perspectiva de la oportunidad del territorio y de sus normas, para generar o recibir cargas y beneficios del desarrollo urbano, y constituye el eje central de los potenciales instrumentos de financiación.

7.3 Instrumentos de gestión del suelo y financieros

Tal como se ha anotado, la identificación de oportunidades a través de las condiciones normativas permiten deducir, en una primera revisión, que las posibilidades de aplicación efectiva de los instrumentos financieros de generación y cooptación de plusvalías, tanto en su condición tributaria como en la de tasas retributivas producto de la toma de decisiones administrativas, denominada plusvalía en sí misma, tienen amplias posibilidades dadas las condiciones de planificación y autonomías municipales en Bolivia. Tal como se expuso en la visita, un concepto amplio de rentas urbanas debe incluir tanto las rentas como las plusvalías, para pensar más en su operatividad posterior, o sea en la manera como puede recuperarse todo, o parte del incremento del valor del suelo fruto del proceso de urbanización, como mecanismo de desarrollo social y económico; especialmente, mediante su reversión o redistribución como inversión general o local.

También debe establecerse la diferencia entre rentas y plusvalías. De manera general, las primeras se identifican con cualquier ingreso que recibe un factor de producción por su participación en el proceso productivo; cualquier generación de renta lleva implícita el incremento de los bienes y servicios, es decir, del PBI. Por su parte, las plusvalías pertenecen al grupo de las rentas especulativas, o sea, aquellos ingresos que se perciben por parte de los titulares de bienes, sin que se incremente el PBI, el número de bienes o servicios existentes en el mercado.

Las rentas especulativas o plusvalías son propias de los mercados secundarios, que acogen las relaciones de intercambio entre bienes que ya han sido previamente objeto de compraventa. De todos modos, las ciudades no solo son espacios donde se manifiestan estos mercados secundarios, sino que también lo son de la generación de rentas especulativas resultantes del esfuerzo productivo de toda la sociedad, no únicamente del propietario del inmueble objeto de la revalorización.

De la misma manera existen procesos que crean las denominadas rentas diferenciales como, por ejemplo, la transformación del espacio debido a la modificación de actividades y relaciones sociales, por parte de los usuarios de la ciudad; nuevas actividades de lujo, productivas o de ocio, con nuevos servicios terciarios; la implantación o regulación del comercio informal/ilegal; los procesos positivos en función de conflictos resueltos (manifestaciones, delincuencia, ataques, guerras, por ejemplo).

▪ Impuestos directo e indirecto, las tasas y las contribuciones especiales

El impuesto es una transferencia económica de un privado al sector público, exigida coactivamente, sin contraprestación directa, y establecida mediante ley. Es interesante la clasificación de los impuestos en directos e indirectos.

Los impuestos directos son, normalmente, personales y recaen sobre una renta o un patrimonio, cuya titularidad está referida a una persona natural o jurídica, siendo un elemento esencial la capacidad de pago de la misma, como los impuestos directos que recaen sobre la propiedad inmobiliaria o predial. Los impuestos indirectos se establecen generalmente sobre bienes y servicios, por su utilización o consumo, aunque también gravan otros actos u operaciones diversas.

Con el objeto meramente ilustrativo, debemos separar las tasas de los impuestos por ser pagos que total o parcialmente compensan el particular beneficio que un sujeto obtiene del consumo de un servicio público determinado, es decir, la obligación tributaria únicamente nace a partir del momento en que el sujeto hace uso del bien o servicio público. Los impuestos, como hemos visto, se fundan sobre la capacidad general de ingresos o pagos del sujeto pasivo, y no son identificables de manera directa las ventajas específicas que obtiene o le procuran los diferentes bienes y servicios públicos. A la naturaleza universal y genérica de los impuestos se contraponen la particular y específica de las tasas.

Las contribuciones por mejora o por valorización, también llamadas contribuciones especiales, al menos con esta denominación, son más modernas que las tasas y los impuestos. Representan pagos que compensan las ventajas que, con motivo de un servicio público beneficioso para toda la comunidad, obtienen, además, cierto grupo de personas. Por ejemplo, los propietarios de los predios urbanos de una calle son los más directamente beneficiados con asfaltado por parte del estado local, regional o nacional.

Las contribuciones especiales, también conocidas con el nombre de contribuciones de o por mejora, son claros ejemplos de financiación de obras públicas municipales a partir de las externalidades que estas producen. El principio fiscal dominante es el de gravar todo lo que se asienta sobre el territorio municipal, al margen del título de propiedad, privado o público, del suelo correspondiente.

Todo impuesto dirigido a la captación de mayores valores, en nuestro caso, urbanos, debidos a los procesos de crecimiento, planificación y urbanización de las ciudades, tendría que partir de la base de definir dos valores del objeto o predio al cual se impone, el de adquisición y venta, para gravar la diferencia ponderada por el tiempo que ha permanecido en manos del propietario. La consideración de este tiempo, sin embargo, puede ser de distinto orden según se quiera penalizar la especulación o el atesoramiento.

De manera análoga sucede con los impuestos a la propiedad basados en la información catastral, en los cuales se diferencia el valor catastral del impuesto mismo, permitiendo definir, en un mismo avalúo, tasas diferenciales de acuerdo a lo establecido como el mayor y mejor uso. En este caso en particular, las posibilidades de encontrar financiamiento previo a través de la financiación crediticia soportada en el incremento de la recaudación

predial (TIF, por las siglas de: Tax Increment Financing) resultan, en la mayoría de los casos, beneficiosas para la recaudación de fondos a costo cero, para la implementación de planes y proyectos.

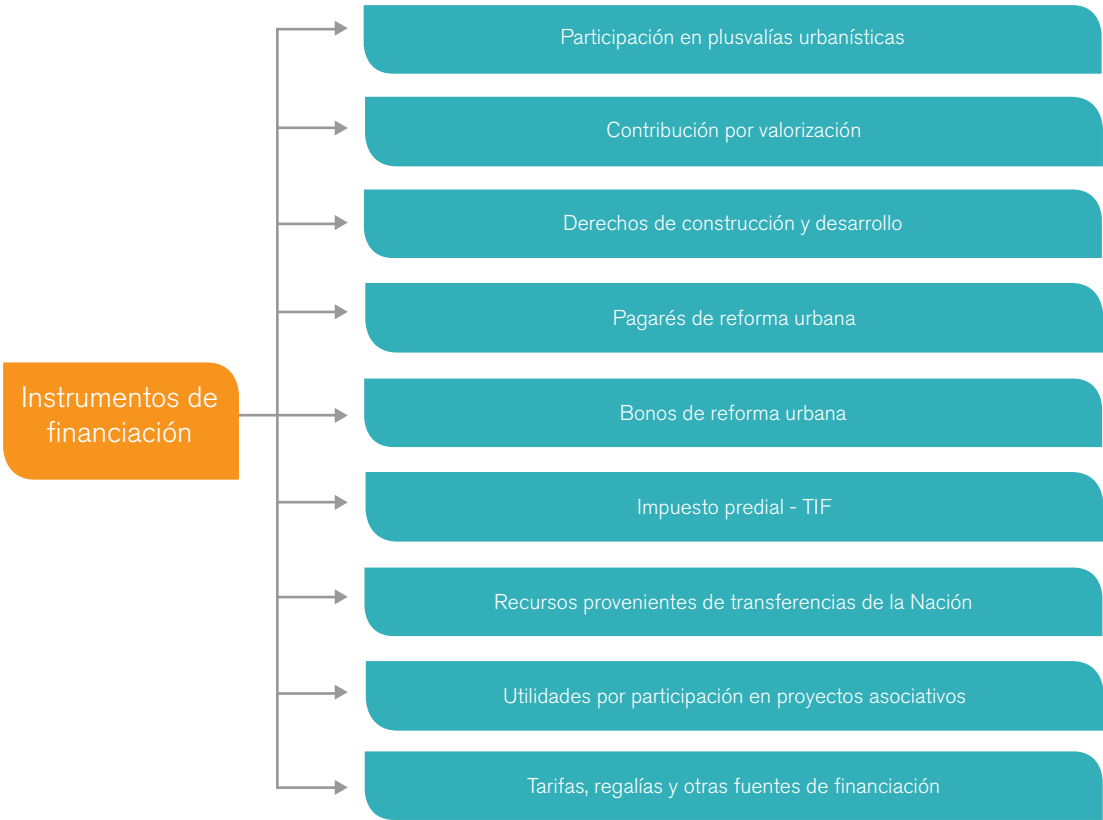
Desde la perspectiva de la gestión urbanística, son aplicables según un primer análisis, los instrumentos de redistribución de las rentas y plusvalías urbanas, puesto que permiten que en parte o, en algún caso más limitado, todo el incremento del valor del suelo se recupere, e incluso se pueda revertir a favor de objetivos urbanos globales. Y son pertinentes porque constituyen un grupo de instrumentos de gobierno local o de trabajo a nivel territorial de los procesos de urbanización, que pueden generar un claro reforzamiento de esas instituciones.

Las reglas y maneras más generalizadas podrían ser por limitaciones normativas al derecho de uso de la propiedad urbana, y las magnitudes de su constructividad, por cargas urbanísticas del costo de infraestructuras, servicios urbanos y elementos de la urbanización, con la posibilidad de aumentar aprovechamientos adicionales equivalentes a cargas generales para el desarrollo de más proyectos a lo planificado, y las cesiones de suelos con destinación a vías, equipamientos o servicios públicos o comunitarios y zonas verdes, en general.

En definitiva, la legislación permite que las rentas y plusvalías urbanas, generadas por la urbanización, puedan ser privatizadas o apropiadas por el promotor o constructor. Pero con los límites de las cargas o pago de los costos, de la infraestructura y servicios urbanos, y las cesiones de suelos públicos para vías, zonas verdes y equipamientos, que la legislación o el planeamiento obliguen a materializar, como forma concreta de definir la función social de esa propiedad.

El diagnóstico avanzó sobre las formas prácticas de aplicación de instrumentos, como aquellos que obligan a efectuar cesiones de suelo a favor de los intereses generales, los que permiten recuperar todo o parte de la carga urbanística o de los costes de la urbanización, de las obras de infraestructura y de los servicios públicos; los que administran los potenciales que se derivan de los incrementos de edificabilidad sobre un índice básico o incluso, de los potenciales edificables dentro de una zona urbana; los que transfieren derechos potenciales de construcción entre zonas urbanas de la propia ciudad, y los que permiten obtener una parte de la renta o plusvalía urbana, propiamente dicha, por cesión de una porción de edificabilidad o aprovechamientos. La siguiente imagen muestra de manera resumida estos instrumentos.

Cuadro 1. Esquema instrumentos de financiación

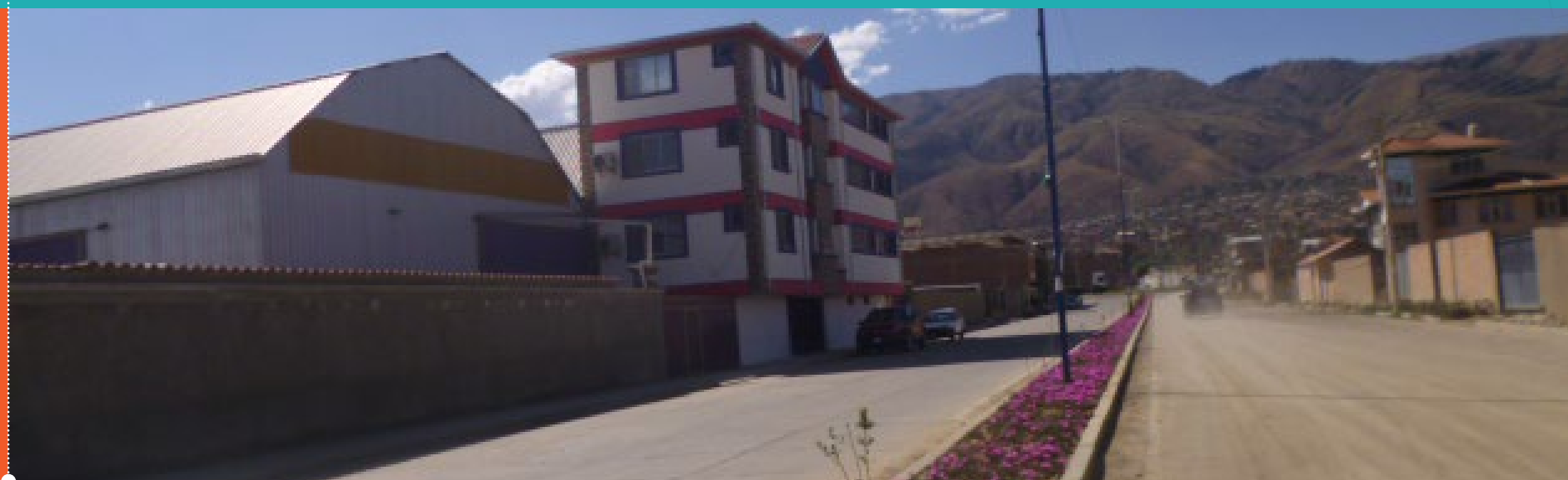


En cualquier caso, el análisis de diagnóstico determina de manera clara cuáles pueden aplicarse, no solo por su condición y viabilidad normativa, sino también partiendo del supuesto de lograr un conocimiento lo más aproximado posible del mercado inmobiliario, de sus circunstancias y complejidades, de la delimitación del polígono elegido y su contexto más próximo, y de su potencialidad al definirse la intencionalidad y los proyectos detonantes al interior del polígono escogido por el Master Plan.



8

DEFINICIONES Y APLICACIÓN



8

DEFINICIONES Y APLICACIÓN

INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL SUELO

El Ordenamiento Territorial se plantea como un cuerpo normativo de carácter eminentemente instrumental, de obligatoria observancia para los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM). El desarrollo del territorio no es, al contrario de lo que muchos piensan, una caja de herramientas de las cuales los municipios y los distritos pueden hacer uso cuando lo deseen y para lo que lo quieran sus administradores de turno. La ley y sus instrumentos de planeamiento, actuación, financiación y control urbanístico tendrían que ser de imperativa aplicación y, como veremos en el desarrollo de los capítulos subsiguientes, cada uno de dichos mecanismos e instrumentos tiene una lógica, una razón de ser y un momento adecuado para su debida utilización.

La normativa del desarrollo del territorio no puede entenderse como un catálogo de instrucciones para que cada municipio o distrito pueda expedir códigos de urbanismo o disposiciones de carácter esencialmente técnico. Más bien deben ser, ante todo, un conjunto de ingredientes e insumos que, claramente comprendidos, adecuadamente aplicados y eficientemente utilizados, debe conducir a que los modelos de crecimiento y reordenamiento urbano que cada una de esas entidades territoriales adopte en beneficio de su propia autonomía, se conviertan efectivamente en una realidad. Esas normas han de servir cuando por fin sean comprendidas y debidamente aplicadas, para que las ideas de los planificadores no se sigan quedando dentro de los estrechos límites de los planos y de las normas o códigos urbanísticos. Eso podrá confirmarse cuando veamos que, en la realidad, el crecimiento de las ciudades no ha seguido obedeciendo la iniciativa de los intereses individuales de los particulares, formales o informales, sino los criterios del desarrollo integral en la búsqueda del bien común y del mejoramiento real de la calidad de vida de la colectividad.

Las normas de ordenamiento territorial, a diferencia de lo que ocurre con muchos otros cuerpos normativos elaborados con las técnicas tradicionales de la tarea legislativa, se distinguen por incluir en su articulado una serie de disposiciones que lejos de contener reglas de conducta específicas, pertenecientes al mundo del deber ser, dirigidas a determinado grupo de sujetos y con sanciones o consecuencias claras para el caso de su cumplimiento o del incumplimiento, consagra objetivos, principios, conceptos y otras descripciones que parecen ajustarse más a simples juicios de valor que a verdaderas normas jurídicas. Tal es el caso del artículo 56 de la Constitución Política del Estado (2009) que enuncia que “toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que esta cumpla una función social...”; en el caso de la propiedad de la tierra, se refiere a “derechos de propiedad limitados y regulados por la ley...”, es decir que los propietarios tengan, además de derechos, responsabilidades con la sociedad respecto a que su propiedad debe satisfacer las necesidades del titular y también del resto.

De conformidad con el citado artículo, los objetivos de la normativa de ordenamiento son el establecimiento de los instrumentos de gestión urbana; la garantía de que el uso del suelo se ajuste a los mandatos constitucionales de la función social de la propiedad, del derecho a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios; la garantía de la protección al espacio público y al medio ambiente; la prevención de desastres; la búsqueda de la concurrencia armónica de las diferentes autoridades en el ejercicio de sus competencias relacionadas con el desarrollo territorial, y el impulso a la ejecución de actuaciones urbanísticas integrales.

La disposición invocada constituye la esencia de la norma. Se debe comprender que las normas de ordenamiento son un cuerpo normativo de carácter eminentemente instrumental y no técnico urbanístico. En efecto, la Ley de Desarrollo Territorial no soluciona los problemas físicos urbanísticos de las poblaciones, ni establece normas técnicas a las que deban

someterse todos los procesos de transformación del suelo en las diferentes poblaciones sino, por el contrario, lo que pretende es poner a disposición de los distritos y municipios a lo largo del territorio nacional y sin excepción alguna, los instrumentos de orden legal para que esos entes territoriales, en ejercicio de sus propias autonomías, puedan cumplir eficaz y eficientemente la función pública que les compete, relativa al ordenamiento de sus propios territorios. El tema del urbanismo no es una simple facultad de tipo intervencionista de los municipios, es una obligación para cuyo cumplimiento tales entes territoriales pueden y deben utilizar las herramientas que la ley proporciona.

Las normas de desarrollo territorial no dicen a los municipios cómo deben diseñar sus urbes, ni las normas técnicas a las que deben someter sus procesos de expansión, ni mucho menos cuáles deben ser las especificaciones que deben tener en cuenta al expedir las normas urbanísticas en las que deban sustentar las licencias de urbanización y de construcción que otorguen. Lo que sí tiene que pretender es poner a disposición de los municipios las herramientas y los mecanismos que pueden y deben utilizar para garantizar que el modelo al cual decidan sujetar su desarrollo territorial, se pueda convertir en una realidad y para lograr que las normas urbanísticas estructurales, generales y específicas que ellos establezcan en ejercicio de sus propias autonomías y competencias, sean respetadas y acatadas por todos.

El que la Constitución establezca como uno de sus objetivos, el de garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad, es uno de los temas más discutidos por parte de la doctrina jurídica, incluso al entrometerse en materias propias del derecho constitucional, civil y otros que están al margen del derecho urbanístico. Ahora bien, la razón por la cual resulta trascendental abordar el tema desde el punto de vista del derecho urbanístico, es el hecho de que la propia Constitución elevó dicha función social, de manera expresa e inequívoca, a la categoría de “principio rector del ordenamiento del territorio”.

Sin restarle méritos a las bases filosóficas sobre las cuales se ha estructurado y depurado cada vez más el concepto de la función social del derecho de dominio o propiedad, desde el punto de vista eminentemente normativo, tal principio encuentra su primer cimiento en una norma de carácter constitucional.

La función social de la propiedad, en tanto derecho real y subjetivo, le impone a su ejercicio una doble finalidad: además de satisfacer necesidades individuales del titular, también debe atender al beneficio colectivo o, al menos, no ir en detrimento de los derechos colectivos de la respectiva comunidad dentro de la cual el titular ejerce su poderío.

En la normatividad boliviana, los GAM son la entidad nuclear del Estado, responsables de la prestación de servicios públicos básicos e infraestructura; sin embargo, los recursos generados en ellos u otorgados por el Gobierno Central siempre serán insuficientes. Esto obliga al diseño de instrumentos de gestión de las ciudades, construyendo políticas que generen equidad, partiendo del principio “el esfuerzo colectivo de la población, debe generar un beneficio colectivo general y no de pequeños grupos particulares.”

Las leyes 1551 (Participación Popular); N.º 1654, de Descentralización Administrativa; 2028, de Municipalidades, y los estatutos autonómicos aprobados plebiscitariamente en septiembre de 2015, profundizan los procesos de gestión del territorio. Las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) o juntas vecinales, son actores clave en la gestión del desarrollo, tanto en la planificación como en el control social y la toma de decisiones sobre la inversión pública en sus jurisdicciones. Esta particularidad ha generado la práctica común de la distribución per cápita de los recursos municipales entre los distritos municipales y las OTB. No obstante, ante la falta de información demográfica actualizada y referenciada por distritos y OTB, la forma de distribución ha cambiado (en muchos casos) asignando iguales recursos a cada distrito y OTB, sin consideraciones demográficas ni territoriales, dejando de lado los criterios de justicia espacial.

De acuerdo al Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal de la Federación de Asociaciones de Municipalidades de Bolivia (SIAM, 2008), casi el 60 % de la inversión pública local se ha dirigido hacia apertura, asfaltado, mejoramiento de vías y equipamientos de salud y educación, y menos del 5 % a la dotación de servicios básicos. Igualmente, la mayoría de las obras de decisión de las OTB son de asfaltado, empedrado y construcción de pequeños equipamientos e infraestructura urbana como principales hechos generadores de valor, que permiten a los inmobiliarios establecer condiciones de mercado privilegiadas. La inexistencia de servicios públicos no significa una menor apreciación del valor del suelo, dado que el negocio inmobiliario incluye la expectativa de la obligación del Estado de proporcionarlos. Es normal encontrar calles con asfalto o pavimento sin sistemas de agua y alcantarillado en el subsuelo.

Al margen de las prioridades de inversión anotadas, el proceso más importante de generación de plusvalías, en los últimos años, ha sido el dinámico mercado de la construcción y ocupación de suelo que plantea la responsabilidad a algunos GAM al cambio de sus normas sobre aprovechamientos, alturas o índices de ocupación de suelo, entre otros, que acompañan esa dinámica. Lo más significativo es la habilitación de suelo para acciones inmobiliarias urbanas, a través de políticas de regularización de propiedad, ignorando los procesos de planificación territorial previos, propiciando la multiplicación de las áreas urbanas con escaso o ningún criterio técnico y una intensa generación de plusvalías capturadas por particulares.

Según el artículo 6 de la Ley 247, de 2012, “... los GAM's, a efectos de la regularización del derecho propietario (...) deberán delimitar sus radios o áreas urbanas en un plazo no mayor a un año a partir de su publicación”. Muchos loteadores lograron la regularización de sus fraccionamientos, creados como terrenos de engorde, de venta fraudulenta con la necesaria consecuencia de disminución de áreas agrícolas en contra de la seguridad alimentaria y la impermeabilización de áreas de recarga de acuíferos. Sin duda, la ley alentó la generación de áreas urbanas sin ninguna planificación demográfica y estableció nuevos perímetros urbanos de acuerdo a intereses personales de terratenientes, en contravía de los derechos y beneficios colectivos, profundizando inequidades de distribución de cargas y beneficios.

Resulta de importancia fundamental advertir que la no existencia de limitaciones a las posibilidades de regularización, según la cual un lote podría regularizarse en repetidas ocasiones, genera una distorsión de los mercados formales e informales, trasladando la captura de las plusvalías generadas en el acto administrativo de regularización a los inmobiliarios o a las OTB, según el caso, quienes permanentemente tienen un plus de expectativa de futuras autorizaciones y legalizaciones de construcciones desarrolladas sin las debidas licencias ni requerimientos de ley que ofrecer a sus potenciales compradores, del cual se apropian de manera directa sin ninguna posibilidad de captura de rentas para los GAM.

Desde esta perspectiva, los instrumentos financieros son los mecanismos definidos en el ordenamiento territorial que permiten, a partir de la intervención privada o pública del suelo urbano o rural, proveer a los entes territoriales de alternativas generadoras de recursos en estos suelos, para orientarse a la financiación y desarrollo urbano en pro del cumplimiento de la función pública del urbanismo.

En los últimos años, algunas OTB del área metropolitana de Cochabamba idearon modelos de captura local de plusvalías. Es decir, implementaron mecanismos que obligan a los vecinos barriales a hacer aportes o “tributos” cuando sobre su jurisdicción se hacen transferencias de propiedad, habilitación de nuevas áreas urbanas y otros ejercicios inmobiliarios o de servicios. Por ejemplo, a través de los servicios de agua: la oferta de servicios básicos, especialmente agua potable, en el país, es uno de los más deficitarios, en particular los servicios dependientes de los GAM responsables de hacerlo. Solo 30 % del agua consumida en el área metropolitana de Cochabamba proviene de empresas de agua y alcantarillado, de la cual solo 18 % es potable, el resto (70 %) de la población se sirve de sistemas de agua autogestionados que funcionan a través de extracción de aguas subterráneas, instalación de sistemas de redes o compra de agua de cisternas.

Los Operadores Locales de Pequeña Escala (Olpes) parten del principio de la solidaridad y comunitariedad del servicio, pero usufructúan las ganancias creando un mercado interno de agua que genera ganancias utilizadas, en la mayoría de los casos, para reinvertir en el mismo sistema de agua, pero también para la ejecución de obras urbanas barriales pagadas con las plusvalías captadas en los mercados de agua. En otras palabras, en algunos municipios del área metropolitana de Cochabamba, las OTB ligadas a Olpes ejecutan obras urbanas (pequeños parques, apertura de vías, empedrados, etc.) con esos recursos, pero sin ninguna congruencia ni supervisión de las autoridades planificadoras.

También, a través de los mercados de suelos: este “boom” inmobiliario nacional y local ha logrado la rápida urbanización de varios municipios del país, obligando a dirigentes y vecinos de barrios a crear estrategias que salven algunos efectos de esta dinámica a través de la captura directa de plusvalías. Por este camino se han detectado varias OTB que exigen a vendedores y compradores de tierra, montos de dinero para respaldar la transferencia de tierra, fraccionamiento o edificación. En la práctica, cualquier ejercicio inmobiliario dentro de la jurisdicción debe incluir un aporte monetario o de suelo, o de ambos, para beneficio de la comunidad. Este aporte —de acuerdo con algunas versiones— puede alcanzar hasta el 1 % de los precios convenidos, ingresando a las arcas del barrio (no del municipio).

Sin lugar a dudas, estas dos estrategias representan formas relevantes y exitosas de captura local de plusvalías para beneficio de algunos barrios; sin embargo, ninguno tiene un marco legal que los regule y, peor aún, ninguno tiene el control de alguna instancia más allá que la organización del barrio, hecho que ha significado (en muchos casos) el aprovechamiento de algunos dirigentes o grupos de dirigentes para su beneficio particular a través de estafas al interior. Pero, pese a eso, constituyen efectivas medidas de intervención a los mercados de suelo para beneficio de la comunidad.

La propuesta: Hacia la captura local

Como es conocido, el proceso de participación popular y descentralización desarrollado después de 1994, así como el proceso constitucional autonómico y su respectiva legislación, entre los años 2009 y 2010 significó para los GAM locales el fortalecimiento de competencias por la transferencia de poderes y responsabilidades, y los mayores compromisos de los gobiernos locales, a su vez, transferidos a la población por participación popular. En muy pocos casos se logró cumplir con las responsabilidades asignadas, obligando a la población local a autogestionar servicios por las deficiencias del gobierno municipal (como se ha visto con el caso del agua y otros servicios), hecho que ha fortalecido su organización dotándoles, en muchos casos, de una alta capacidad administrativa y de gestión a través de mesas directivas especializadas y organizadas. La propuesta consiste en potenciar la captura local de plusvalías desarrollada en los barrios a través de la legalización y formalización de procedimientos, amparados en el marco legal vigente mediante una nueva norma que materialice la captura y que, además, le otorgue responsabilidades, cuando existan, en cualquiera de los siguientes procesos:

1. Transferencia de derechos de propiedad.
2. Cambio de usos de suelo.
3. Recalificación de suelo a través de norma urbana (si implica generación de plusvalías).
4. Edificación de obras que cumplan función de lucro.
5. Fraccionamiento, subdivisión y urbanización de propiedades urbanas.

Estos procesos requieren control desde la organización vecinal, y recálculo de plusvalías en función de la elaboración de avalúos financiados por la OTB, coadyuvados por los Gobiernos Autónomos Municipales, de acuerdo a las especificidades mencionadas en la tabla siguiente, y cuyas definiciones y particularidades se explican más adelante.

Cuadro 2. Tipo de proceso e instrumentos

Tipo de proceso	Instrumento	Cálculo base
1. Transferencia de derechos de propiedad.	Plusvalías Actualización catastral	La transferencia de derechos de propiedad genera información actualizada sobre los valores comerciales de los predios y su desarrollo inmobiliario. Esta puede contrastarse con información histórica que permita determinar el valor de la plusvalía transada y cobrar una parte del mismo, más allá de la actualización ordinaria de los precios medida como proporción del incremento del índice de precios (inflación).
2. Cambio de usos de suelo.	Plusvalías	En el caso de que los cambios de uso impliquen la generación de plusvalías (de suelo rural a urbano, por ejemplo), estas se calcularán de acuerdo con el cálculo del potencial del suelo en el nuevo uso mediante el método valuatorio de cálculo de los precios residuales de los aprovechamientos potenciales.
3. Recalificación de suelo a través de norma urbana (si implica generación de plusvalías).	Plusvalías	Los cambios de calificación del suelo que implican mejoramiento de aprovechamientos, incremento de densidades o de alturas permitidas, por ejemplo, se calcularán de acuerdo con el diferencial entre cálculo del potencial del suelo entre las normas anteriores y las nuevas normas adoptadas, mediante el método valuatorio de cálculo de los precios residuales de los aprovechamientos potenciales.
4. Edificación de obras que cumplan funciones públicas y aumenten valor del suelo.	Contribución por mejoras-valorización Actualización de catastro, como resultado Posibilidad de aplicación TIF	<p>La posibilidad de apropiar plusvalías de la ejecución de obras públicas requiere el formalismo de la declaratoria previa del interés público de las mismas, de su costo y su área de influencia. La base de cálculo se da por la realización de dos avalúos, el primero en la condición sin proyecto y el segundo considerando los valores con el proyecto ejecutado, medido sobre la base de los promedios de valorización de proyectos y coberturas ejecutados con anterioridad.</p> <p>Es importante considerar que, además de la capacidad de generar recursos para las obras, en particular, también generan nuevos precios base para la base catastral, incrementando las posibilidades de captación de recursos vía el impuesto predial ordinario.</p> <p>En algunos casos especiales podría utilizarse ese diferencial y aplicar el instrumento definido como TIF, con el fin de garantizar la ejecución de obras complementarias.</p>
5. Fraccionamiento, subdivisión y urbanización de propiedades urbanas.	Reajuste de tierras. Obligaciones urbanísticas. Reparto de cargas y beneficios	<p>Este tipo de proyecto en general, más que dinero, tiene la capacidad de generar terrenos para incrementar el soporte del territorio, mediante el aporte para vías, espacio público y equipamientos, en calidad de obligaciones urbanísticas.</p> <p>De la misma manera, ante la aplicación de instrumentos de gestión tipo Plan Parcial o Master Plan, se utilizaría la distribución equitativa de cargas, tanto locales como generales y de beneficios de aprovechamiento o densidad, regulares o extraordinarios.</p>

En general, los instrumentos están orientados a revisar, interpretar y aplicar las condiciones normativas vigentes en el territorio con el objetivo de generar plusvalía y recuperar recursos financieros que garanticen la distribución efectiva y equitativa de beneficios y cargas en el territorio, y aseguren un modelo de ciudades con equidad y calidad urbana y social.

Como toda clasificación, tratar de agrupar los instrumentos financieros tiene un carácter arbitrario. Para efectos meramente prácticos, se ha tratado de agruparlos de acuerdo con sus posibilidades como herramientas, es decir con su potencialidad para abordar algunos de los problemas de los procesos de planificación y ordenamiento, siempre bajo la perspectiva del principio de la función social de la propiedad.

8.1 Para evitar la especulación y la elevación del valor de los suelos

8.1.1 Anuncio de proyecto

Es un instrumento de gestión que permite contrarrestar la especulación en el precio del suelo, en el cual se establece la posibilidad de descontar al valor comercial de un predio, el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto o la obra que constituya el motivo de utilidad pública para su adquisición.

Permite realizar el descuento del avalúo comercial de adquisición del inmueble al momento, el monto correspondiente a la plusvalía o el mayor valor generado por el anuncio del proyecto, programa u obra. Ese descuento es la diferencia entre el valor del suelo antes del anuncio del proyecto y el valor máximo causado por el anuncio, siempre y cuando el propietario no hubiere pagado participación en plusvalía por obra pública o contribución por valorización. Con el anuncio de proyecto el ahorro para el Estado es del 100 %, pero cuando el Estado cobra la participación en plusvalía, solo se ahorra el 50 % del aumento del valor. Se puede decir, entonces, que el anuncio de proyecto es una forma de cobrar indirectamente la plusvalía.

Con miras a la realización de dicho descuento, el Estado debe efectuar unos avalúos de referencia comercial que reflejen el momento cero, es decir, el momento previo al anuncio de la intención de realizar un proyecto o iniciativa pública en el sector, destinados a definir el valor comercial del suelo antes del anuncio del proyecto, el cual servirá de base para identificar los incrementos en el valor del suelo, generado por el respetivo anuncio, pues la sola intención de realizar un proyecto en determinada zona, eleva los precios del suelo y genera un proceso especulativo del valor del suelo que tendría que ser asumido por el municipio al momento de la adquisición de los inmuebles para el desarrollo del proyecto.

El proyecto a realizarse por parte de la entidad correspondiente, y por el cual se utiliza el instrumento de anuncio, deberá contar con una declaratoria de utilidad pública o interés social.

El anuncio de proyecto deberá realizarse mediante acto administrativo de carácter general, y deberá contar con:

- La descripción del proyecto, programa u obra que constituye el motivo de utilidad pública o interés social.
- La delimitación preliminar de la zona en la que se adelantará el proyecto, la cual debe estar identificada por coordenadas en escala de 1:2 000 o 1:5 000.
- Los avalúos de referencia correspondientes al área descrita, o la orden para ordenar o contratar la elaboración de los avalúos de referencia dentro de los seis meses siguientes a la expedición del acto administrativo de anuncio de proyecto.
- La vigencia del anuncio de proyecto es ilimitada, es decir, el instrumento es perpetuo en el tiempo, pero los avalúos de referencia deben ser actualizados, ya que no pueden tener un tiempo de expedición superior a un año de anterioridad a la fecha de expedición del anuncio del proyecto.

En definitiva, este instrumento enfría el valor del suelo, pero no el de la construcción; así que, si la norma urbanística permite unos aprovechamientos generosos, puede que el valor del suelo no aumente drásticamente por la implementación del anuncio de proyecto, pero sí el de la construcción; por tanto, este instrumento debe estar complementado con otras estrategias que limiten la construcción en la zona objeto del proyecto, sin impedirla completamente, pues daría lugar a una afectación, como lo es el derecho de preferencia. Es importante resaltar que el anuncio de proyecto no tiene solo que ver con obras de utilidad pública o interés social, sino también con programas, proyectos, planes e intervenciones estatales. Además de esto, el anuncio de proyecto no debe ser inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria.

8.1.2 Derecho de preferencia

Es un derecho en favor de los bancos inmobiliarios o de quien haga sus veces, que se inscribe en el folio de matrícula inmobiliaria, e implica que los propietarios que tengan la intención de enajenar sus inmuebles deberán, por una sola vez, ofrecerlos en primer lugar a los bancos de tierras.

En otras palabras, cuando el propietario del lote al cual se le inscribió el derecho de preferencia, esté pensando en realizar alguna transacción con este inmueble, deberá primero consultar a la entidad pública que inscribió el derecho de preferencia, su intención de adquirir o no el lote, con el fin de hacer efectiva la primera opción de compra. La entidad no está obligada a comprar el bien.

El derecho de preferencia le permite al Estado, además de la primera opción de compra, participar en el mercado inmobiliario, por lo menos, mediante su conocimiento, lo cual a la postre le otorga algún tipo de control sobre las transacciones inmobiliarias que se puedan llevar a cabo sobre un territorio que le interese adquirir y así evitar la especulación. Mientras

la administración municipal no cuente con un banco de tierras, el derecho de preferencia lo ejercerá la entidad territorial por conducto del alcalde.

Este instrumento no da lugar a indemnización o compensación alguna, pues no existe una limitación efectiva al derecho de propiedad, ya que el propietario del inmueble puede disponer de él, incluso enajenarlo, pues si después del proceso de consulta a la entidad que inscribió el derecho de preferencia esta no está interesada en el bien, el propietario podrá continuar con su intención de enajenarlo a un tercero.

8.1.3 Declaratoria de urgencia

Es un instrumento que permite la expropiación por vía administrativa, bajo condiciones especiales de urgencia establecidas por la ley, como medio expedito para iniciar la adquisición de inmuebles. Esta declaratoria deberá ser realizada por la autoridad competente.

8.1.4 Afectación

Es un instrumento que permite sacar el inmueble del comercio y congelar el valor del suelo, con el fin de evitar que se urbanice, parcele e incluso se subdivide el territorio.

Esta limitación debe ser inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia; además, genera la obligación de indemnizar al particular afectado. Toda afectación causada por el Estado en cumplimiento de normas urbanísticas, le impide al particular propietario del inmueble la posibilidad de disponer del lote y obtener un provecho económico del mismo, limitando el derecho de dominio (uso, disposición y goce) y, a su vez, creando el derecho a una indemnización para compensar el sacrificio que se le impuso en beneficio del interés general.

8.1.5 Desarrollo o construcción prioritaria

Es un instrumento de gestión mediante el cual se le impone al propietario de un predio urbanizable no urbanizado, la obligación de desarrollarlo o darle la destinación social que para el mismo se haya establecido en el PMOT correspondiente durante el tiempo establecido para ello, bajo la pena de enajenación forzosa en pública subasta.

Son áreas objeto de este instrumento, aquellas que teniendo la posibilidad de ser desarrolladas o renovadas, su propietario no lo hace, generando especulación en el precio del suelo. Su aplicación consiste en la posibilidad que tienen los municipios de declarar de desarrollo prioritario lotes urbanizables no urbanizados, donde es evidente la intención de retener su desarrollo a la espera del aumento de su valor.

Con este instrumento, el Estado busca influir directamente sobre el precio del suelo y así evitar una posible especulación en el mismo, causado por decisiones del PMOT; además, busca incorporar al mercado inmobiliario, fracciones del territorio consideradas clave en el desarrollo del modelo de ocupación de la ciudad.

8.2 Para realizar compensaciones y contraprestaciones

8.2.1 Disminución en la estratificación

Los estratos socioeconómicos tradicionalmente han funcionado como un mecanismo para discriminar la tarifa por la prestación de los servicios públicos domiciliarios, según las condiciones económicas de las zonas, su ubicación y la calidad de la prestación del servicio. Es una clasificación que se le realiza a los inmuebles residenciales para la prestación de los servicios públicos; pero, además, puede ser usada como un mecanismo de compensación.

8.2.2 Exenciones tributarias

Es un instrumento que permite que el propietario de un inmueble declarado de conservación, en determinados casos estipulados por la ley, se vea liberado de parte o la totalidad del pago del impuesto del bien. Precisamente, uno de esos casos es como mecanismo para compensar la desigualdad causada por el tratamiento de conservación.

Es de destacar que este instrumento de compensación podrá ser usado de manera alternativa o complementaria cuando no se opte por la asignación de derechos transferibles de construcción y desarrollo u otro mecanismo de compensación.

Sin embargo, al igual que la disminución en la estratificación, este instrumento resulta insuficiente por sí solo y se evidencia cuando la intención del propietario del inmueble por el cual se da lugar a la compensación, es la de realizar una actividad lucrativa en ejercicio de los atributos de goce y disposición del derecho a la propiedad, ya que tanto las exenciones tributarias como la disminución en la estratificación solo alivian la carga del mantenimiento del bien, pero no compensan la posibilidad de obtener una utilidad económica sobre el mismo.

8.2.3 Indemnización por actuaciones urbanísticas

La indemnización se causa cuando hay un perjuicio que impide el desarrollo óptimo de un derecho, obligando a un particular a soportar una carga que, en principio, no tendría la obligación de hacerlo. Para el caso concreto, es necesario limitar las situaciones que dan lugar a este tipo de compensación, circunscribiéndola solo a las indemnizaciones por causa de expropiaciones y de afectaciones urbanísticas.

Indemnización por expropiación: La expropiación de un inmueble, bien sea por vía judicial o por vía administrativa, se da como resultado del fracaso en la negociación directa que el municipio inicia para la adquisición de un predio, en cumplimiento de una declaratoria de interés público o de urgencia, según sea el caso. Esta expropiación da lugar a la enajenación forzosa del título traslativo de dominio al Estado generando la obligación de indemnizar al particular expropiado, como compensación a la limitación total de su derecho a la propiedad.

Indemnización por afectación: El otro tipo de indemnización del que se trata en este apartado, es la resultante de la afectación de lotes por parte del municipio, por protección ambiental o por construcción de obra pública. En estos casos, el propietario de dichos lotes no puede desarrollar proyecto urbanístico alguno, debido a la constitución de esta restricción urbanística que, sin lugar a dudas, genera desequilibrios frente a las cargas públicas, justificado por el principio de la supremacía del interés general sobre el particular, haciendo necesaria una compensación que busque disminuir este desequilibrio.

Se diferencia la indemnización por obra pública de la derivada por el tratamiento de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, para quien las cargas impuestas por el ordenamiento territorial con el fin de la conservación, deberán ser compensadas y no indemnizadas.

Este no es un tema menor, pues la indemnización por afectación implica una limitación total en el ejercicio del derecho a la propiedad, ya que se deriva de un daño que el particular no tiene el deber jurídico de soportar, como es el caso de la afectación por obra pública, en donde el municipio, eventualmente, deberá adquirir el lote o porción del lote afectado, mientras que, por otro lado, la compensación es causada por la disminución parcial de ese mismo derecho, pero el propietario del inmueble no pierde su derecho de dominio, pero sí adquiere la obligación de ser compensado por alguno de los instrumentos establecidos por la ley.

Cabe resaltar, además, que no todos los tipos de conservaciones deberán ser compensados. Es el caso de las zonas de protección ambiental, las cuales poseen unas características propias que impiden la construcción y localización de asentamientos humanos por razones de prevención de riesgos naturales, es decir, una afectación impuesta por la misma naturaleza, como lo son los retiros a fuentes hídricas, retiros a nacimientos de agua, zonas de riesgo no recuperable, y no una imposición del Estado, como la protección de suelo urbano por razones paisajísticas.

Esta afectación por parte del Estado causada por las cargas del desarrollo urbano, le impide al particular propietario del inmueble, la posibilidad de disponer del lote y obtener un provecho económico del mismo, limitando el derecho de dominio (uso, disposición y goce) y, a su vez, creando el derecho a una indemnización para compensar el sacrificio que se le impuso en beneficio del interés general.

8.2.4 Pagos en especie

Consiste en que, a partir de unos aprovechamientos adicionales que el municipio le ofrece al desarrollador o propietario del lote, este, como contraprestación, cede a título gratuito suelo adicional al que tradicionalmente estaría obligado a ceder, bien sea en su mismo predio o en otro territorio que el municipio bien considere.

Este instrumento se desarrolla gracias a la posibilidad que tiene el municipio, por ser en quien reside el mandato constitucional y legal de ordenar su territorio, de permitir un aprovechamiento adicional y en contraprestación por este beneficio, solicitar el pago en especie.

Este trueque entre beneficios y cargas adicionales es coherente, pues mantendría el equilibrio en el reparto de cargas y beneficios, dado que los aprovechamientos adicionales estarían compensados por las cargas adicionales exigidas como contraprestación; además, este artículo le permite a los municipios establecer mecanismos que garanticen este reparto equitativo.

8.2.5 Pago por servicios ambientales

El pago por servicios ambientales es un incentivo, en dinero o en especie, que las personas (naturales o jurídicas) beneficiarias de un servicio ambiental, a través de las entidades territoriales, reconocen contractualmente a los propietarios y poseedores regulares de predios ubicados en las áreas de importancia estratégica, que por el uso del suelo establecido en el POT de la ciudad, permite la conservación o recuperación de los ecosistemas naturales y, en consecuencia, el mejoramiento de los servicios ambientales asociados al recurso natural.

Este incentivo se puede ver desde dos ópticas; una de ellas podría ser la forma de mitigar el deterioro de los recursos naturales, por medio del pago a los propietario o poseedores regulares del suelo, para su protección efectiva, y por otro lado, como la compensación por la limitación del ejercicio del derecho de propiedad, que le impone el ordenamiento territorial a los propietarios de estos terrenos. Es en esta última visión en la que se centra este diagnóstico.

Estos recursos deben provenir de los beneficiados por la protección de los recursos naturales, como compensación por las limitaciones que la conservación de estos recursos fundamentales para el bienestar de la ciudad, le imponen a los propietarios o poseedores de los predios, convirtiéndose estos últimos en proveedores, permitiendo el cumplimiento del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

8.2.6 Transferencia de derechos de construcción y desarrollo

Es un mecanismo de compensación que les permite a los propietarios de terrenos con tratamiento de conservación patrimonial o ambiental, según sea el caso, utilizar el potencial de aprovechamiento constructivo limitado por la declaratoria de conservación, posibilitando su traslado a una zona receptora.

Es necesario aclarar que este tipo de compensación derivada de la conservación ambiental impuesta por el Estado en busca de la preservación y conservación de condiciones naturales propias del inmueble, como el paisaje o la provisión de algunos bienes ambientales en para el beneficio general, como se ha anunciado anteriormente, debe diferenciarse de la conservación ambiental por razones de protección y prevención del riesgo, que no dan lugar a una compensación, pues la fuente de esa limitación está dada por la naturaleza y no por el Estado, como en la primera.

Para la implementación del instrumento de compensación de transferencia de derechos de construcción y desarrollo, el POT o los instrumentos complementarios, tendrá que establecerlo como tal y, además, deberá fijar zonas generadoras de derechos de construcción y zonas receptoras de estos. Estas zonas generadoras, para el caso de la transferencia de derechos, son aquellas geoeconómicamente homogéneas, en las cuales no se puede hacer uso de todo el potencial constructivo que permitiera la capacidad de soporte, a causa del tratamiento de conservación. Y por el contrario, las zonas receptoras son aquellas, también geoeconómicamente homogéneas, a las que el municipio les establece un aprovechamiento básico y uno adicional, teniendo en cuenta la capacidad de soporte de la zona. Los derechos de construcción adquiridos por los propietarios de las zonas generadoras, como compensación por la limitación al derecho de dominio, podrán ser utilizados por ellos mismos o vendidos libremente como aprovechamientos adicionales en las zonas receptoras, estipuladas desde el ordenamiento territorial.

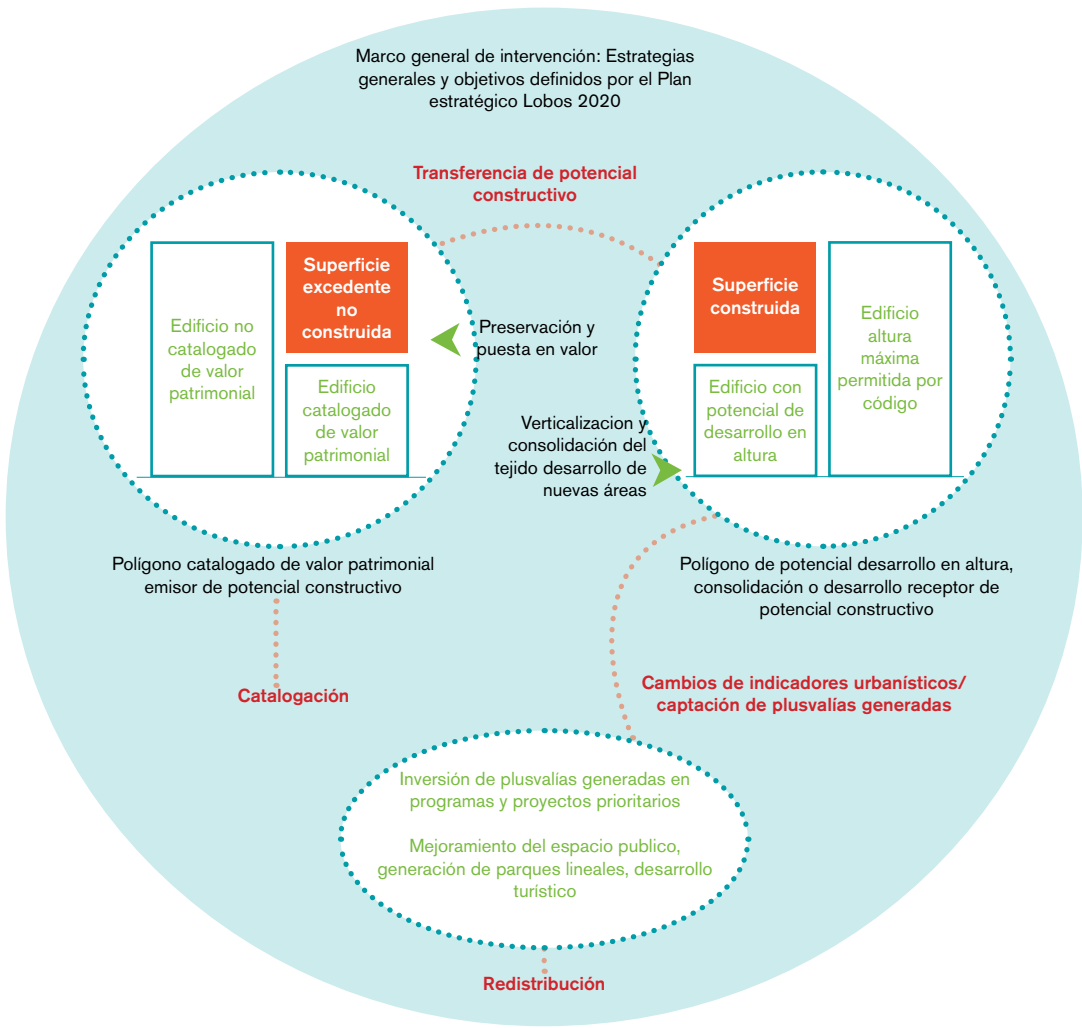


Figura 5. Esquema de transferencias

Los derechos transferibles de construcción y desarrollo podrán ser otorgados mediante el incremento en los índices de edificabilidad o potencial de desarrollo, representado en el aumento de cualquiera de las siguientes formas de medición:

- De la densidad o del número de unidades construibles.
- De los metros cuadrados edificables.
- De los índices de ocupación y construcción.
- Aquellas que defina la reglamentación específica de los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que los desarrollen.

8.2.7 Venta de derechos de construcción y desarrollo

La venta de derechos de construcción y desarrollo es un instrumento de gestión asociado a una política de contraprestación, ya que le da la posibilidad al municipio de permitir unos aprovechamientos adicionales de derechos de construcción y desarrollo a cambio de una contraprestación monetaria que el particular deberá pagar para construir un aprovechamiento mayor en zonas receptoras.

Este instrumento se desprende del principio del aprovechamiento adicional de derechos de construcción y desarrollo y de que el propietario de estos derechos adicionales, en principio, es el municipio o distrito, pues aún no los ha permitido. Este aprovechamiento adicional se traduce en derechos de construcción que le permiten al desarrollador una mayor edificabilidad en un predio con aprovechamiento básico.

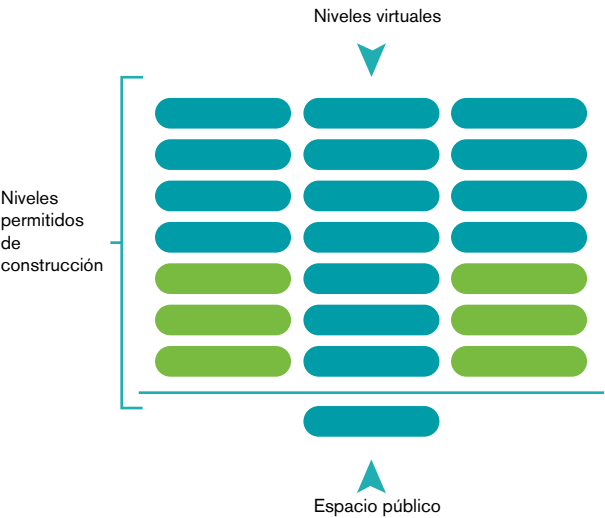


Figura 6.a. Esquema de niveles

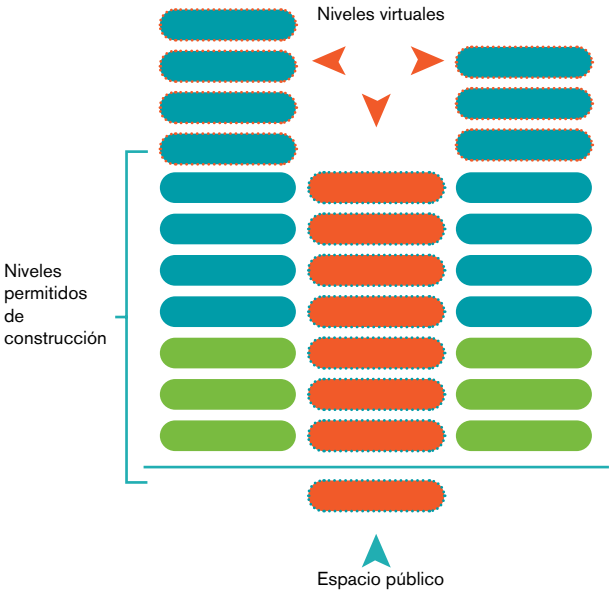


Figura 6.b. Esquema de niveles

8.3 Instrumentos para la financiación y el reparto de cargas y beneficios

8.3.1 Pago de obligaciones urbanísticas

Corresponden a las áreas que debe aportar todo interesado en urbanizar o construir, toda vez que la población lo requiere para su óptimo desarrollo y mejoramiento de su calidad de vida; además, define que las áreas y construcciones de cesión pública gratuita y obligada para todas las actuaciones urbanísticas a licenciar o reconocer o legalizar, son: áreas requeridas para vías públicas vehiculares y peatonales, áreas requeridas para zonas verdes recreacionales, parques, plazas o plazoletas; áreas requeridas para la construcción futura de equipamientos básicos, y la construcción de equipamientos públicos básicos.

De la misma manera puede establecerse que la cesión de zonas verdes recreativas y equipamientos, se puede realizar tanto en suelo como en dinero, y la obligación de construcción de equipamientos, tanto en obra construida como en dinero.

8.3.2 Participación en plusvalía-rentas diferenciales

David Ricardo, uno de los padres de la economía liberal capitalista, define la economía clásica “como el mayor valor generado de suelo rural”. Para la economía marxista, el desarrollo de esta aplicación esgrime el concepto como “el mayor valor del suelo generado por el trabajo apropiado por el terrateniente, pero producido por el trabajador”. En el siglo

XIX, Henry George la definió como “el incremento que tiene el valor del suelo urbano por el cambio de destino de rural a urbano”.

RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS: UNA DEFINICIÓN

La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del suelo atribuibles a los “esfuerzos de la comunidad” más que a las acciones de los propietarios. La recuperación de estos “incrementos inmerecidos” puede hacerse indirectamente mediante su conversión en ingresos públicos en forma de impuestos, contribuciones, exacciones y otros mecanismos fiscales, o mediante su inversión en mejoras locales para beneficio de toda la comunidad.

María Mercedes Maldonado, Perspectivas urbanas, LILP, 2007: 198

Actualmente se habla de varios tipos de plusvalía: comúnmente se denominan Plusvalías I y II y se asocian a los conceptos generales de rentas diferenciales de tipos I y II.

La plusvalía es el mayor valor del suelo urbano debido a una mejor localización o a la calidad de la infraestructura de contexto de un predio dentro de la ciudad. La denominada Plusvalía II es el mayor valor del suelo generado por el mayor y mejor aprovechamiento del predio, que es atribuible a las normas urbanísticas.

En las ciudades con centros urbanos claramente definidos como monocéntricas puede aplicarse la teoría de que a menor distancia del centro, el suelo tiene un mayor valor que en la periferia. Buenos Aires, Montevideo o Rosario Córdoba, son ejemplos claros de ciudades que mantienen un modelo “europeo” donde el centro (Madrid, París) se mantienen como el punto vital de las actividades económicas y financieras. En este modelo, si la ciudad se expande creciendo hacia la periferia, todos los valores suben.

En las ciudades policéntricas el aumento del valor del suelo se va desplazando del centro inicial hacia los sectores de más altos ingresos, formando en esos sectores nuevas centralidades hacia donde se dirigen las oficinas y centros comerciales. Con el paso del tiempo los centros comerciales se expanden hacia otros sectores más populares que van quedando demasiado lejanos, pero también son mercados interesantes que generan nuevas centralidades de diferentes categorías. En este modelo, común en el desarrollo urbano de Estados Unidos, los centros administrativos se quedaron en sectores originalmente centrales y la actividad económica se desplazó en varias ocasiones. Ciudad de México, Bogotá, Santiago, Quito o Medellín son ejemplos notables.

En la práctica, esos “movimientos” producen desplazamiento de los valores del suelo asociados a los usos preponderantes de cada época particular de su propio desarrollo.

De vivienda de baja densidad a oficinas y centros comerciales o alta densidad residencial, estos cambios de usos y la intensidad de los mismos refuerza las tesis del valor del suelo en función de su capacidad de generar rentas.

En nuestro caso, el cambio de indicadores urbanísticos para el “polígono de actuación” permite la captación de plusvalías de las áreas receptoras de potencial constructivo. Esto consiste en la aplicación de un tributo que se cobra por única vez en el momento en que se manifiesta esa mayor plusvalía (la venta del predio, la solicitud de permisos de obras, etc.). El nivel de recuperación de las plusvalías depende del diseño del mecanismo y está determinado por una alícuota del tributo y el cálculo de la base imponible.

La plusvalía corresponde a la diferencia del valor de mercado del inmueble antes y después del hecho que genera la valorización. Esto se realiza mediante avalúos periódicos que permiten definir valores promedio por áreas homogéneas. La rigurosidad del avalúo reduce las posibilidades de que el valor de venta sea subdeclarado y pagada su diferencia de modo informal, pasando parte de la plusvalía generada al propietario en su propio y único beneficio. Lo recaudado pasa a formar parte de un “Fondo de Desarrollo” para ejecutar otros programas y proyectos definidos por el plan y considerados prioritarios.

Con la aplicación de estos instrumentos combinados, el plan puede, por ejemplo, conservar las cualidades del centro histórico de la ciudad, resguardando el valor de su paisaje urbano. También puede compensar los efectos no deseados de la aplicación de la norma de protección, promoviendo la inversión de los propietarios y la conservación de sus inmuebles. Finalmente, en el área de recepción de los derechos de desarrollo transferidos, el municipio puede capturar y administrar las plusvalías generadas por la mayor capacidad edificatoria, otorgada por norma en el resto de la ciudad.

Reconocer cómo evoluciona tendencialmente una ciudad, de qué modo se produce la diferenciación de lugares, cómo enfatizar criterios de sustentabilidad ambiental y cómo dinamizar el sector productivo, permitirá desarrollar propuestas que fomenten una ciudad más sostenible, más amigable, y, a través de la redistribución de la plusvalía capturada, todo plan permite ejecutar proyectos prioritarios para una ciudad más saludable, equitativa e integrada.

En la legislación colombiana, de acuerdo con lo expuesto en los artículos 74 al 87 de la Ley 388 de 1997, son hechos generadores de la participación en plusvalía, los siguientes:

- La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.
- La ejecución de obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación, la contribución de valorización.

Es claro que la incorporación de suelo al perímetro urbano o suburbano eleva su precio, dada la condición potencial del suelo regulado, es decir sus oportunidades inmobiliarias multiplicadas a través de la expectativa de prestación de servicios, oportunidades laborales y mejores sistemas de transporte, como situaciones claras de la condición urbana o suburbana.

Por otra parte, surgen oportunidades comerciales y de actualización de valores del suelo a partir de conceptos como: una ciudad con una racional mezcla de usos, la relación entre lo público y lo privado, la articulación de las condiciones del territorio, los niveles de prevalencia relacionados con el uso del suelo y las áreas mínimas requeridas para las actividades económicas, los retiros de protección y restricciones entre usos, la ocupación del espacio público y la extensión del servicio o de la actividad económica sobre este mismo, la asignación de usos para grandes áreas, el buscar mayor intensidad de usos de acuerdo con las jerarquías, el manejo de los equipamientos y algunos usos como alojamiento, salud, educación, servicios funerarios, establecimientos públicos por normas específicas, la zonificación por categorías de usos y la asignación de actividades.

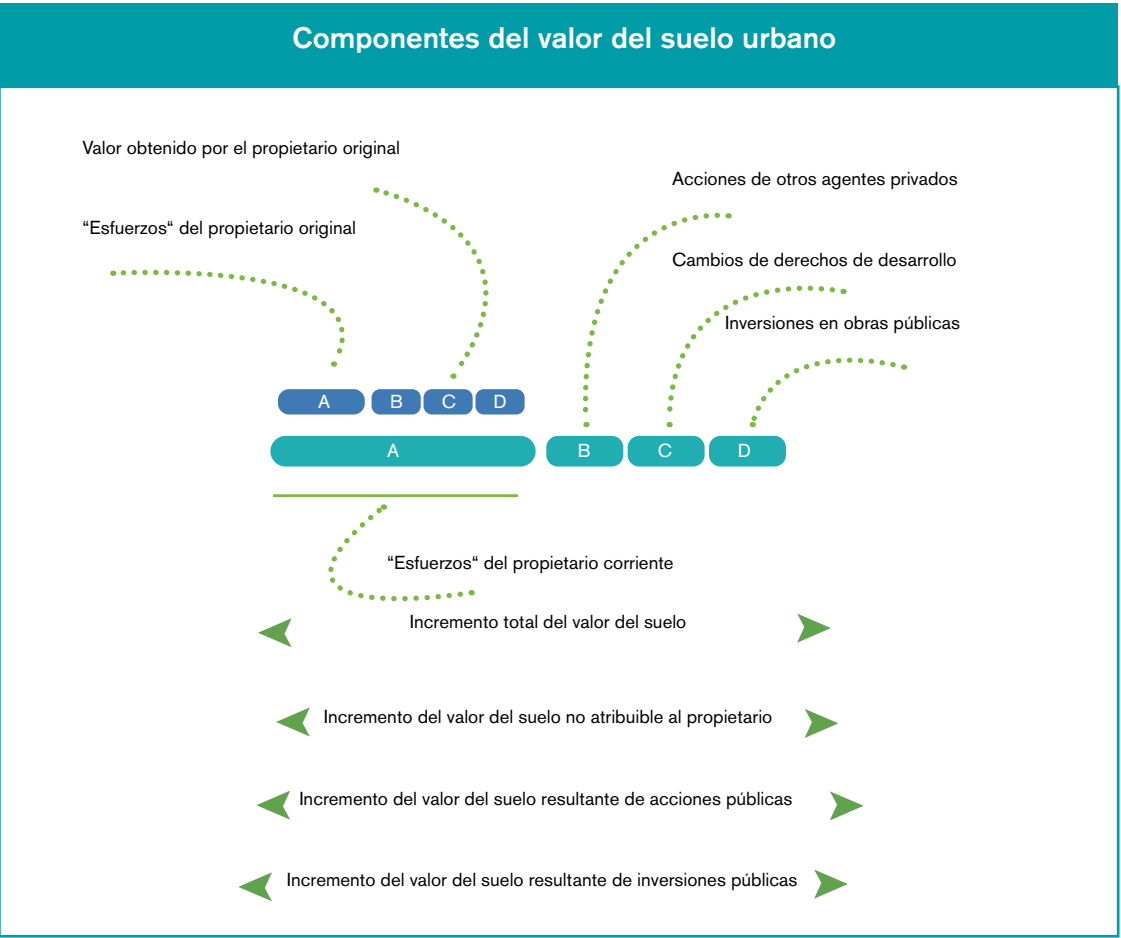


Figura 7. Esquema de componentes del valor del suelo

8.3.3 Contribución de valorización o contribución por mejoras

La contribución por mejoras o contribución de valorización, es un tributo que se cobra a los propietarios y poseedores de inmuebles sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público, destinado exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras.

En este contexto la CM, en algunos países conocida como contribución de valorización o contribución especial por obra pública, es el instrumento de financiación que busca incentivar la ejecución de obras públicas con el aporte o contribución de los ciudadanos beneficiados por la misma pero, ante todo, es un instrumento de gestión que permite captar la valorización recibida directamente en algunos bienes inmuebles en proporción al beneficio que se obtiene al tener en cuenta simultáneamente el monto total de la obra y la capacidad de pago del ciudadano.

De esta manera es visible cómo el fin de este instrumento de financiación y gestión es buscar el desarrollo participativo de la ciudad a través del aporte de la población beneficiada, por lo cual, no se trata en esencia de una imposición arbitraria, sino de propender a capturar valores prediales adicionales que no son producto del esfuerzo del propietario sino que son derivados directamente de la construcción de la obra, en cuyo caso, la administración pública busca evitar el traspaso de tal plusvalía a arcas privadas y solicita la retribución de dicho beneficio generado en pro de apalancar el desarrollo de la ciudad.

Ahora bien, a pesar de una consistente conceptualización, la CM se encuentra subutilizada en la mayor parte de Latinoamérica; incluso, en algunos países, pese al amplio esfuerzo normativo, sus alcances en la práctica son nulos. El instrumento es aceptado en varios Estados mientras que en otros nace del requerimiento de la comunidad, ya que es visible su aporte en la realización inmediata de la obra pública. Sin embargo, en otros el instrumento no es impulsado por la administración municipal, en ocasiones, por desconocimiento del amplio alcance del mismo.

El Estado Plurinacional de Bolivia habilita contribuciones especiales, según la Constitución Política Nacional de 2008, la cual establece su creación por competencia central del Estado (N.º 19, parág. I, art. 298), Departamental (N.º 22 y 23, parág. I, art. 300), Municipal (N.º 19 y 20, parág. I, art. 302) y del Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino (parág. I, art. 303; N.º 12 y 13, parág. I, art. 304), siempre y cuando según (Servicio Estatal de Autonomías, 2012) se refiera a una: "prestación obligatoria, en dinero, trabajo personal o en especie que el Estado exige, en virtud de ley, por beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos, o de especiales actividades estatales". Por su parte, la Ley N.º 2492, correspondiente al vigente Código Tributario Boliviano, artículo 12.º establece las contribuciones especiales como: "los tributos cuya obligación tiene como hecho generador, beneficios derivados de la realización de determinadas obras o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de dichas obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación".

Dicha Ley 2492, promulgada en diciembre de 2004 (actualizada en el 2013), abroga la Ley 1340, código tributario de 1992, cuyo artículo 17 era explícito respecto a contribución de mejoras, así: “La contribución de mejoras es la instituida para costear la obra pública que produce una valoración inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento del valor del inmueble beneficiado.” Al ser abrogado el código tributario de 1992, la Ley 2492 no incluye especificidad respecto a la contribución de mejoras y otorga únicamente como soporte legal la contribución especial.

Con este marco normativo de orden nacional, el Estado Plurinacional de Bolivia cuenta con legislación respecto a las contribuciones especiales que en concepto se ajustan a las conocidas en Latinoamérica como CM; sin embargo, a pesar de su marco normativo general, en la actualidad no registra datos que demuestren la implementación de la CM en el territorio boliviano, ni en orden nacional ni departamental, en cuyo caso el mayor alcance a nivel legislativo se presenta en el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz con una propuesta de Ley Departamental de 2012.

8.4 Instrumentos para promover la asociación del suelo

8.4.1 Unidades de actuación urbanística y unidades de gestión

Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas, que debe ser desarrollada como una unidad de planeamiento con el fin de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán objeto del reparto entre los propietarios de inmuebles de una unidad de actuación, incluirán, entre otros componentes, las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

Por otra parte, por Unidad de Gestión se entienden las unidades ejecutables de manera autónoma y en las que se aplicará el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios. Estas Unidades de Gestión se podrán entender también como las fases generales de desarrollo que componen un ejercicio de planificación intermedio, tipo Plan Parcial o Master Plan.

Las UAU son, en ocasiones, instrumentos de planificación y a veces, instrumentos de gestión urbana, en tanto que las UG corresponden a instrumentos asociados a la ejecución misma de las operaciones urbanas y licencias de urbanismo, necesarias para la ejecución de un proyecto urbanístico, independientemente de la cantidad de propietarios.

La diferencia entre ambas, en tanto instrumentos que promueven la gestión del suelo, está dada por el tipo de instrumentos que puede usar cada una, de la siguiente manera:

Instrumentos de gestión asociada

Cuadro 3. Instrumentos de Gestión Asociada

U A U	U G
<ul style="list-style-type: none">Expropiación a favor de terceros, expropiación por vía judicial o por vía administrativa, enajenación voluntaria, cooperación entre partícipes.Condiciones de constitución: mínimo 51 % de los propietarios	<ul style="list-style-type: none">Cooperación entre partícipes.Condiciones de constitución: indispensable 100 % de los propietarios

8.4.2 Reajuste de tierras e integración inmobiliaria

En aquellos casos en los cuales las UAU requieran de una nueva definición predial para mejorar las condiciones del suelo que las conforman, o cuando esta se requiera para facilitar la estructuración urbana definida por un modelo de ocupación para concretar el reparto de cargas y beneficios, la ejecución de dicha UAU se desarrollará con los instrumentos de reajuste de tierras o integración inmobiliaria.

El reajuste de tierras se da entonces en áreas no desarrolladas buscando englobar diversos lotes, para luego subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica, tales como vías, parques, redes de acueducto y energía eléctrica.

Por integración inmobiliaria, por el contrario, se entiende la intervención en áreas desarrolladas, aplicable en suelo urbano con tratamientos de renovación urbana o redesarrollo, consistente en reunir o englobar distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos o renovarlos y enajenarlos.

Para la realización de un proceso de reajuste de tierras o integración inmobiliaria, es necesaria la constitución de una entidad gestora u operador urbano, el cual está llamado a liderar el proceso según lo convenido por los propietarios del suelo que conforma la UAU.

8.4.3 Cooperación entre partícipes

Cuando para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística no se requiera de una nueva configuración predial de su superficie, y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios, la ejecución podrá adelantarse a través de sistemas de cooperación entre los partícipes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costeo de las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido en el ejercicio planificador respectivo, todo lo cual requerirá la previa aprobación de las autoridades de planeación.

La distribución equitativa de las cargas y beneficios se podrá realizar mediante compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones y participación en las demás cargas o transferencia de derechos de desarrollo y construcción, según lo determine el ejercicio planificador correspondiente.

Los propietarios de los predios que conforman la unidad de actuación urbanística deberán constituir una entidad gestora que garantice el desarrollo conjunto de la unidad. En todo caso, los predios que la conforman estarán afectados por el cumplimiento de las cargas y el pago de los gastos de urbanización en los términos establecidos por las normas locales.

Este instrumento, aplicado en el desarrollo de las UG, permite obviar los trámites de delimitación de la UAU, entendiendo que hay un consenso entre los propietarios del suelo involucrados y que el desarrollo de la UG se dará sin ningún tipo de problemas de asociación; de esta manera, los desarrollos en cabeza de un operador urbano, podrán hacer uso de herramientas privadas de financiación como los encargos fiduciarios, transferencias internas de derechos de construcción, conversión de usos, siempre y cuando el ejercicio planificador garantice siempre el reparto equitativo y la concreción del modelo propuesto por el mismo.



9

HIPÓTESIS PROYECTUALES



9

HIPÓTESIS PROYECTUALES



Figura 8. Planteamiento urbano: relación sistemas estructurantes

El plan maestro o modelo de ocupación propuesto plantea, desde el punto de vista urbanístico, una articulación de los polígonos Bartolina y Ciudadela del Conocimiento, Innovación y Deportes con el sistema estructurante ambiental del río Rocha; esta articulación sobre un sistema natural de carácter metropolitano en el que actualmente se plantea el trazado del sistema de trenes de transporte público, propone para la ciudad de Sacaba un nuevo orden geográfico y reivindica la condición ambiental del río, trasladando el centro de tensión y orden de la ciudad de la avenida Villazón a este componente natural e hidrográfico.

El río Rocha y sus afluentes son una maravillosa oportunidad para construir un nuevo modelo de ciudad y disponer sobre este la espacialidad pública del territorio, el sistema de transporte público y los equipamientos de deporte y recreación generando una costanera que permita apoyar las actividades residenciales que actualmente se emplazan a lo largo de sus riberas tanto en el costado norte como en el costado sur.

Igualmente existen otros elementos estructurantes del territorio que inciden en ámbitos metropolitanos sobre los polígonos, y son del componente de movilidad; uno de ellos, la avenida Villazón, eje estructurante y ordenador del territorio por ser este un conector

oriente-occidente del país, ha cumplido una tarea en el desarrollo de Sacaba y sobre este eje se han desarrollado urbanamente muchas de las zonas residenciales, así como la actividad empresarial y económica del municipio; el otro sistema vial es la actual vía en construcción de El Abra, que va a transformar las dinámicas del territorio, pues está llamada a convertirse en una vía circunvalar que, conectada a un túnel que le relaciona con Cochabamba, permitirá el transporte de paso por las partes de baja ladera sur, trasladando las dinámicas económicas y territoriales de la avenida Villazón a la vía de El Abra; estos dos sistemas viales, más el río Rocha, se emplazan en el territorio en sentido norte-sur y cada uno de ellos juega hoy un papel importante en el ordenamiento territorial del municipio de Sacaba.

Los polígonos definidos plantean un emplazamiento transversal a estos tres componentes o sistemas territoriales, que propone articularse en sentido norte-sur para generar una sinergia importante con los valores presentes en estos componentes, y sumar programas de vivienda de gestión estatal y el centro de innovación, educación y deportes, lo cual convertirá este ejercicio en un macroproyecto de ciudad e incluso de impacto metropolitano.



Figura 9. Planteamiento urbano: relación sistemas viales

Los componentes o sistemas planteados anteriormente y que se disponen en sentido norte-sur, se transversalizan por el planteamiento de los polígonos a intervenir generando una espacialidad pública de gran valor e impacto para los habitantes de Sacaba y del área metropolitana; una espacialidad pública de gran valor por la recuperación de los sistemas ambientales estructurantes y ordenadores del territorio, así como de las áreas a desarrollarse al interior de los polígonos.



Figura 10. Planteamiento urbano: relación de sistemas de espacialidades públicas

La iniciativa de este Master Plan propone la generación de equipamientos y servicios de carácter metropolitano e incluso regional, que ofrezca a las poblaciones de Sacaba y Cochabamba, alternativas de usos especializados que, complementados con aquellos de escala municipal y conectados con el territorio a través del sistema férreo y las vías

de travesía, aseguran una cobertura poblacional importante; estos equipamientos no solo de iniciativa pública, sino complementados con la gestión privada, plantean un centro especializado orientado a la educación, la tecnología, el deporte y la vivienda como constructor de vitalidad.

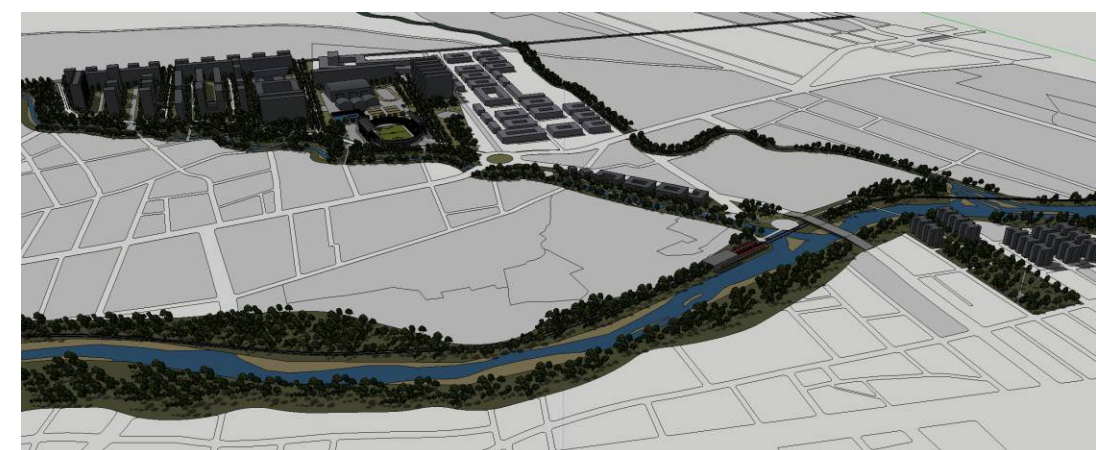


Figura 11. Planteamiento urbano: relación sistemas de equipamientos

Este planteamiento sobre los polígonos de la Bartolina y Ciudadela del Conocimiento, la Innovación y el Deporte plantean fortalecer los equipamientos y servicios que se desarrollan a su alrededor, así como los tejidos residenciales, pero al interior de los polígonos generar programas de vivienda de gestión pública y privada que permitan convertir esta zona de Sacaba en una ciudadela mixta en la que, como un fragmento de la ciudad, pueda ofrecer todos los servicios a la población de Sacaba y de su área metropolitana.



Figura 12. Planteamiento urbano: tejidos residenciales

ESTRATEGIA GENERAL

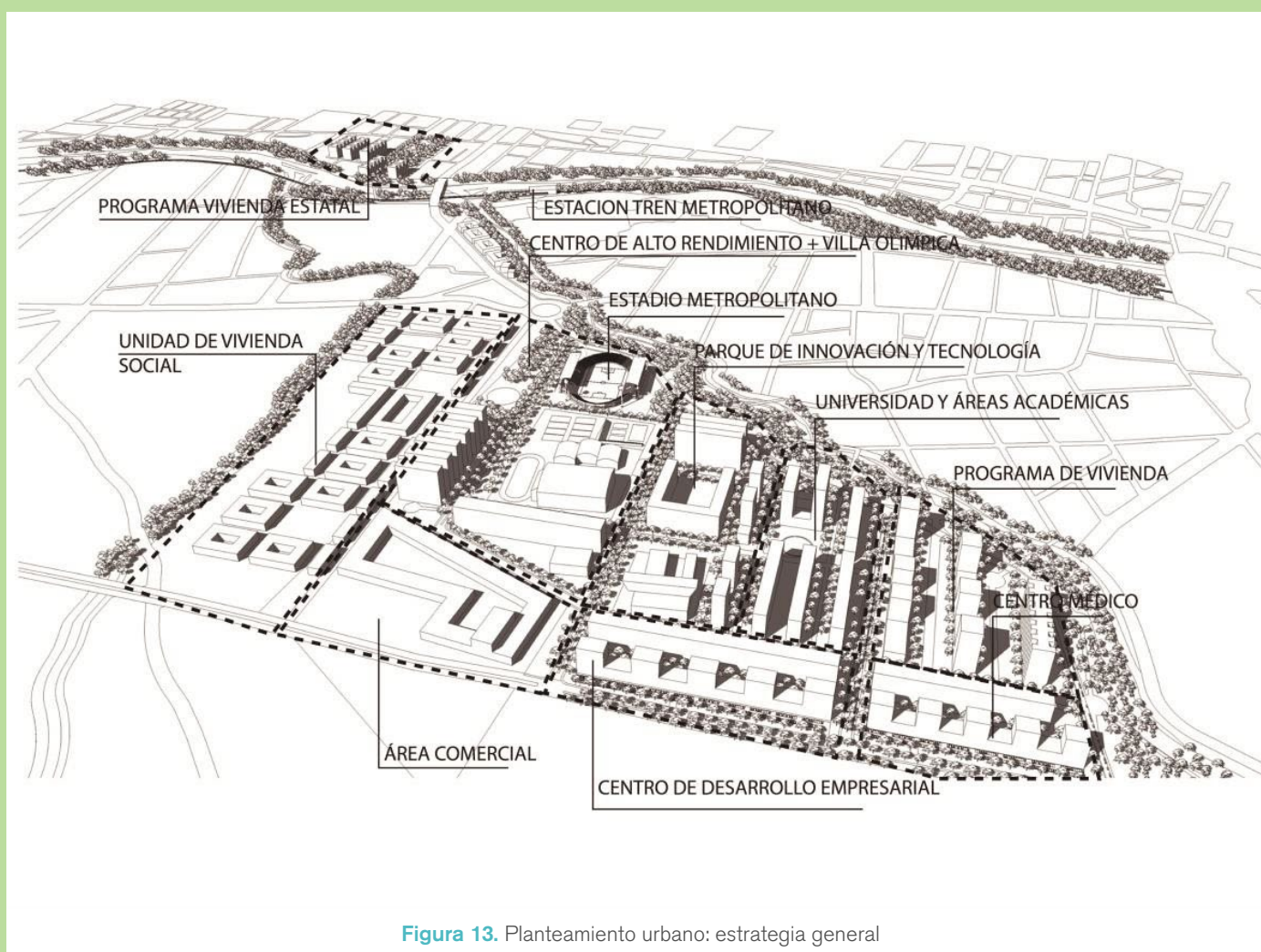


Figura 13. Planteamiento urbano: estrategia general

9.1 Plusvalías: modelos comparativos de América Latina

Reconociendo que cualquier intento de clasificación puede ser incompleto o impreciso para los fines expositivos, se intentarán analizar estas experiencias a la luz de dos conceptualizaciones que han provisto sustento teórico a los debates más importantes surgidos en torno al diseño, implementación y evaluación de estas políticas.

En particular, se intenta analizar la traducción de los conceptos al campo de la política urbana, concretamente a los instrumentos que recuperan plusvalías en ocasión del ejercicio del derecho a urbanizar o edificar.

En su definición más común y más general, las plusvalías son entendidas como todo incremento de valor de un bien generado por causas externas al propietario de este bien. Sin embargo, subyacente a los diferentes instrumentos de la política urbana que han recuperado plusvalías para financiar el desarrollo urbano, nos encontramos con diversas interpretaciones, fundamentalmente originadas en diferentes criterios éticos en cuanto a la definición sobre: ¿cuáles plusvalías es “justo” recuperar para regresarlas a la sociedad bajo la forma de algún beneficio público? (Furtado, 2005)

Según Henry George, “la renta o valor de la tierra [...] de manera alguna representa una ayuda o ventaja dada a la producción, sino sencillamente el poder de quedarse con una parte de los frutos de la producción.” Su preocupación central, como cuestión de justicia, se funda en que “el aumento del valor de la tierra se efectúa siempre a expensas del valor del trabajo”. Consideraba injusta la apropiación privada del valor de la tierra, por ser un valor no creado por el esfuerzo del hombre porque “La naturaleza no reconoce propiedad ni dominio del hombre sino como resultado del esfuerzo”. Concretamente, propone: “No es preciso confiscar la tierra; sólo es preciso confiscar la renta. [...]” (George, 2001 [1879])

Los instrumentos de financiamiento de la política urbana están diseñados para recuperar al menos parte de los incrementos del valor del suelo, aun cuando su preocupación central no sea recuperar la renta del suelo. Para este enfoque, la pregunta es totalmente diferente. Se trata de: ¿cómo asignar y distribuir mejor el costo de un bien o servicio indivisible entre los beneficiarios de este? No interesa tanto la justicia distributiva como la eficiencia económica en la asignación, racionamiento y costo de los bienes públicos.

Dos enfoques, en resumen, dos principios éticos fundamentales subyacen a los instrumentos de financiamiento urbano. (Furtado, 2005: 60)

Para Henry George y para los economistas británicos clásicos, el principio ético fundamental es que “cada uno debe ser recompensado según su propio esfuerzo”. En este caso, la renta de suelo es una riqueza inmerecida, que no pertenece al propietario y, por lo tanto, redistribuible entre la sociedad.

En cambio, en los trabajos de los economistas del bienestar, más preocupados por la mejor asignación y distribución de los costos del desarrollo, el principio ético subyacente es que “cada uno debe ser responsable por sus propios costos”. Para este último enfoque,

la preocupación central está en cómo distribuir eficientemente los costos de las nuevas inversiones entre quienes generan la nueva demanda, sin recargar al resto de los habitantes de la ciudad.

Recuperando los incrementos del valor del suelo

Las contribuciones especiales estadounidenses (*special assessment*) proponen la distribución de los costos de una mejora urbana entre los propietarios beneficiados por ella: *betterment*, como teoría y práctica del planeamiento urbano, al contemplar el impacto del planeamiento sobre los valores del suelo cuando este designa zonas para usos más intensivos o rentables. Entonces, “betterment” se define como “el incremento en el valor del suelo originado por el desarrollo urbano”. Este concepto establece la diferencia entre el “valor corriente de uso”, o valor actual del inmueble, con respecto al “valor potencial de uso” o valor de expectativa; es decir, el valor que el mercado anticipa a partir de la información que brinda la planificación urbana sobre las posibilidades de aprovechamiento del suelo.

Por un lado, se dejó de reconocer a la propiedad privada británica el valor potencial de uso o de expectativa y, por otro lado, también se dejó de reconocer la compensación de las minusvalías ocasionadas por restricciones a los derechos de edificación. Por lo tanto, los desarrolladores debían adquirir sus derechos de edificación, a razón de un porcentaje aplicado sobre la diferencia entre el valor potencial de uso surgido de la aprobación del proyecto de desarrollo y su valor corriente de uso.

Plafond Legal de Densité (Francia)

Hacer pagar al propietario por el derecho a construir, reconociendo este derecho como parte inherente del derecho de propiedad, a la vez definió un límite legal para su ejercicio. Se aprobó un índice único de aprovechamiento de los terrenos o “Techo Legal de Densidad” fijado en 1 vez la superficie del terreno para todo el conjunto del territorio de Francia y 1,5 veces para la ciudad de París. Por encima de este índice, los propietarios del suelo estaban obligados a pagar a la administración el valor de un terreno cuya compra sería necesaria para poder alojar la superficie constructiva que excediera ese techo.

El tributo fue sustituido por nuevas contribuciones destinadas a financiar los costos de las infraestructuras y los equipamientos. Ideas que se aproximan a los esquemas conceptuales que establecen una conexión más directa entre la generación de la valorización y el destino de las inversiones.

Aprovechamiento urbanístico (España)

El aprovechamiento urbanístico de un suelo (es decir, el ejercicio del derecho a edificarlo) no es una facultad connatural de la propiedad del suelo, sino que los propietarios lo adquieren recién luego de asumir y cumplir un conjunto de obligaciones como compensación, y

dentro de los límites de la plusvalía surgida del aprovechamiento urbanístico que permite el planeamiento.

Dos conceptos de la legislación urbanística española delimitan los derechos y deberes de los propietarios del suelo para con la comunidad: la clasificación del suelo y el aprovechamiento.

El primero establece lo que se puede y debe hacer en cada tipo de suelo; mientras que el segundo delimita el contenido del derecho de propiedad y, por tanto, el porcentaje de plusvalías que debe retornar a la comunidad.

Las plusvalías obtenidas por la administración pública a partir de la regulación de la actividad urbanística son destinadas al uso público a través de los patrimonios municipales de suelo. Lo anterior equivale a que las cesiones realizadas por los propietarios (suelo para espacios públicos y el 10% del aprovechamiento tipo), ya sea en especie o en dinero, así como las expropiaciones urbanísticas, pasan a integrar los patrimonios públicos de suelo. Luego, estos bienes y recursos integrantes de los patrimonios municipales de suelo, son destinados a la construcción de viviendas sociales u otros usos de interés social, según lo dispuesto por el planeamiento urbanístico.

Bonos de densidad (Estados Unidos y Canadá)

Los “bonos de densidad”, también conocidos como Incentive Bonus o Bonus Zoning, son, en términos generales, autorizaciones del poder público para construir una mayor densidad a la permitida en la zonificación urbana a cambio de que los desarrolladores privados incluyan en su proyecto un beneficio público para la comunidad.

Los “bonos de densidad” forman parte de diversos instrumentos que promueven inversiones de interés público a cambio de incentivos de zonificación, entre ellos están los “bonus plazas”, vivienda inclusiva, transferencia de potencial constructivo, ya sea para proteger edificios históricos o áreas naturales, entre otros, que incluyen la posibilidad de aumentar las densidades de algunas áreas ofreciendo bonos de densidad a aquellos propietarios que estén dispuestos a crear en sus propiedades plazas y galerías accesibles al público.

En Nueva York, en el año 2000, se habían creado mediante este mecanismo 503 espacios públicos en propiedades privadas, en 320 edificios comerciales, residenciales y equipamientos, sumando un total de 3,5 millones de pies cuadrados (es decir, 325 500 m²) (Kiefer, 2001). Estos espacios fueron creados a cambio de la autorización de aproximadamente 20 millones de pies cuadrados de bonos de densidad (es decir, 1,8 millones de m² edificables, adicionales a lo establecido en el planeamiento), de los cuales en el año 2000 ya se habían construido 16 millones.

También utilizan “bonos de densidad” los programas de “Zonificación Inclusiva” o “Vivienda Inclusiva” (en inglés, Inclusionary Zoning o Inclusionary Housing). Los orígenes de estos programas se encuentran en los movimientos por los derechos civiles de 1960, que protestaban contra la segregación racial inducida por un sistema de regulación de los usos del suelo excluyente, conocida por ello como zonificación excluyente.

La “Zonificación Inclusiva” se suele definir como una herramienta que busca canalizar la dinámica del mercado inmobiliario para crear nuevas oportunidades de vivienda propia o alquilada. Definen la “Vivienda Inclusiva” como “el medio para utilizar el sistema de planificación para crear viviendas accesibles y fomentar la inclusión social por medio de capturar recursos creados en el mercado”. En estos proyectos, los “bonos de densidad” se ofrecen a cambio de la inclusión de un porcentaje de viviendas para familias de ingresos medios y bajos dentro del proyecto. Muchas ordenanzas locales requieren que estas viviendas tengan valores inferiores a los del mercado, que se construyan al mismo tiempo y en la misma localización y con una apariencia similar a las viviendas comercializadas a valores de mercado.

Reajustes de tierras (Japón y España)

En situaciones en las que los proyectos de desarrollo urbano involucran o afectan a varios propietarios del suelo, son necesarios esquemas más complejos que faciliten la reunificación, reorganización y, en su caso, redistribución de las parcelas que forman parte del área de proyecto. El reajuste de suelos es un instrumento para el desarrollo de un área urbana que se implementa a través de la reparcelación. Los propietarios del suelo contribuyen de manera equitativa con una porción de su propiedad al proyecto de reajuste de suelo y luego de la reparcelación recuperan un terreno menor, aunque con mayor valor, debido al incremento del valor del suelo surgido de la utilización más efectiva de los terrenos y las inversiones en infraestructura.

Distingue dos concepciones diferentes de “reajustes de suelo”, según su capacidad para movilizar recursos para financiar bienes públicos o sociales. Una concepción se refiere a cuando el reajuste de suelos tiene por objetivo lograr una organización más eficiente de las parcelas.

Otra concepción está representada por la experiencia japonesa, que si bien reconoce antecedentes del modelo alemán, su propósito es además autofinanciar el desarrollo urbano.

No solo se reorganizan las parcelas sino que también se generan parcelas para ser vendidas y así recuperar los costos de las inversiones en infraestructuras.

Esta técnica es aplicable en variadas situaciones, tales como:

- a) expansión de áreas periurbanas;
- b) trazados antiguos con mosaicos de propiedad inadecuados para los nuevos usos;
- c) áreas de protección ambiental donde es necesario reordenar las propiedades afectadas, y
- d) áreas de renovación urbana con organizaciones parcelarias complejas e incluso en áreas afectadas por guerras o desastres naturales.

Las reparcelaciones españolas se realizan según tres métodos: compensación, cooperación y expropiación. La compensación se basa en el reparto del suelo privado y las cargas de la urbanización a través de una “junta o comité de compensación”, mediante la cual los propietarios del suelo acuerdan un estatuto que rige un proyecto de reparcelación, que es aprobado por el ayuntamiento. Los propietarios formalizan el proyecto de reparcelación en el registro de la propiedad y ejecutan la urbanización cediendo al ayuntamiento los espacios públicos, además de los terrenos correspondientes al 10 % del aprovechamiento. Este proceso de concertación requiere que se incluya al menos el 25 % de la propiedad y la realización de un concurso público para el proyecto.

Mediante la cooperación, el ayuntamiento actúa a favor de los propietarios del suelo, en especial en los casos más complejos o cuando se requiere resolver conflictos entre propietarios.

En resumen, los reajustes de suelo son considerados una potente herramienta que facilita el planeamiento urbano, al menos en tres aspectos:

- a) combina la unión y subdivisión del suelo posibilitando un planeamiento más comprehensivo, a diferencia del planeamiento lote a lote que produce resultados fragmentados e ineficientes;
- b) provee mecanismos financieros para recuperar los costos de las infraestructuras; y
- c) distribuye los incrementos del valor del suelo entre los propietarios y el poder público.

Recuperando los costos del desarrollo urbano

Las obligaciones que establecen los gobiernos al autorizar nuevos desarrollos urbanos, que por lo general involucran subdivisión del suelo y habilitación de nueva tierra urbana, durante el proceso de aprobación del proyecto, son definidas por algunos autores como contribuciones directas de los desarrolladores, las que pueden incluir dedicaciones de tierra, construcción de instalaciones o el pago de tasas por el valor de dichas instalaciones. Con algunas diferencias presentan esencialmente los siguientes rasgos en común:

- a) son contribuciones previas al proceso de construcción,
- b) se contemplan los costos de los nuevos servicios e infraestructuras y
- c) son destinadas a financiar los costos directos y a veces indirectos de la nueva urbanización.

Tasas de impacto (Estados Unidos)

Estas tasas son definidas como “cargos monetarios impuestos a los nuevos desarrollos con la finalidad de recuperar o compensar una parte proporcional de los costos públicos de capital requeridos para acomodar tal desarrollo con las instalaciones públicas necesarias”.

Por lo general, las tasas de impacto han sido utilizadas para financiar servicios municipales, tales como “protección de policía y bomberos, calles, escuelas, parques, bibliotecas, agua, desagües, residuos y otros servicios municipales”. Aunque los niveles de las tasas y los servicios financiados varían de comunidad en comunidad, el destino más común es el financiamiento de redes de agua y alcantarillados.

Los debates recientes sobre las tasas de impacto intentan establecer si el costo de la contribución se traslada hacia adelante, es decir, en el precio final de las viviendas, o hacia atrás, o sea, si el monto se descuenta del costo del suelo, las contribuciones reducen el precio del suelo, porque cuando los desarrolladores compran tierra para una urbanización suelen reducir el precio ofrecido para poder cubrir el costo de la contribución.

Development Charges (Canadá)

Los municipios requieren de los desarrolladores la provisión o el pago de los servicios públicos e infraestructuras necesarias de las nuevas urbanizaciones.

En cuanto a los principios económicos que las sustentan, hay dos enfoques sobre los cuales los cargos son gravados o los ingresos son recaudados: la “capacidad de pago” y el “principio del beneficio”. Es decir, quienes tienen mayor capacidad de pago deben hacer mayores contribuciones y las personas deben pagar de acuerdo al beneficio que reciben (Amborski, 2004: 4). El principio básico que sustenta a estas contribuciones es que el nuevo crecimiento debe pagarse a sí mismo sin sobrecargar a los contribuyentes actuales.

Los debates recientes sobre estas contribuciones hacen énfasis en la necesidad de promover la eficiencia en el uso del suelo y la provisión de las infraestructuras. Por una parte, las opiniones que apoyan la eficiencia sostienen la necesidad de aplicar cargos diferenciados según las distintas localizaciones de las nuevas urbanizaciones, favoreciendo un enfoque basado en el costo marginal. Por otra parte, los gobiernos locales favorecen la aplicación de cargos uniformes, distribuyendo los costos promedio de las nuevas infraestructuras y equipamientos entre todas las nuevas urbanizaciones. Aunque en la práctica se utilizan enfoques mixtos.

Planning Gains Taxes (Gran Bretaña)

El instrumento conocido como “planning gain”, “planning obligation” o “planning by agreement” difiere conceptualmente de los intentos anteriores de crear un impuesto a los incrementos del valor del suelo. Por un lado, su propósito no es recuperar estos incrementos sino contribuir con la financiación de los costos de la infraestructura pública del nuevo desarrollo. Por otro lado, el valor de la contribución no está previamente estipulado sino

que surge de un acuerdo entre el desarrollador y el gobierno local. Son criticados, en particular por los diversos resultados surgidos de las negociaciones individuales en cada proyecto. Las críticas se han centrado en que estos acuerdos son poco predecibles, poco transparentes, llevan mucho tiempo y particularmente responden a las prácticas divergentes de las diferentes autoridades de planificación.

Developer Contributions (Australia)

La legislación establece un sistema detallado, de amplio espectro, que contiene variados elementos como la definición de las infraestructuras, la planificación intermedia detallada y sus contribuciones, los diferentes tipos de desarrollo, el lugar de las contribuciones en el planeamiento, así como las restricciones de la aplicación de las contribuciones.

Ofrece varios elementos interesantes para su análisis al definir los principios de nexo racional y de proporcionalidad de una manera más amplia con respecto a otras contribuciones analizadas. Por un lado, el valor de la contribución no depende de la demanda generada por el desarrollo particular que está tramitando la autorización, sino que es una proporción de toda la demanda futura de la ciudad, estimada para los siguientes diez años.

Por otro lado, establece que aunque los servicios financiados por la contribución deben servir las necesidades de quienes crearon esta nueva demanda, no necesariamente deben localizarse próximos al desarrollo que los financia, utilizando fórmulas de redistribución, a manera de ejemplo, como las siguientes:

Proyectos residenciales:

Contribución
por persona

=

Costo total * Espacio Residencial Adicional (ERA)

Incremento Residente (10 años) (IR)

Proyectos residenciales:

Contribución por
trabajador

=

Costo total * Espacio Laboral Adicional (ELA)

Incremento Trabajadores (10 años) (IT)

¿QUÉ LECCIONES PRELIMINARES PODEMOS EXTRAER?

¿Cuáles plusvalías es justo recuperar para regresarlas a la sociedad?

Mientras que en Gran Bretaña los debates de los años 1940 condujeron a la separación del derecho a edificar del derecho de propiedad, siendo recuperable un porcentaje de todos los incrementos del valor del suelo otorgados por el planeamiento, a través de las Betterment Levies; en Estados Unidos las políticas urbanas solo se orientaron a recuperar los beneficios normativos adicionales a los establecidos en la zonificación a través de los Density Bonuses, en Francia los debates de los años 1970 condujeron a limitar el ejercicio del derecho a edificar hasta un Plafond Legal de Densité y en España la legislación reconfiguró el estatuto jurídico de la propiedad condicionando el ejercicio del derecho a edificar a las obligaciones establecidas en el planeamiento.

En América Latina, los valores del suelo creados por la zonificación se han otorgado la mayoría de las veces, por no decir siempre, de manera gratuita, beneficiando desigualmente a los diferentes propietarios del suelo. Tal vez se pueda decir lo mismo de la localización de la mayoría de las inversiones públicas.

Colombia y Brasil han logrado incluir en sus constituciones la función social de la propiedad, legislando reglas específicas para su cumplimiento. En el resto de países, tal vez sea más difícil, al menos en el corto plazo, que las políticas logren en la práctica separar el derecho a edificar del derecho de propiedad o limitar su ejercicio a un techo legal. Sin embargo, este no parece ser un obstáculo mayor. Son numerosas las veces en que nuevas reformas a los códigos urbanos aumentan las posibilidades desarrollo de ciertas zonas de las ciudades, ya sea permitiendo mayores densidades edilicias o transformando el suelo rural en suelo urbano. En estas nuevas situaciones no solo sería factible sino también justo recuperar, aunque sea una parte de estos incrementos del valor del suelo otorgados por las reformas a las normativas urbanas.

Los instrumentos contributivos, tales como la contribución por mejoras o contribuciones al desarrollo, tendrían mejor potencial para financiar los déficits de infraestructuras urbanas de las ciudades latinoamericanas.

Dado el atraso y la desigualdad en la distribución de las inversiones en infraestructuras de las ciudades latinoamericanas, es muy probable que la aplicación de estos instrumentos confine las inversiones entre quienes puedan pagarlas. Tal vez estos instrumentos puedan tener un mejor desempeño para financiar la nueva ciudad, un desafío importante, sin dudas, aunque quizás menor frente al desafío mayor de financiar los enormes déficits de infraestructuras y servicios de la ciudad existente.

MODELOS COMPARATIVOS EN AMÉRICA LATINA

La legislación sobre recuperación de plusvalías en América Latina tiene sus ejemplos más ambiciosos y sistemáticos en Colombia, en la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, y en Brasil, en la Ley 10.257 de 2001, Estatuto de la Ciudad (Estatuto da Cidade). Ambos fueron resultado de un largo proceso de ensayo y error con otra legislación, que tienen como diferencia significativa entre ellos que el proceso colombiano ha sido prioritariamente de arriba hacia abajo, mientras que en Brasil la movilización social, asociada al movimiento de reforma urbana, jugó un papel muy importante en la reforma post-redemocratización de la Constitución en 1988, además de otras iniciativas.

La Ley 388 de **Colombia**, en su artículo 73, introduce la noción de que **las acciones públicas que mejoran los usos del suelo urbano**, incluyendo su espacio aéreo, reservan para el Estado el derecho de participar en los incrementos de valor del suelo resultantes (plusvalías). El artículo 74 de la Ley especifica las tres fuentes de esos beneficios, que ya se han mencionado repetidamente: la **conversión de suelo rural** a suelos previstos para usos urbanos; el establecimiento o alteración en la zonificación de **usos del suelo urbano**, y la autorización de un **mayor aprovechamiento** del suelo para edificaciones, elevando la densidad constructiva.

El artículo 79 determina que los consejos municipales o distritales deben establecer la proporción de recuperación de plusvalías entre **30 y 50%** del incremento de valor. La ley incluye **otras disposiciones** relacionadas con la recuperación de plusvalías, tales como permitir la **subasta pública de tierra vacante** para ser destinada a la construcción de vivienda social, luego de la debida notificación y plazo a los propietarios; el derecho a favor del sector público de tener la **primera opción de compra** de la tierra; la **adquisición pública** de tierra a precios de mercado anteriores al anuncio del proyecto, y la posibilidad de efectuar **reajustes de tierras** en los planes parciales.

El estatuto **brasileño** de 2001, por su parte, incorpora varios principios relevantes a la recuperación de plusvalías, que fueron establecidos previamente en el artículo 182 de la Constitución de 1988. Estos incluyen la función social de la propiedad tal como se refleja en la aplicación del **impuesto predial progresivo** sobre tierra vacante; la **separación entre los derechos de construcción y los derechos de propiedad**; nuevos instrumentos como los **Consortios para Operaciones Urbanas**, en que participan propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados en grandes áreas de la ciudad que necesitan transformaciones estructurales, financiando la renovación de estas áreas a través de plusvalías resultantes de la realización de diversas obras definidas en un proyecto de larga duración; el **derecho a la primera opción de compra** a los municipios que desean adquirir tierras, y el uso de la **transferencia de derechos** de edificación.

Con relación a las acciones administrativas, tales como cargos sobre derechos de construcción, la ley colombiana ha tenido más influencia sobre legislaciones subsecuentes en otros países de la región que el estatuto brasileño, que contempla un alcance mayor y

reclama la recuperación de hasta 100% de los incrementos en el valor de la tierra. Esta diferencia es probablemente debida al lenguaje y la impronta de la legislación española en Colombia, mientras que Brasil fue más influenciado por el precedente francés.

Otros países han aprobado legislaciones nacionales que refuerzan el poder de los gobiernos para movilizar los incrementos del valor de la tierra. La Ley **uruguaya** de 2008 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) establece el principio de la distribución equitativa entre actores públicos y privados, de los costos y beneficios que resultan del proceso de urbanización, incluyendo la recuperación de plusvalías generadas por la planificación del uso del suelo y el desarrollo urbano. En su artículo 46 se observa una provisión explícita de recuperación de plusvalías que autoriza a los municipios a participar de los elevados incrementos del valor del suelo resultado de sus intervenciones.

El instrumento, denominado **recuperación de la valorización**, exige recuperar como mínimo el 15% del incremento derivado de las acciones públicas. Este cargo, aplicado sobre la totalidad del valor adicional de la propiedad, representa una forma ingeniosa de superar las dificultades de calcular el aumento de valor que resulta de las acciones públicas, ya que el aproximado de 15% es una estimación (o promedio) de la participación del valor de la tierra en el precio final de la propiedad.

El municipio de Montevideo ha estado aplicando un instrumento denominado **precio de compensación** desde 2001, es decir, antes de la expedición de la ley nacional. En este se establece un cargo de 10% sobre el valor total de la propiedad o de hasta 10% cuando los proyectos están en áreas estratégicas o hacen parte de planes especiales. En 2011, la ciudad recaudó solamente US\$ 3,8 millones procedentes de esta fuente, alrededor de 2,5% del presupuesto total de inversiones (cerca a los US\$ 150 millones). Sin embargo, se espera que algunos nuevos proyectos como Forum, en el área del Puerto del Buceo y un nuevo centro comercial (Shopping Nuevo Centro), puedan generar cerca de US\$ 5 millones cada uno.

En contraste, también en Uruguay, la pequeña municipalidad de Maldonado, en el estado de Punta del Este, ha recaudado US\$ 4,5 millones, algo más de 11% del monto total de sus inversiones, que alcanza US\$ 40 millones. (Mendive, 2013)

En **Ecuador**, el Cootad (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) estableció un impuesto de 10% sobre los **incrementos en el valor del suelo al momento de transferir una propiedad**, una **deducción de plusvalías** a las expropiaciones para vivienda de interés social y proyectos de regularización, y un **reconocimiento explícito del enriquecimiento sin justa causa**.

Argentina ha sostenido un continuo debate sobre la legislación nacional, pero en Buenos Aires y otras municipalidades, incluyendo a Córdoba, Moreno, Morón, Rosario, San Fernando, Trenque Lauquen y Venado Tuerto, ya cuentan con experiencias concretas y variadas de recuperación de plusvalías. La Ordenanza 3808 de 2011 expedida en Trenque Lauquen, una de las 135 pequeñas municipalidades en la provincia de Buenos Aires, exige que el **12% de los lotes en las nuevas subdivisiones** del borde urbano sea transferido al gobierno

para vivienda social. Estas cantidades están muy por encima de las cesiones regulares obligatorias de tierras para conservación, calles, equipamientos públicos y similares. La tasa de transferencia ha sido aplicada a muchas solicitudes de rezonificación (afectando **el aumento del coeficiente** de edificabilidad de 0,8 a 1,2 y la **reducción del lote** mínimo de 600 a 300 m²), generando para la municipalidad un considerable número de lotes a ser usados en programas sociales. (Duarte y Baer, 2013)

La progresiva Ley de Acceso Justo al Hábitat, para la provincia de Buenos Aires, aprobada al final de 2012, exige la contribución de al menos 10% del **incremento del valor del suelo generado por los grandes proyectos de urbanización** con tamaños superiores a 5000 m²; 50% de **aumento del impuesto a la propiedad en tierras vacantes**; una contribución especial en lotes beneficiados por **cambios en la zonificación**; y oportunidades de **reajuste** de tierras públicas para programas de vivienda social.

En general, en todos los países de la región y en épocas diferentes, se puede encontrar legislación nacional o local que incluye disposiciones relativas a alguna forma de recuperación de plusvalías. En **Honduras**, un decreto de 1940, por ejemplo, estipuló que los propietarios de tierras **pagaran un tercio del costo de pavimentación** de las calles que bordeaban sus propiedades. En 1976, otro decreto autorizó explícitamente al Distrito Central (Tegucigalpa) a recaudar **contribuciones de mejoras**. Esta provisión fue extendida en 1984 al municipio de San Pedro Sula y, en 1987, a todas las municipalidades (Kehew, 2002). La Ley N.º 4240 de 1969 (Ley de Planificación Urbana) de **Costa Rica**, autorizó las **contribuciones de mejoras** y fue ampliada posteriormente en la reforma de 1972.

El Plan de Arbitrio Municipal de 1988, en **Nicaragua**, también anticipó el uso de la **contribución de mejoras**.

En el emblemático caso de **Guatemala**, el artículo 132 de la Constitución de 1956 estableció que los propietarios que se beneficiaran de las **plusvalías resultantes de las obras públicas**, estaban obligados a contribuir con una suma proporcional a tales beneficios. Esta disposición sería reglamentada por la Ley del impuesto a las plusvalías y tasas de mejoras, cuyo contenido también se relacionaba con el carácter social de los beneficios acumulados por la propiedad raíz. Tal como ocurrió con iniciativas similares en la región, el proyecto fue bloqueado por una fuerte oposición de parte de los propietarios de tierras y otros actores que lo calificaron de socialista.

Venezuela, a través de la reforma de 1999 de la Constitución Bolivariana, incluyó la posibilidad de que los municipios cobraran contribuciones especiales por los incrementos en el valor del suelo que eran resultantes de **cambios en el uso del suelo o la densidad**. El municipio de Baruta incluyó en sus ordenanzas de zonificación para el desarrollo de La Naya-Las Manitas y la urbanización Las Mercedes, un cargo de 5% de plusvalías. Entre 2002 y 2010 se recaudaron US\$ 9,4 millones de propiedades localizadas en el área. (Monserat Guzmán, 2010)

Otros países han presentado diversos grados de éxito en el pleno establecimiento y cumplimiento de su legislación sobre recuperación de plusvalías. En **México**, la reforma

de 1982 al artículo 115 de la Constitución, autorizó a los municipios a recaudar tasas adicionales (definidas por los estados), sobre ciertas **acciones asociadas** al desarrollo inmobiliario (por ejemplo, subdivisiones o consolidaciones) y sobre mejoras que cambian el valor de las propiedades. La legislación fiscal en siete estados se refiere a este instrumento como un impuesto a las plusvalías, aunque, en esencia, es una contribución de mejoras que no ha sido completamente implementada a nivel nacional. (Perló Cohen y Zamorano Ruiz, 2001)

Los funcionarios locales suelen alegar que tienen las manos atadas y evitan tomar acciones, incluso cuando efectivamente están autorizados para aplicar muchos instrumentos de recuperación de plusvalías. Esta es una situación muy común en la región, donde los principios establecidos administrativamente o por ley (a veces, incluso, en la terminología explícita de la recuperación de plusvalías), son esencialmente ignorados en la práctica o, en el mejor de los casos, son implementados parcial o selectivamente en unas pocas jurisdicciones.

La disparidad entre principio y práctica está ilustrada por los desafíos que rodean la adquisición, retención y disposición de tierras públicas. Cada paso en el proceso está fuertemente reglamentado, a menudo con una explícita lógica de recuperación de plusvalías en prácticamente todas las legislaciones de América Latina, aunque solo unos cuantos lugares tienen un instrumento específico en funcionamiento. Las autoridades adquieren tierra basadas en medidas como expropiaciones, compras directas u otros medios. Cada caso incluye alguna preocupación sobre el “justo precio”, usualmente ordenado por ley, pero lo corriente es encontrar “una fórmula de acuerdo” que generalmente se acerca más a un valor equivalente al precio comercial. (Rabello, 2006)

El Decreto 9050 de 15 de junio de 2012, en **Venezuela**, procura determinar el precio justo de propiedades en casos de expropiaciones de emergencia para vivienda y asentamientos humanos. El artículo 2 establece que el **precio justo debe basarse en el valor de adquisición más reciente** de la propiedad. Si la transacción ocurrió durante el último año, el valor de base debe ser el de la anterior transacción registrada. El artículo 3 establece que el valor debe ser actualizado de acuerdo a los índices promedio de precios y a las tasas de interés nominales definidas por el banco central. Más importante aún, se añade que **bajo ninguna circunstancia el cálculo del precio justo puede considerar influencias o impactos generados por las inversiones públicas o privadas planeadas en el área inmediata, ni los ingresos esperados que se deriven de usos establecidos por las normas y regulaciones sobre el uso del suelo urbano**. También afirma que el precio justo no puede considerar el valor actual de mercado.

Colombia es uno de los pocos países donde se ha diseñado un instrumento específico dirigido al cálculo del precio de adquisición de la tierra pública: el **Anuncio del Proyecto**, incluido en la Ley 388 de 1997. Bajo esta disposición, como se ha indicado anteriormente, el valor comercial (para fines de compensación), no puede incluir el incremento atribuido al propio proyecto. En la práctica, esta condición congela el precio de adquisición de la tierra al nivel anterior al anuncio del proyecto y, por lo tanto, es un **instrumento oportuno para recuperar el incremento en el valor del suelo** que, de otra manera, iría a manos del

propietario de suelo, o para reducir el precio que la administración local tendría que pagar por la tierra en sus propios proyectos de desarrollo urbano.

Por ejemplo, Bogotá gestionó la adquisición de 62 ha de tierra para el proyecto Nuevo Usme, en el año 2000, a razón de US\$ 8,5 por m² y, en 2010, cerca de 80 ha a un precio promedio de US\$ 3,5 por m², cuando el valor comercial típico de tierras similares vendidas por loteadores “pirata”, no bajaba de US\$ 20 por m² (Pinilla, 2013). Uno de los mayores propietarios en el área del proyecto declaró en su alegato contra la expropiación administrativa, que su tierra valía US\$ 50 por m². De hecho, la tierra fue adquirida en menos de US\$ 2,5 por m² en el año 2000.

Es generalmente aceptado que el inventario de tierra pública debe ser utilizado diligente y estratégicamente, de acuerdo a prioridades socioeconómicas y de desarrollo urbano. Los bancos de tierras constituyen una manera de adquirir grandes bloques para mantenerlos durante períodos relativamente largos de tiempo, con el fin de controlar mejor el uso de la tierra, impedir la especulación y, mediante su posterior venta o arrendamiento, recuperar para la comunidad cualquier incremento en el valor que sea consecuencia de acciones públicas o del mercado.

Las administraciones públicas, frustradas con las reglamentaciones del mercado de tierras, suelen ser seducidas por esta idea, pero su implementación efectiva en América Latina ha sido limitada por varias razones: falta de recursos; otras prioridades de corto plazo que compiten por fondos públicos limitados; complicados procedimientos legales para la adquisición de tierras; influencia local de poderosos intereses inmobiliarios; impactos perjudiciales de altas tasas de inflación; y malas prácticas de gestión.

Nuevamente, aunque se trata de una política urbana casi universalmente aprobada, solo unos pocos países latinoamericanos han empleado los bancos de tierras con efectividad. **México** ha usado este recurso de la manera más sistemática, mediante su **Programa de Reservas Territoriales** (Brito, 1998). En el municipio de Aguascalientes, probablemente la aplicación más interesante, se gestionó un exitoso programa para impedir el establecimiento de asentamientos informales durante los años 1980 y 1990.

La administración adquirió tierras mediante la expropiación y otras negociaciones para brindar una alternativa a las ocupaciones informales, mientras que imponía sanciones a las lotificaciones ofrecidas por parceladores “pirata” (Jiménez Huerta, 2013). A pesar de todo, el programa fue descontinuado cuando un partido de oposición asumió el gobierno.

En términos generales, el sistema de bancos de tierras ha tenido una historia convulsionada en América Latina, ya que se puede disponer fácilmente de los bienes de propiedad pública mediante prácticas clientelistas de los políticos, y la misma puede destinarse a proyectos cuestionables o ser invadida por familias de bajos ingresos para quienes es más fácil (y más seguro) ocupar tierras públicas que privadas.

Una cantidad significativa de tierra pública ha sido entregada en concesiones de arrendamiento a usuarios privados, quienes pagan una tasa por el derecho a ocuparla por un período de tiempo determinado, muchas veces a perpetuidad.

Este tipo de arrendamiento es ampliamente utilizado en la región, especialmente en zonas costeras. Los residentes del barrio costero de Copacabana, en Río de Janeiro, por ejemplo, técnicamente no son los dueños de sus propiedades, sino del derecho de uso y transferencia. Los cargos por el derecho de uso tienden a establecerse en un nivel simbólico y su recaudación suele ser ignorada. Sin embargo, cuando se realiza una transferencia, una tasa (denominada *laudêmio*), establece un cargo que representa hasta el 5% del valor de la transacción.

Igual que en el caso de los bancos de tierras, es poca la experiencia con los arrendamientos de tierras como instrumentos de recuperación de plusvalías para promover el desarrollo urbano en la región.

Un caso notorio es el del distrito fiscal y administrativo autónomo del centro histórico de La Habana, **Cuba**, el cual está bajo el control de la Oficina del Historiador. Mediante una corporación operativa —la Compañía Habaguanex— se restauran edificios para alquilar, dar en concesión o en venta y también vender servicios especiales. Un fondo rotativo creado con los pagos de las concesiones, los ingresos por impuestos y las donaciones internacionales para la preservación histórica, se adiciona a la tasa de 5% recaudada de los negocios que operan en los edificios rehabilitados del distrito.

En una escala un poco menor, en **Argentina** el municipio de San Fernando, cerca de Buenos Aires, creó una entidad asociativa público-privada, 51 %, de propiedad del municipio y 49 % de la Cámara Argentina de Constructores de Embarcaciones Livianas (Cacel).

Esta entidad, gracias a un arrendamiento a 20 años, administra la concesión de un parque comercial marino en tierras públicas ribereñas sobre un área aproximada de 5 km². Además de participar de los beneficios de la compañía, la municipalidad recibe de Cacel el pago anual de la concesión y otros impuestos y tasas regulares locales, que generaron alrededor de US\$ 4 millones en ingresos entre 2008 y 2013. La mitad de estos fondos ha sido utilizada en el financiamiento de unidades de vivienda de interés social y en el mejoramiento de vecindarios de bajos ingresos, y la otra mitad, en el mejoramiento de parques y el acceso público a lo largo de la ribera del río.

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS REFERENCIADOS

A pesar de los diversos modelos legales, en muchos casos intencionalmente difusos, y las muchas veces frustradas aplicaciones que afectan la gestión de la tierra pública, las autoridades en muchos países han ideado instrumentos para recuperar algunos de los incrementos del valor de la tierra derivados de intervenciones públicas. La variedad de temas abordados en diferentes circunstancias institucionales, muchas veces resulta en una interpretación local de los instrumentos utilizados, lo que dificulta enormemente cualquier evaluación objetiva de su aplicación.

Este breve resumen ha pretendido centrarse en instrumentos seleccionados con los siguientes criterios: innovación y originalidad; mayor relevancia frente al problema abordado;

representatividad en múltiples jurisdicciones; consistencia en la aplicación de los principios fundamentales a lo largo del tiempo; y efectividad en términos de su nivel de impacto.

A pesar de que los instrumentos de recuperación de plusvalías son categorizados normalmente como impuestos, contribuciones, tasas, exacciones (aportes urbanísticos) y cargos regulatorios (Smolka y Amborski, 2007), en resumen ha hecho referencia a tres tipos de instrumentos:

- Impuestos y tasas, incluyendo contribuciones de mejoras;
- Exacciones y otros cargos regulatorios por derechos de construcción; y
- Algunos instrumentos utilizados en grandes proyectos de desarrollo urbano.

Estas categorías no son exclusivas, pues un mismo instrumento puede incorporar sutilezas que desafían la clasificación. La Participación en Plusvalías de Colombia, por ejemplo, puede servir como mecanismo de contribución de mejoras en el recobro del costo de las inversiones en obras públicas, o como aportación urbanística para recuperar el aumento de valor resultante de un cambio en las regulaciones de zonificación y aprovechamiento. Además, en Colombia este instrumento es considerado un tributo o contribución, mientras que en Brasil, una herramienta similar que cobra por derechos adicionales de construcción (*Outorga Onerosa do Direito de Construir, OODC*), no lo es. En la legislación brasileña, el derecho de construir no se considera como un componente inherente al derecho de propiedad raíz, sino como una modalidad de uso de la propiedad concedida por el poder público. (Rabello, 2012)

De manera análoga, en la mayor parte de casos en que se emplean derechos de construcción (exacciones), donde el factor generador es la aplicación flexible en el uso de las normas de uso del suelo, la compensación se hace a menudo por medio de obras públicas que dan soporte a los nuevos usos permitidos. Igualmente, aunque los ingresos recaudados por todos estos tipos de instrumentos están incluidos en el presupuesto general de los municipios, que es comúnmente administrado por las secretarías municipales de hacienda y tesoro, en algunos casos el recaudo producto de la recuperación de plusvalías toma la forma de compensaciones en especie, tanto de tierras como de espacio público o equipamientos comunitarios.

GLOSARIO

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y CONCEPTOS		
Nº	TÉRMINOS Y CONCEPTOS	EXPLICACIÓN
1	Territorio	<p>Se denomina territorio a un área, siempre con la posesión real o simbólica de una persona, organización, institución, Estado o un país.</p> <p>En la perspectiva de la geosemántica social se entiende por territorio la suma de un sentido (significado) a un lugar, cuya definición es validada por una comunidad. El Territorio como espacio está ligado a la geografía en tanto a su superficie y espacio que configura; sin embargo es importante resaltar el valor que a este agrega el hombre como hecho individual y colectivo en sus intervenciones en pro de una forma de habitar. El territorio posee dos ámbitos físico espaciales, el territorio natural (Rural) y el territorio artificial o construido (Ciudad).</p>
2	Desarrollo del territorio	<p>El territorio en sí mismo no es objeto de desarrollo, este se planifica y se interviene tanto desde el ámbito de la ruralidad con procesos agrícolas como de lo construido con el desarrollo de ciudades; el territorio en este sentido es el escenario del desarrollo.</p>
2a	Urbanismo	<p>El urbanismo es la ciencia o el conjunto ordenado y metódico de conocimientos relacionados con el planeamiento, la ejecución, la financiación y el control del proceso de crecimiento y desarrollo territorial de las poblaciones, y que tiene por objeto la satisfacción de las necesidades de la vida humana en colectividad y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.</p>
2b	Ciudad	<p>La ciudad es el escenario territorial tangible e intangible en el que se da la interacción de los ciudadanos, en esta, el territorio como hecho físico espacial, se convierte en el lugar en el que es posible el desarrollo del individuo a través de los acuerdos colectivos culturales y sociales.</p>
	Modelo de ciudad o territorio	<p>El modelo de ciudad es un acuerdo social esencialmente, esta apuesta a la vida en sociedad y su desarrollo a partir de una política pública establecida, no debería en principio estar sometida a cambios por intereses particulares, institucionales o económicos.</p>
	Derecho urbanístico	<p>El derecho urbanístico es el conjunto de normas jurídicas que regulan los procedimientos y los instrumentos legales dispuestos para el ejercicio eficaz y eficiente de la función pública del urbanismo en cuanto al planeamiento, la ejecución, la financiación y el control del desarrollo territorial, así como los usos y la utilización del suelo por los particulares, con el propósito de garantizar que las poblaciones puedan cumplir sus objetivos de tipo urbanístico</p>
	Componente natural	<p>Elementos de característica natural que ordenan y estructuran el territorio desde el surgimiento, hasta la Ciudad Consolidada. Estos en muchos casos como consecuencia del proceso de urbanización, fueron y son la gran oportunidad para equilibrar el territorio. (Sistemas ambientales y áreas de protección, Sistemas hidrográficos, Sistemas de zonas verdes urbanas, Cuerpos de agua, Parques ambientales.</p>
	Componente artificial o construido, el espacio público	<p>El espacio público representa el lugar más importante de la Ciudad, este es el escenario por excelencia de construcción de ciudadanía, este más que un espacio vacío, su valor siempre se da por todo aquello que lo define y le connota.</p>
	Componente artificial o construido, la movilidad y la conectividad	<p>La Movilidad en cualquiera de sus modos, es el sistema conector del territorio, por consiguiente es el elemento ordenador del territorio y su implementación, permiten ser más allá de sus intenciones funcionales, los cualificadores y transformadores de la ciudad. La movilidad se convierte en un instrumento de equidad territorial.</p>

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y CONCEPTOS		
Nº	TÉRMINOS Y CONCEPTOS	EXPLICACIÓN
	Componente artificial o construido, los equipamientos o edificios de soporte	<p>Las ciudades requieren disponer en su territorio para el soporte de la vida cotidiana de sus ciudadanos, de edificios y espacios que permitan a través de su uso el desarrollo humano de cada uno de ellos; estos espacios en su mayoría de carácter público se destinan para el desarrollo individual y colectivo de la población. Específicamente aquellos con vocación de servicios, deben disponerse anteceditos de espacios públicos.</p>
	Componente artificial o construido, los tejidos residenciales	<p>Son las áreas que soportan la vida doméstica de los ciudadanos, por ende, deben no solo componerse con vivienda, sino con todos aquellos espacios construidos y no construidos que soporten la vida de los ciudadanos. La vivienda debe siempre disponerse en la Ciudad Construida y consolidada, evitando en lo posible su localización en la periferia.</p>
3	Desarrollo urbanístico	<p>El desarrollo urbanístico es la lógica y coherente aplicación de los instrumentos del ordenamiento territorial, la planificación, la ejecución (cómo actuar), el financiamiento y el control; esto en pro de un desarrollo ordenado, equitativo y sostenible.</p>
4	Plusvalía	<p>Es el mayor valor generado sobre el suelo por una acción o intervención externa pública o privada, que altera las condiciones de valor a suelos propios o adyacentes en los que se genera la actuación.</p>
	Captura de plusvalía	<p>Es un instrumento para la apropiación de los plusvalores generado por efectos normativos; La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano; el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.</p>
	Contribución por mejoras o contribución por valorización	<p>Mecanismo específico para la financiación de obras de interés general (infraestructura primaria), consistente en la distribución del costo de las obras más un porcentaje determinado por concepto de administración del gravamen, entre los propietarios de los inmuebles beneficiados por la valorización que genera la obra.</p>
	Impuesto predial	<p>Es un tributo municipal que grava la existencia de predios o bienes raíces ubicados en áreas urbanas o rurales, con edificaciones o sin estas, en el perímetro del respectivo entre municipal o distrital. Dicho gravamen se calcula sobre la base de valorar los precios del suelo y los de sus construcciones a la luz de algunas características, tales como la contribución: los estratos socioeconómicos, los usos del suelo, en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización del catastro.</p>
	Cesiones y obligaciones urbanísticas	<p>Los derechos de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, generan obligaciones y cargas locales en la disposición de suelo para cumplir los estándares de espacio público, equipamientos, vías requeridos para garantizar la capacidad de soporte del territorio.</p>
	Derechos adicionales de construcción y desarrollo	<p>La posibilidad de emitir y colocar en el mercado títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación en la plusvalía generada.</p>
	Catastro	<p>Los catastros son instrumentos clave para la viabilidad de políticas de suelo urbano. En un sentido general, puede decirse que cuando se habla de catastro nos referimos al conjunto de datos de todas las propiedades públicas y privadas de una jurisdicción, administrados en bases de datos y sistemas de cartografía digital.</p>
5	Plusvalía en el desarrollo del territorio	<p>La plusvalía en el desarrollo del territorio es el mayor valor generado sobre el suelo por una acción o intervención externa pública o privada, que altera las condiciones de valor a suelos propios o adyacentes en los que se genera la actuación. (Ampliación de esta pregunta y modelos de recuperación en respuestas anteriores)</p>

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y CONCEPTOS		
Nº	TÉRMINOS Y CONCEPTOS	EXPLICACIÓN
6	Plusvalía como impacto del desarrollo del territorio	Cesiones y obligaciones urbanísticas.
7	Minusvalía	Es el menor valor generado sobre el suelo por una acción o intervención externa pública o privada, que altera las condiciones de valor a suelos propios o adyacentes en los que se genera la actuación.
8	Consolidación urbana	Son zonas homogéneas y en vía de consolidación con tendencia a un desarrollo definido y estable. Los parámetros de ordenamiento establecidos para estas zonas están orientados a consolidar los usos del suelo y a corregir el déficit que afecta su adecuado funcionamiento, teniendo en cuenta las condiciones de saturación a futuro. En general, se propiciará la generación de dotaciones de espacio público, equipamientos, infraestructura vial y movilidad, con el fin de lograr equilibrio funcional entre las partes.
9	Estructuración urbana	Describe las transformaciones esenciales en el modelo y en la vocación económica de la ciudad que debe entender e incorporar la planificación, como la construcción y puesta en operación de sistemas de transporte masivo, el énfasis en la dotación de vivienda como parte esencial de la política social, la inversión en proyectos de infraestructura y equipamientos en sectores tradicionalmente marginados, la revaloración de la ruralidad como parte integrante y fundamental del desarrollo territorial.
10	Regeneración urbana	Capacidad y oportunidad de promover la recualificación y densificación urbana acordes con la capacidad de soporte del territorio. Se trata de promover importantes transformaciones en zonas estratégicas para la consolidación del Modelo de Ordenamiento propuesto y en el cumplimiento de los objetivos del mismo. Permiten efectuar la sustitución de las estructuras urbanas y arquitectónicas mediante procesos de reurbanización que permitan generar nuevos espacios públicos y/o privados, promoviendo procesos de intensificación y diversificación del uso del suelo y de las construcciones, a fin de lograr, entre otros fines, el mejoramiento integral de vida de los moradores, el aprovechamiento intensivo del suelo, la racional densificación y mezcla de usos, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales.
11	Redensificación urbana	Definida en Densificación
12	Reconfiguración urbana	Proceso de regeneración urbana que generalmente implica la "re-formación" del territorio con estrategias de colaboración entre partícipes propietarios para lograr el reajuste de tierras.
13	Reinversión	
14	Renovación urbana	Son zonas homogéneas identificadas como Zonas Deterioradas o en Conflicto Funcional y/o en Transformación cuyas determinaciones están encaminadas a recuperar y/o transformar las áreas urbanizadas que presentan procesos de deterioro físico, social y ambiental o que tienen grandes potencialidades de edificación y se encuentran subutilizadas con respecto al modelo de ocupación. Igualmente, corresponde a la regulación de las zonas en las que se requiere efectuar la sustitución de las estructuras urbanas y arquitectónicas modificando la configuración de los predios privados y/o del espacio público mediante procesos de reurbanización que permitan generar nuevos espacios públicos y/o privados, así como una nueva definición de la normatividad urbanística de usos y aprovechamientos.

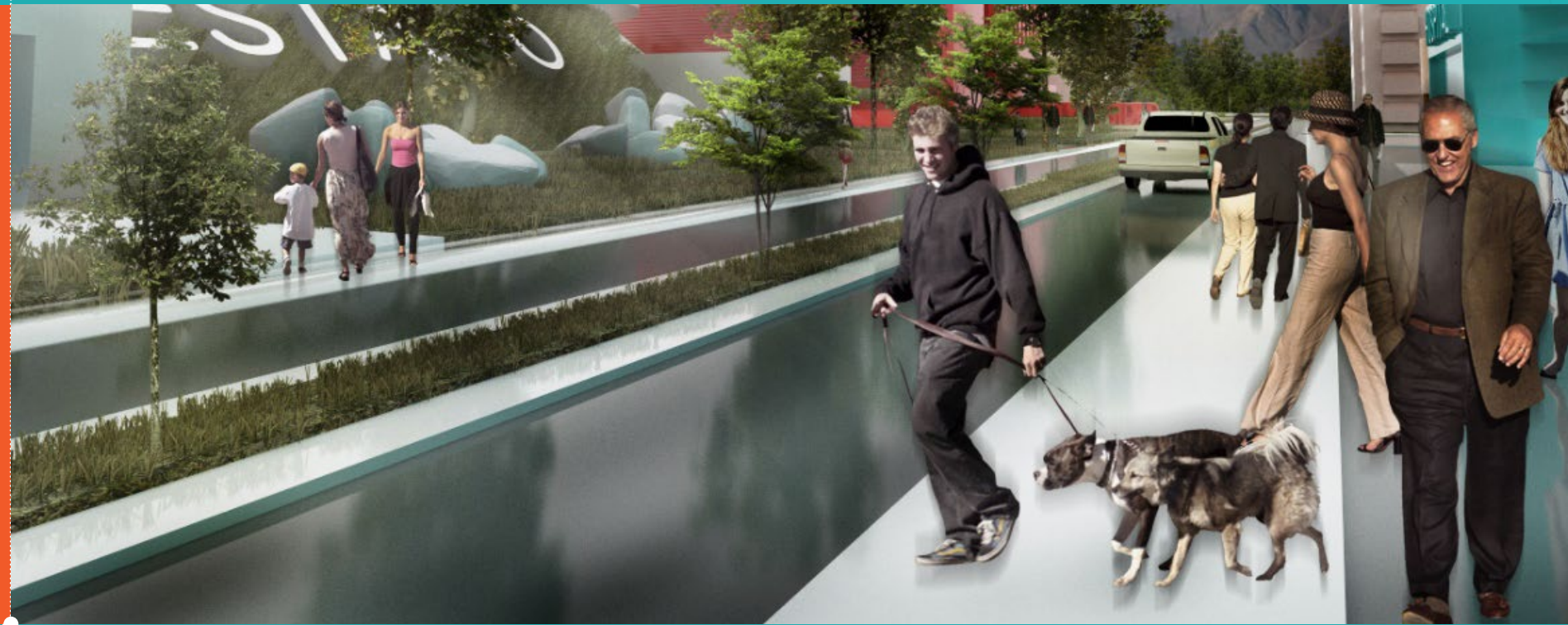
GLOSARIO DE TÉRMINOS Y CONCEPTOS		
Nº	TÉRMINOS Y CONCEPTOS	EXPLICACIÓN
15	Densificación	El concepto de densidad, determina el número de viviendas por unidad de área, de acuerdo a la capacidad del suelo y a la infraestructura que soporta dichas viviendas, tales como la disponibilidad de servicios públicos el sistema de movilidad y los espacios públicos efectivos que servirán a la población residente de la zona. La densidad se mide en número de viviendas por hectárea. La intensificación se define en función de la mejora, real o normativa, de la capacidad de soporte del territorio, con el objeto alcanzar densidades mayores y/o más acordes con el proyecto de ciudad.
16	Expansión urbana para desarrollo	Es una porción del territorio que se habilitará para el uso urbano, este siempre caracterizado por ser suelos rurales o sub-urbanos.
	Expansión urbana para mejoramiento integral	Es una porción del territorio que se habilitará para el uso urbano en específico para adaptar suelos de asentamientos humanos de desarrollo incompleto e inadecuado, localizados por fuera del perímetro sanitario, que serán incorporados al suelo urbano, y sean recibidas las redes de servicios públicos de acueducto y alcantarillado por parte de la entidad competente.
17	Mejoramiento integral	Este tratamiento corresponde a las zonas homogéneas identificadas como "Áreas de Desarrollo Incompleto e Inadecuado", donde se localizan los asentamientos humanos en situación de marginalidad y segregación socio espacial, en los cuales se concentra población en situación crítica de pobreza, al margen de las oportunidades del desarrollo, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud, dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes.
18	Regularización	Es un instrumento de planificación complementaria de tercer nivel aplicable a asentamientos precarios y urbanizaciones constituidas por viviendas de interés social sin el cumplimiento de las normas urbanísticas, a través del cual se pretende el reconocimiento oficial del asentamiento o urbanización de hecho, se aprueban los planos urbanísticos y se expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa; en pro de la consolidación y mejoramiento de la habitabilidad de los asentamientos en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado.
19	Corresponsabilidad en el desarrollo urbano	La ciudad es un hecho colectivo en el que los entes territoriales dotan de valor el suelo en cuanto a sus posibilidades de desarrollo, por ende este valor debe tener un retorno a la municipalidad para que esta ejerza la función pública del urbanismo; en este sentido se plantea la corresponsabilidad del desarrollo del municipio. Este concepto es un principio rector del ordenamiento planteado desde el reparto equitativo de cargas y beneficios.
20	Valor del suelo	La tierra no tiene valor dado que no es el producto del esfuerzo de algún productor, ni es el resultado del esfuerzo de la sociedad. La tierra no se produce. Sin embargo es una mercancía, es decir tiene precio pero no tiene valor. Su precio se construye a través del mecanismo que se denomina de capitalización de la renta. Es decir los propietarios de la tierra a través de su control jurídico sobre el suelo, bajo ciertas circunstancias están en capacidad de capturar parte del valor generado en los procesos productivos que requieren del suelo para su operación.
21	Mercado del valor del suelo	El mercado del suelo está configurado por la interacción de diversas variables entre las cuales es importante resaltar: Las de localización tanto por su ventaja comparativa en términos de competitividad de ciudad y de las economías internas de escala que se desarrollan o que potencialmente podrían desarrollarse, tanto como por sus factores de aglomeración es decir por las facilidades para el desarrollo de actividades económicas y su capacidad de urbanización. Estas condiciones otorgan al suelo y sus construcciones la capacidad de generar renta y dan lugar al mercado inmobiliario.

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y CONCEPTOS		
Nº	TÉRMINOS Y CONCEPTOS	EXPLICACIÓN
22	Capacidad de soporte	<p>Es la capacidad del suelo urbanizado para recibir el desarrollo urbano en condiciones de calidad de la prestación de servicios públicos domiciliarios, vialidad y transporte público, equipamientos para soportar la vida de los pobladores y espacios públicos de calidad con indicadores de distribución óptimas para cada habitante. En la relación óptima entre los indicadores de soporte y el número de habitantes que esta capacidad permite.</p> <p>Estrategia para la concreción de la política de gestión territorial, el plan define y asigna los aprovechamientos como potenciales beneficios y las obligaciones urbanísticas como potenciales cargas convertidas en cesiones públicas, a las diferentes zonas tanto en suelo urbano como en el suelo de expansión urbana, aprovechamientos y cargas que se definen en los siguientes términos:</p> <p>Los potenciales aprovechamientos generados por las acciones urbanísticas se miden a partir de dos variables: edificabilidad y uso, las cuales contribuyen a configurar las potenciales rentas que se generen por las actuaciones de urbanización y construcción, así como de la utilización de los inmuebles. La variable edificabilidad se mide en metros cuadrados de ocupación y construcción y la variable usos se incorpora como un factor de ponderación de la edificabilidad. La edificabilidad como aprovechamiento se reglamenta a través de la densidad habitacional, el índice de ocupación y el índice de construcción. Las cargas generalmente se definen como Generales y Locales. Se definen a continuación algunas de ambas categorías.</p> <p>Generales:</p> <ol style="list-style-type: none">1. La infraestructura vial arterial, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción.2. El suelo y la construcción de redes matrices de servicios públicos domiciliarios, cuya financiación no esté incluida en programas de inversión mediante tarifas o contribución de valorización.3. Los elementos de la estructura ecológica principal, de conformidad con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.4. Las compensaciones, incentivos o estímulos a los propietarios de inmuebles de interés cultural, de conformidad con la legislación y con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción. <p>Locales:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El sistema vial intermedio y local, sea vehicular o peatonal y los parqueaderos de uso público.2. Las redes secundarias de servicios públicos, locales y domiciliarias.3. Las cesiones y la dotación de equipamientos de educación, salud, cultura, centros asistenciales, seguridad y demás servicios de interés público y social.4. Los costos asociados a la formulación y gestión de los instrumentos de planificación: Planes Parciales, Zonales o Master Plan.5. La cesión de suelo para espacio público, su adecuación y dotación. <p>Se entiende por costos asociados a la formulación y gestión del plan parcial, entre otros, los costos de elaboración de avalúos, estudios técnicos, citación a vecinos o propietarios, así como los costos asociados a programas y proyectos de gestión social cuando impliquen reasentamiento de propietarios y/u ocupantes de inmuebles que hagan parte del ámbito del plan parcial o cesación en la percepción de rentas derivadas de actividades agrícolas, industriales o comerciales, por efecto de la ejecución de obras.</p>
23	Cargas y beneficios	

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y CONCEPTOS		
Nº	TÉRMINOS Y CONCEPTOS	EXPLICACIÓN
24	Instrumentos fiscales	<p>El impuesto es una transferencia económica de un agente privado al sector público, exigida coactivamente, sin contraprestación directa, y establecida mediante ley.</p> <p>Los impuestos a la propiedad se califican entre los directos y son normalmente personales y recaen sobre una renta o un patrimonio, cuya titularidad está referida a una persona natural o jurídica, siendo un elemento esencial la capacidad de pago de la misma. El Instrumento fiscal por excelencia referido al territorio es el Impuesto Predial. Tradicionalmente, el impuesto predial es una responsabilidad del gobierno local o estatal, y más específicamente de los gobiernos municipales.</p> <p>Implica la realización de actividades de alto costo que exigen capacidad técnica y recursos tecnológicos, como el catastro, valuación inmobiliaria o incluso el cobro mismo del impuesto.</p> <p>En algunos países se considera que el poseedor u otros tenedores del dominio son responsables por la obligación tributaria incluso en situaciones en que no se ha establecido la existencia del propietario. En todas las legislaciones se aplica que la base tributaria incluye el valor del suelo y de los edificios, aunque se presentan diferencias sobre el procedimiento valoratorio mismo y su correspondencia o no con los precios del mercado.</p>
25	Instrumentos regulatorios	
26	Legislación urbanística	<p>El derecho urbanístico es el conjunto de normas jurídicas que regulan los procedimientos y los instrumentos legales dispuestos para el ejercicio eficaz y eficiente de la función pública del urbanismo en cuanto al planeamiento, la ejecución, la financiación y el control del desarrollo territorial, así como los usos y la utilización del suelo por los particulares, con el propósito de garantizar que las poblaciones puedan cumplir sus objetivos de tipo urbanístico.</p>
27	Master Plan	<p>El master plan es un instrumento de planificación concreto que define los lineamientos y estructura urbana en todos sus componentes; espacio público, vialidad, equipamientos y tejidos residenciales; permitiendo definir un ejercicio cuantificable de la intervención.</p>

10

MASTER PLAN CON DETALLE DE PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO



10

MASTER PLAN CON DETALLE DE PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO

El desarrollo de la consultoría se encuentra en el marco de la invitación de la Red Regional para el Desarrollo de la Vivienda y el Desarrollo Urbano en América Latina, para el caso puntual se definió el Estado Plurinacional de Bolivia, específicamente el municipio de Sacaba, en la región metropolitana de Kanata, como territorio modelo para desarrollar el objeto de esta consultoría: la planificación e implementación de instrumentos de generación y recuperación de plusvalías que permitan, a través de una actuación metodológica, replicar en varias partes del país, un ejercicio integral de ordenamiento territorial con énfasis en la definición de metodologías para la recuperación de plusvalores generados de la actividad inmobiliaria y con ello, permitir a los entes territoriales cumplir a cabalidad con la función pública del urbanismo.

Esta consultoría surtió las etapas metodológicas necesarias y estipuladas en el DTR, y en la etapa de diagnóstico se realizó una lectura general de todos los componentes y ámbitos urbanísticos, financieros, de orden legal y socioculturales. El aporte aprendido y aprehendido en las visitas de reconocimiento realizadas a Bolivia, y en específico al municipio de Sacaba, permitieron al equipo consultor y a los funcionarios designados de los ámbitos nacionales, regionales y locales, realizar un ejercicio exploratorio sobre el desarrollo de la consultoría, construir la metodología de implementación y el estado de las condiciones propias del ordenamiento territorial (**instrumentos de planificación, actuación, financiamiento y control**).

Como conclusión de la fase de diagnóstico se ha evidenciado la ausencia de procesos consolidados de planificación e intervención, que si bien aparecen consignados en documentos de ordenamiento, estos no se aplican en su cuerpo y forma en el territorio. Igualmente, es evidente la precariedad en el desarrollo de los instrumentos financieros o de captura de rentas diferenciales en el proceso urbanizador y la actividad inmobiliaria, pero aún más crítico es la falta de decisión política de asumir estas responsabilidades en cuanto al ordenamiento del territorio, su proceso de control de la urbanización y la iniciativa de romper las prácticas en los procesos asociados a la **ocupación irregular del suelo por parte de la población**.

En definitiva, el diagnóstico evidenció la necesidad e importancia de que las autoridades responsables del ordenamiento, planificación e intervención en el territorio realicen procesos de comprensión territorial desde una mirada integral, en la que para la aplicación e incorporación de metodologías y procesos que permitan la recuperación de plusvalías, se integren todos los instrumentos del ordenamiento que permitan a partir de sus relaciones y sincronía, argumentar las decisiones que se asuman en pro del desarrollo de la ciudad y de sus ciudadanos.

Un caso específico que surgió a través del proceso de lectura del territorio y del análisis de información documental del ámbito normativo, es que en el escenario del pago de sesiones

y obligaciones urbanísticas propio de un proceso de licenciamiento urbano, se encuentran problemas de fondo en la forma como se implementa el instrumento y se aplica para el desarrollo a cierto tipo de proyectos (vivienda) y se excluyen de este propósito, y como lógica de la economía urbana, a aquellos que generan más impacto en el territorio y por sus usos deberían contribuir con mayores cargas.

Esta consultoría plantea como conclusión general, la importancia y necesidad de desarrollar procesos de ordenamiento territorial integral que soporten en el proceso de actuación o intervención urbanística, las condiciones propicias para la generación de plusvalías en cada uno de los procesos de la actividad inmobiliaria, pero de forma más explícita, la definición de los mecanismos técnicos, legales y sociales que permitan la recuperación de las mismas, con el objeto de soportar en estos recursos el desarrollo de vivienda social, el espacio público y los edificios de soporte colectivo en pro del cumplimiento de la función pública del urbanismo y de un reparto equitativo de cargas y beneficios.

En consecuencia, existen en el marco de esta consultoría tres líneas de acción importantes:

a. Gestión integral de instrumentos para el ordenamiento territorial

Luego de un profundo análisis y lectura de los instrumentos del ordenamiento del territorio con que actualmente opera el Estado boliviano y, en especial, el área metropolitana y el municipio de Sacaba, es reconocible la existencia de instrumentos que permiten la planificación desde diversas escalas de actuación como el PDM, el PMOT y el POUT; sin embargo, estos no se convierten realmente en un instrumento efectivo y real de planificación y su desarrollo o implementación no se reconoce en el territorio con efectividad.

Es necesario establecer, igualmente, que existe una preponderancia en los instrumentos de planificación y actuación (normativa básica o plan de usos), pero los instrumentos que permiten el control urbanístico y los de tipo financiero, si bien se enuncian en algunos apartados, carecen de efectividad en el territorio y como consecuencia de sus ausencias, es realmente visible la presencia de la informalidad y la falta de recuperación de plusvalías en el desarrollo urbanístico y en el impacto generado por las obras públicas en el territorio.

En este escenario, la consultoría plantea la implementación de los instrumentos de ordenamiento del territorio de forma integral, con mecanismos que permitan operar el ciclo completo del ordenamiento: la planificación, la actuación urbanística, el control y los instrumentos financieros, con el objetivo de ordenar un territorio con equidad y en el que los entes territoriales puedan efectivamente cumplir con la función pública del urbanismo.

b. Gestión o actuación urbanística (Master Plan-modelo de ocupación)

Se plantea la formulación y definición de lineamientos urbanísticos y normativos de un master plan o modelo de ocupación localizado en un polígono de suelo del municipio de Sacaba, en el eje oriente-occidente del valle de Cochabamba, y en el que la gestión

integral de suelo y el planteamiento urbanístico se convierta en una oportunidad para articular diversos actores públicos y privados, con el objetivo de plantear un espacio que reúna servicios y desarrollos de vivienda social, que permitan convertir este territorio en un modelo de desarrollo urbano que integre la aplicación de todos los instrumentos del ordenamiento del territorio (la planificación, la actuación urbanística, el control y los instrumentos financieros). Con base en este proceso de actuación urbanística integral, se ha generado una metodología de gestión con posibilidad de réplica en otras zonas de ámbito metropolitano e, incluso, de carácter estatal.

Esta actuación urbanística se soporta en el análisis y la lectura territorial, valorando los atributos paisajísticos, geográficos y culturales, con el fin de plantear un modelo de ocupación mediado por las normativas existentes; además, se toman decisiones de forma estratégica y oportunas para el ordenamiento del polígono seleccionado, integrando a este los sistemas estructurantes (sistemas ambientales del río Rocha o Maylanco y de movilidad con la vía de El Abra), y estructurados (tejidos de vivienda, equipamientos y espacio público), de tal manera que se logre un equilibrio territorial donde las intervenciones urbanas de calidad permitan una transformación real y doten de competitividad el suelo urbano, revirtiendo los impactos sociales y económicos tangibles y sostenibles.

Es importante aclarar que el master plan o modelo de ocupación es un instrumento de planificación que define un esquema de ordenamiento urbano en un polígono definido y acotado, en el que su actuación delimita los componentes urbanos que establecen los trazados viarios y de los diversos modos de transporte; asimismo, precisa la localización de equipamientos y edificios de soporte colectivo, las áreas de espacio público y los suelos y áreas para los tejidos residenciales. De esta manera, el master plan define en cada uno de sus componentes los lineamientos generales de actuación que permiten posteriormente su implementación y el desarrollo urbano y arquitectónico.

c. Gestión de instrumentos financieros

Este proceso de la consultoría tiene en la gestión de los instrumentos generadores y de captación de las plusvalías y rentas diferenciales, el componente más relevante. En este componente el proceso ha estado orientado a estudiar, revisar, interpretar y aplicar las condiciones normativas de orden local y nacional vigentes en el territorio objeto de la planificación, contrastándolas con experiencias exitosas en otros países de Sur América y el Caribe, con el objetivo de definir los lineamientos y principios que permitan aplicarse en el territorio y que han dado lugar a la formulación del master plan en el que su operación inmobiliaria debe adoptar mecanismos que garanticen la recuperación de plusvalores, la distribución efectiva y equitativa de cargas y beneficios, y la **definición de áreas generadoras y áreas receptoras**, con el objetivo de promover el desarrollo urbanístico equitativo del territorio.

A continuación se explica la metodología de selección de los polígonos del Master Plan y de las áreas de influencia de los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas,

a través de la definición de criterios básicos que permiten una compresión mayor de la gestión de los instrumentos financieros.

a) Polígonos al exterior del Master Plan: áreas de influencia

Para el análisis de los polígonos de influencia se tuvo en cuenta la clasificación de áreas homogéneas y la definición de varios criterios-variables básicos que permitieron determinar los plusvalores correspondientes.

En consecuencia, para el proceso de definición de zonas homogéneas y sus instrumentos financieros se construyó un modelo intermedio entre la teoría de zonas homogéneas y sus variables constitutivas, con la información recolectada en campo.

El modelo completo, por lo tanto, puede ser susceptible de réplica y adecuación una vez integrada y completa la metodología de zonas homogéneas, por lo cual, para este caso, el modelo intermedio construido toma un valor intermedio de los rangos de referencia de precios, y las variables fundamentales se estiman de acuerdo con la información catastral suministrada.

En este sentido, los factores determinantes que se establecen en las fichas del modelo resultan indicadores que contemplan la estructura espacial del paisaje urbano, como: infraestructura, servicios, localización, además del nivel de consolidación y el uso del suelo de cada manzana que compone los distintos polígonos de influencia.

De esta manera, la metodología permite medir el valor de los factores determinantes desagregados en atributos o características internas y externas, que influyen el precio del metro cuadrado de los polígonos y sus respectivas manzanas. Es decir, la fijación del precio está dada por la influencia de los atributos exógenos y endógenos de cada polígono, de acuerdo a su localización y por el nivel de integralidad que resulta de la suma de todos los atributos por manzana.

Los factores seleccionados para medir la influencia en el precio del metro cuadrado de cada polígono-manzana se definieron según clase, tipo y peso. La clase es el factor general de la estructura urbana que se desagrega en el tipo, es decir, en las categorías constitutivas de la clase, y, a su vez, a cada categoría le corresponde un peso relativo que funciona como indicador. Este indicador permite establecer un valor de acuerdo a la presencia o no en la manzana de cada tipo, y la suma o la selección definen el grado de influencia de cada factor.

PESO FACTORES	
CLASE	TIPO
Servicios públicos	Alcantarillado
	Alumbrado
	Basura
	Electricidad
	Agua
	Gas
Tipo de vía	Asfalto
	Empedrado
	Tierra
	Sin
Tipo consolidación	Alta
	Área verde
	Media
	Baja
	Sin
Usos de suelo	Urbano
	Urbano-agrícola intensivo
	Urbano-agrícola extensivo
Equipamientos	Equipamientos
	Espacios públicos

La suma de todos los factores resulta en lo que denominamos Factor K, el cual cumple la función de factor multiplicador que recoge la variación relativa de las variables analizadas, en función del valor potencial esperado de los predios localizados en los polígonos adyacentes, definidos como área de influencia de las intervenciones contempladas en el Master Plan.

PESO FACTORES	
CLASE	TIPO
Servicios públicos	Alcantarillado
	Alumbrado
	Basura
	Electricidad
	Agua
	Gas
Tipo de vía	Asfalto
	Empedrado
	Tierra
	Sin
Tipo consolidación	Alta
	Área verde
	Media
	Baja
	Sin
Usos de suelo	Urbano
	Urbano-agrícola intensivo
	Urbano-agrícola extensivo
Equipamientos	Equipamientos
	Espacios públicos

b. Polígonos al interior: Master Plan

Para el análisis de los polígonos que conforman el Master Plan se tuvo en cuenta un factor fundamental que permite la selección de los instrumentos financieros: el potencial de cada uso del suelo, el cual se mide en metros cuadrados de edificabilidad por uso.

Es decir, diferente a las áreas de influencia que *per se* tiene unos criterios básicos para la selección de los instrumentos generadores de plusvalía, el Master Plan define, delimita y clasifica los instrumentos tanto generadores como de captura a través del proceso de planificación y de actuación.

La tabla rasa que sirve de soporte al Master Plan advierte una generación de plusvalía que, debido a su estado natural, no han sido obtenidos institucionalmente (en muchos casos existe una apropiación privada), por lo cual es necesario todo un proceso de planificación que permita crear cierto tipo de plusvalías, complementado con un proceso de actuación que permita la captura de esos plusvalías generados.

De esta manera, la importancia del proceso sistémico es determinante a la hora de la generación y captura de las plusvalías, porque sin la planificación siempre van a ser obtenidos privadamente por personas naturales o por el sector inmobiliario.

El Master Plan propuesto permite la incorporación de los instrumentos de recuperación de plusvalías, precisamente a través de la creación de los mismos, dándole un valor extraordinario, con la disposición y distribución de la edificabilidad según el uso. Una manzana dentro de una unidad de actuación adquiere valor de acuerdo al uso y a la edificabilidad que se le dé al uso. Si en la planificación un edificio está localizado cerca de un equipamiento de escala metropolitana y de una vía principal, este advierte una mayor generación de plusvalías, por lo cual, al designarle una mayor edificabilidad mayor es la recuperación de plusvalías por parte del ente territorial.

10.1 Memoria justificativa, oportunidad de desarrollo, fines, objetivos y determinaciones

El proyecto integral de ordenamiento territorial y planificación urbana planteado para el Master Plan de la “Ciudadela del Abra” se ajusta a las necesidades y requerimientos del Estado boliviano, y a los lineamientos de la región metropolitana de Kanata y del gobierno municipal, que son coherentes con el objeto de la consultoría apoyada por el BID.

El Master Plan ha desarrollado algunos de los mecanismos e instrumentos de recuperación de plusvalías de la acción inmobiliaria a través de un modelo metodológico sustentado en la definición y delimitación de un polígono urbano. Estas condiciones de una intervención urbana específica y de un modelo metodológico, permiten en definitiva compilar saldos pedagógicos soportados en experiencias similares de ciudades latinoamericanas, sujetos a la aplicabilidad en el Estado Plurinacional de Bolivia.

La implementación de los mecanismos para la captura de plusvalías, la distribución efectiva y equitativa de cargas y beneficios, y la definición de áreas, por lo tanto, permiten identificar procesos integrales de ordenamiento territorial, e identificar áreas generadores y áreas receptoras que buscan la consolidación de un territorio equilibrado y equitativo social y con capacidad de soporte urbano para la vida en ciudadanía.

En este sentido, la decisión política, la capacidad y el fortalecimiento institucional, una gestión integral de suelo y un planteamiento urbanístico coherente con las expectativas de una ciudad y una región, son los componentes necesarios para articular a los diversos actores públicos y privados con el objetivo de plantear un espacio que reúna servicios y desarrollos de vivienda social, y, a su vez, que el resultado e impacto de este desarrollo pueda convertir el territorio en un modelo urbano que integre la aplicación de todos los instrumentos del ordenamiento del territorio (la planificación, la actuación urbanística, el control y los instrumentos financieros) a favor de un proceso que recupere los mayores valores generados en el suelo y de la actividad inmobiliaria.

Ahora bien, el polígono de actuación posee importantes atributos urbanos, paisajísticos y económicos, por lo cual se ha desarrollado un ejercicio integral de planificación que permita, a partir del análisis de oportunidad de los fenómenos territoriales actuales y futuros, plantear un desarrollo urbano de carácter no solo municipal, sino regional e incluso estatal. Este ejercicio pretende establecer una política pública territorial y un modelo de desarrollo urbano soportado en la inclusión de metodologías de recuperación de plusvalías con el objetivo de que los entes territoriales cumplan con la función pública del urbanismo.

Por otro lado, el área de intervención y su entorno próximo plantea retos importantes al ejercicio de planificación aplicado, ya que los fenómenos socio-espaciales advierten algunas características territoriales complejas tanto en el modelo de ocupación como en los procesos de planificación legales y la cultura implícita en gran parte de la población de la ocupación ilegal.

Desde el modelo de ocupación imperante en el municipio de Sacaba, se observa una morfología dispersa, con grandes vacíos en sus áreas más consolidadas y una densidad muy baja que no permite fácilmente generar ventajas comparativas sobre la localización y uso del suelo urbano. La gran oferta de suelo distribuido por toda el área urbana del municipio dificulta emprender procesos de desarrollo urbano competitivos que coadyuven a la recuperación de plusvalías.

En cuanto a los procesos de planificación, en gran parte se observan prácticas de ocupación informal que siguen geometrías o trazas definidas por la municipalidad en sus instrumentos de planificación, pero que advierten procesos de tenencia ilegal y someten al territorio a procesos de regularización posteriores, especialmente en zonas de periferia, alejándose de los tejidos formales o consolidados del centro tradicional y del eje o corredor de la vía Villazón.

La falta de decisión política, la debilidad institucional, la débil corresponsabilidad ciudadana en un modelo de construcción del territorio, y la dispersión de los instrumentos de planificación, obstaculizan nuevos procesos para la acción urbanizadora que asegure la recuperación de plusvalías y la distribución equitativa de beneficios y cargas.

Sin embargo, la localización estratégica del polígono para implementar el proyecto integral de desarrollo urbano “Ciudadela del Abra” propone el desarrollo de una nueva centralidad y advierte una compensación a futuro frente a las dificultades planteadas anteriormente. Algunas características especiales de la localización evidencian unas ventajas comparativas muy importantes que apalancan el positivo resultado de esta intervención.

En términos geográficos y de paisaje sobresale la cercanía con el río Maylanco, eje ordenador ambiental del territorio, su intermediación con el río Loro Mayu y su ubicación en torno a la ladera sur del valle, que posibilita establecer un nuevo polo de desarrollo del municipio de Sacaba y con una estrecha relación con el área metropolitana a través de la nueva vía de El Abra. Asimismo, se complementan las características geográficas con nuevos desarrollos estratégicos de macroproyectos de infraestructura metropolitanos y regionales como la vía de El Abra y el tren metropolitano, que vincula un corredor vial

urbano de alcance nacional e interregional y desarrollo extraordinario local. Igualmente, los proyectos locales de integración del espacio público (costanera del río Maylanco y parques ambientales en las inmediaciones de los afluentes del mismo río) y de los programas de vivienda (barrio Bartolina-Agencia Estatal de Vivienda) que se emprenden en el entorno, representa un gran potencial de desarrollo sostenible para el área de intervención y para el municipio de Sacaba.

Estas características representan una gran oportunidad para desarrollar el proyecto integral de desarrollo urbano, ya que incorpora las iniciativas municipales (Ciudadela del Conocimiento), regionales y metropolitanas (Juegos Odesur) y de carácter estatal (Ciudadela de la Innovación), que permite generar al municipio y a la zona, condiciones de competitividad y con esta un aumento en el valor del suelo, y en consecuencia, la posibilidad de la recuperación de plusvalías y la viabilidad para que con los recursos resultantes, la municipalidad pueda implementar la tarea y el cumplimiento de la función pública del urbanismo.

En definitiva, el proyecto integral de desarrollo urbano “Ciudadela del Abra” es una oportunidad para el desarrollo de una alianza público privada, la asociación de diferentes instancias institucionales y la orientación de los recursos provenientes de la recuperación de las obligaciones urbanísticas generadas en el área del polígono y orientadas desde otras áreas de la ciudad, al igual que la aplicación de otros instrumentos financieros que posibiliten con sus recursos la generación de suelo para programas de vivienda social, la construcción de equipamientos y servicios públicos y la cualificación de espacios públicos y ambientales.

En cuanto a los fines y objetivos, este proceso de actuación urbanística integral ha generado una metodología de gestión del territorio con posibilidad de réplica metodológica en otras zonas del Estado boliviano, y ha incorporado la semilla que permita una dinamización de sinergias tendientes al desarrollo urbano que resulte en la recuperación y captura de plusvalías y en la distribución equitativa de beneficios y cargas.

Esta actuación urbanística ha estado soportada en el análisis y la lectura territorial, en las condiciones y marco legal y normativo, en la valoración de los atributos paisajísticos, geográficos y culturales, con lo cual se ha conseguido plantear un modelo de ocupación a corto, mediano y largo plazo. Asimismo, las experiencias locales, nacionales y latinoamericanas han permitido tomar decisiones oportunas para el ordenamiento de la “Ciudadela del Abra”.

Estas condiciones pretenden integrar a este proceso de planificación zonal, intervenciones urbanas de calidad desde donde los sistemas estructurantes de ciudad (sistemas ambientales río Rocha o Maylanco y de movilidad, vía de El Abra) y estructurados (tejidos de vivienda, equipamientos y espacio público), permitan lograr un equilibrio territorial, y como resultado, una transformación real que posibilite la dotación de competitividad del suelo urbano, revirtiendo al territorio impactos sociales y económicos tangibles y sostenibles.

El proyecto integral de desarrollo urbano “Ciudadela del Abra”, entonces, ha permitido construir los instrumentos generadores y de captación de plusvalías y rentas diferenciales,

mediante la extrapolación contextualizada de algunas experiencias valiosas en países de Sur América y el Caribe, y a través de la incorporación de las condiciones normativas de orden local y nacional vigentes en el territorio objeto de la planificación, con lo cual se han definido los lineamientos y principios para su aplicabilidad y se han adoptado mecanismos e instrumentos que garantizan el cumplimiento de los objetivos del Master Plan: recuperación de plusvalías, la distribución efectiva y equitativa de cargas y beneficios, y la definición de áreas generadoras y áreas receptoras.

10.2 Memoria informativa de las circunstancias que concurren en el ámbito de ordenamiento

En **la región metropolitana de Kanata** se están implementando algunos procesos y dinámicas de desarrollo regional muy importantes para el departamento y los municipios que hacen parte específicamente de su área metropolitana. La construcción de infraestructura viaria y de transporte, de aprovisionamiento y distribución de agua potable, de recuperación ambiental de fuentes de agua, y, en general, de desarrollo de grandes proyectos, son circunstancias que generan sinergias que impactan de manera directa e indirecta en el territorio de Sacaba, y en especial sobre el polígono seleccionado para implementar el proyecto integral de desarrollo urbano “Ciudadela del Abra”.

El túnel de El Abra está localizado muy cerca del polígono, lo que representa para el proyecto una oportunidad y una ventaja comparativa para la recuperación de plusvalías frente a nuevos proyectos de desarrollo urbano en otras zonas del municipio; la intervención de esta infraestructura con recursos públicos es una enorme oportunidad para generar una modificación normativa y con base en esta realizar una captura de plusvalía por el aumento en el valor del suelo, debido al impacto que esta obra generó en su área de influencia en todo el corredor viario.

Esta obra, de 460 m de largo por 5,6 m de alto, y de doble carril por sentido, comunica a los barrios del suroeste y próximos a la avenida Guayacán, en el municipio de Cochabamba, con la zona de Chinata, la OTB Rocas Blancas y la urbanización Navia, en el municipio de Sacaba, que reduce el tiempo de viaje de aproximadamente una hora a 20 minutos.

La avenida de El Abra-Chiñata, que se articula con el túnel de El Abra, cruza por una parte del distrito II y del cantón Chiñata, al sureste del municipio de Sacaba, donde se advierte un nuevo escenario de desarrollo urbano y de centralización de actividades económicas importantes alrededor de la vía.

Esta obra que conecta la provincia Cercado de Cochabamba con la de Sacaba por el sector de El Abra, a través de una avenida de doble vía de 7,4 km de longitud y que cruza toda la parte sur del polígono, representa el nuevo polo de desarrollo del municipio de Sacaba, ya que sobre esta vía se empieza a movilizar el transporte desde el oriente con la carretera a Santa Cruz, hasta el occidente con las carreteras que van a Oruru y La Paz, desplazando la

concentración socioeconómica de la avenida Villazón y el tráfico pesado de transporte de carga (diariamente se registran alrededor de 4 900 camiones de alto tonelaje que transitan por la región).

El tren metropolitano es un proyecto que llega hasta la última estación proyectada, El Castillo, en el municipio de Sacaba; si bien el tramo férreo no pasa directamente por el polígono, sí representa una circunstancia de ordenamiento relevante para la conectividad de la ciudad y para la articulación de distintos modos de transporte en toda la región metropolitana, ya que el acelerado crecimiento demográfico (la población se duplicó en los últimos 20 años y el 94% es urbana), que se dispersa y moviliza sobre el valle, generan costos socioeconómicos irracionales, caos vehicular (insostenibilidad del transporte por la creciente motorización, congestión vial e incumplimiento de normativas) y contaminación ambiental sobre las avenidas de los principales centros poblados.

Este proyecto con una longitud de 40,37 km y veinte estaciones, en el recorrido de un tren ecológico, eléctrico y turístico, dividido en tres tramos: el primero comienza en San Antonio (Cochabamba) y termina en la Facultad de Agronomía de la Universidad Mayor de San Simón, el segundo comienza en el río Rocha con avenida Sajama y acaba en El Castillo, Sacaba, y el tercero inicia en Sipe Sipe y termina en San Antonio (Cochabamba). El viaducto del tren cruza el valle a través de los principales municipios de la región metropolitana de Kanata: irá desde el valle bajo en los municipios de Sipe Sipe, Vinto, Quillacollo, Colcapirhua, pasando por la capital Cercado y terminará en Sacaba, donde estará la parada final.

El Proyecto Múltiple Misicuni es una obra de infraestructura que representa un desarrollo de ordenación muy importante para la región metropolitana de Kanata y, en este caso en particular, para el municipio de Sacaba. La demanda deficitaria actual y creciente de agua potable, donde solo el 19% de las viviendas carece de agua por cañería de red (220 000 habitantes), resulta un obstáculo para el desarrollo socioeconómico, con lo cual el proyecto es relevante para los siete municipios del valle central de Cochabamba, ya que se establece una alternativa en cuanto a la disponibilidad de agua para la provisión de agua potable, riego agrícola y energía eléctrica.

En términos generales, debido a la escasez de agua apta para consumo humano y riego agrícola en la región metropolitana de Cochabamba, este proyecto a través del aprovechamiento hídrico mediante el represamiento y trasvase de sus aguas de las fuentes y corrientes de los ríos Misicuni, Viscachas y Putucuni, tiene como objetivo el suministro de agua potable a los municipios de Sacaba, Valle Central y Valle Bajo de Cochabamba, además de agua de riego para la agricultura y generación de energía. Específicamente para Sacaba, aproximadamente el 40% de la población no recibe agua por cañería, sino que se provee a través de cisternas y otros sistemas.

El Plan Director de la cuenca del río Rocha o Maylanco como principal fuente acuífera del valle, es una apuesta de los municipios de la región metropolitana de Kanata, ya que la contaminación por aguas residuales de industrias (30%) y por aguas domiciliarias (70%) requiere de un tratamiento intenso de construcción de plantas de tratamiento y de trabajos para reencauzar, limpiar y recuperar el ecosistema. De esta manera, la recuperación del río

Maylanco que cruza a Sacaba representa una circunstancia relevante para la ordenación del municipio, y en especial para el polígono, ya que es parte del área de influencia.

El río Rocha nace en Sacaba y atraviesa los municipios de Cochabamba, Quillacollo y las localidades de Vinto, Suticollo y Parotani y Capinota, tiene una extensión de 70 km con tres áreas de alto impacto: Sacaba, Cercado y Quillacollo. La fuerte presión de la urbanización sobre el valle de Cochabamba (el 70% de la población se concentra en el eje metropolitano de Cochabamba), ha deteriorado de manera extraordinaria la cuenca e impactado su ecosistema. El estado del río es tan complejo que se tomaron medidas como: Plan de emergencia para la descontaminación y recuperación del río Rocha, y Plan Maestro Metropolitano de Agua Potable y Saneamiento Básico (2 PTARS en Sacaba: El Abra y Pucará).

Este sistema ambiental, sin lugar a dudas, y la vía Villazón, son los sistemas ordenadores del territorio de Sacaba; sin embargo, el desarrollo ha dado la espalda especialmente hacia el sur, pero acciones acometidas en los últimos años disponiendo sobre este sistema equipamientos y servicios de recreación y deporte, manifiestan el interés municipal de reordenar el territorio a partir de la construcción de una costanera en torno al río y disponer de este sistema ambiental como el eje estructurante del municipio con usos estratégicos de recreación y deportes, espacios públicos de calidad y la articulación con los nuevos tejidos urbanos con énfasis en lo residencial. La “Ciudadela del Abra” plantea articularse con el río Maylanco a través del parque lineal del río Loro Mayu, fortaleciendo el sistema ambiental como estructurante y elemento ordenador del territorio a urbanizar.

Los Juegos Odesur representan una oportunidad para la ordenación y desarrollo urbano de los municipios del valle de Cochabamba, ya que detrás de la infraestructura deportiva y habitacional se implementan procesos de urbanismo que pueden articularse con sistemas de equipamientos y espacios públicos. El evento internacional recibirá más de 5000 deportistas de 14 países que se desplazarán hacia los complejos deportivos localizados en toda la región metropolitana.

Si bien el municipio que más escenarios tendrá es la ciudad de Cercado, a Sacaba tan solo le adjudicaron dos escenarios: adecuar el estadio para ser sede del rugby y su coliseo para recibir el balonmano. Asimismo, Sacaba estuvo participando por la sede de la Villa Suramericana, sin embargo quedó entre los municipios de Quillacollo y Cercado.

El condominio Bartolina I y II es un proyecto desarrollado por la Agencia Estatal de Vivienda en el distrito IV del municipio de Sacaba, el cual representa una nueva estrategia y alternativa de desarrollo urbano y de ordenación del territorio, al construir en altura y aumentar la baja densidad del municipio, y también representa una oportunidad para los polígonos por su cercanía localizada en el área de influencia, y por el enfoque conceptual de ciudad compacta que configura un nuevo referente en el municipio.

Este proyecto es parte de un programa del gobierno plurinacional que pretende la entrega de 25 000 viviendas sociales en este año para disminuir el déficit habitacional en el país, mediante el subsidio a la construcción o remodelación de las viviendas en el área rural

y en departamentos en condominio en el área urbana. El condominio Bartolina tiene un área aproximada de 27 125,30 m², se compone de dos bloques de 80 viviendas cada uno, distribuidas en 8 departamentos por piso y cada unidad oscila entre los 83 y 91 m².

El proyecto del parque lineal para el río Maylanco se estructura por el recorrido del río Maylanco (Rocha), y se extiende 70 km por los municipios de Sacaba, Cercado y Quillacollo. En todo el recorrido el río recibe fuertes contaminantes que impactan los ecosistemas existentes, por lo cual se empezó un proyecto de recuperación a través de la reforestación de las laderas y sus alrededores como medida de protección al ecosistema y las fuentes de agua del río Maylanco.

Esta es la primera medida tendiente al desarrollo de intervenciones urbanas que permitan complementar las medidas de protección. El proyecto del parque sobre el río Maylanco, de áreas verdes y espacios públicos cualificados, tiene una influencia directa en el Master Plan debido a su cercanía con el polígono de la “Ciudadela del Abra”.

El carácter metropolitano del parque que se integra desde el municipio de Sacaba a lo largo del recorrido del río Maylanco-Rocha, con los municipios de Cercado y Quillacollo, es un hecho estratégico relevante para la planificación del Master Plan de la “Ciudadela del Abra”.

Constitución del Área Metropolitana de Kanata, adecuación normativa y revisión del PMOT y los instrumentos de planificación. El valle de Cochabamba es la primera región metropolitana constituida legal y técnicamente en el Estado Plurinacional de Bolivia, esta condición hace necesario plantear políticamente estrategias para construir un escenario de gobernabilidad del territorio de forma conjunta y entregar de manera copartícipe al área, responsabilidades en términos de temas y proyectos en los que sus decisiones posean alcances de impacto general en todos los municipios. Temas como el transporte público, la vivienda social y los sistemas ambientales, son temáticas en las que debería plantear apuestas conjuntas y por ende, la toma de decisiones de forma colegiada permitirá un impacto equitativo y coherente en todo el territorio metropolitano.

Esta nueva condición territorial diluye las barreras geo-administrativas en el valle y plantea la posibilidad de empezar a compartir servicios en el territorio, que permitan compensar las necesidades sin reiterar o replicar usos que podrían emplazarse en diferentes partes de la zona, racionalizando recursos y localizándolos en torno a los sistemas de movilidad y transporte metropolitano, con lo cual se permitiría el acceso a toda la población.

Este escenario metropolitano requiere una revisión de las condiciones y normativas municipales obligando a los municipios a evaluar sus planes de ordenamiento y desarrollo para ajustarse a los nuevos escenarios que dispone esta nueva condición territorial.

La “Ciudadela del Abra” se plantea desde este principio, proponiendo una centralidad de carácter metropolitano y municipal, dotando al territorio de servicios que den cobertura al área metropolitana y que resuelvan simultáneamente los requerimientos y necesidades de carácter municipal. Incluso, el Master Plan da lugar a iniciativas de carácter estatal, como la Ciudadela del Conocimiento y la Innovación, proyecto estratégico de la actual presidencia de Bolivia. Esta iniciativa no solo permite la disposición de usos y servicios para estos tres

ámbitos territoriales, sino que la inversión realizada pueda ser una asociación entre estas, permitiendo o facilitando el desarrollo del proyecto.

Este Master Plan planteado para la “Ciudadela del Abra” se implementa metodológicamente como un modelo de gestión territorial en el que se aplican cuatro elementos fundamentales del ordenamiento: la planificación concretada a través del Master Plan y los lineamientos urbanísticos, la actuación definida en las disposiciones normativas y de aprovechamientos, de control como estrategia para evitar y mediar en los procesos de ocupación ilegal y velar por los principios de garantía social, y los financieros que definen metodológicamente los instrumentos para la generación y captura de las plusvalías de la actividad inmobiliaria. En conclusión, este proyecto se propone con un modelo para ser replicado en otras zonas del valle o incluso, en otros municipios del país.

▪ **Proyectos estratégicos**

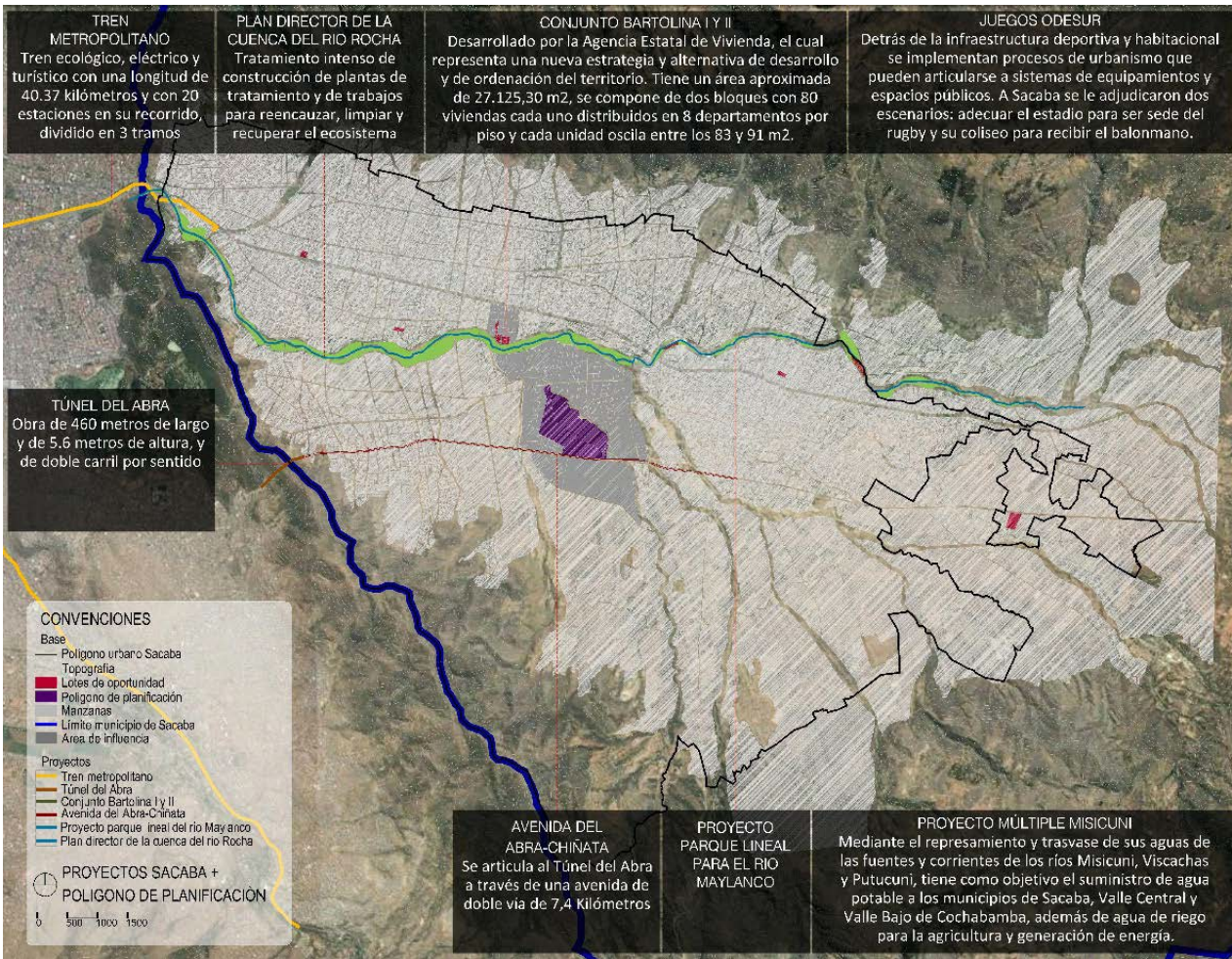


Figura 14. Proyectos estratégicos metropolitanos (ver anexo plano proyectos Sacaba)

10.3 Memoria justificativa de sus determinaciones con relación al plan general

La lógica de la planificación requiere una coherencia entre planes, estrategias y proyectos y para ello es fundamental advertir que el sistema de planificación en general siempre forma parte de contextos más amplios, más allá de las especificidades del territorio sobre el cual se pretende intervenir.

10.3.1 Análisis del marco normativo general

La revisión de los alcances normativos frente a la posibilidad de que los PMOT se conviertan en herramientas con instrumentos de planificación, control, actuación y financieros, facilitó los siguientes hallazgos que sirven de soporte para la propuesta final:

- Las políticas de planificación y ordenamiento territorial son competencia del nivel central del Estado (Constitución Política Plurinacional, artículo 298. II. 33).
- Es competencia exclusiva de los gobiernos municipales autónomos la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos (Constitución Política Plurinacional, artículo 302. I.6 y 20).
- La administración municipal es competente para presentar PMOT al concejo, a quien corresponde su aprobación (Ley 482 de 2014, artículos 16 y 26).
- Los instrumentos municipales de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial señalados por la ley, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT), respectivamente, cubren la totalidad del territorio municipal, sean áreas rurales o urbanas.
- Las contribuciones especiales están debidamente reguladas por la Ley 2492.
- Se asignan competencias al Gobierno Autónomo Municipal para el cumplimiento de sus fines, en lo atinente a los ingresos mediante la Ley de Municipalidades 2028, de 1999.
- A pesar de la regulación desde la Constitución Política Plurinacional sobre los fines del Estado, y el establecimiento de competencias municipales, NO se encuentra que los PMOT (a veces llamados PLOT) sean de obligatoria implementación ni tampoco los alcances en tiempos, a saber, corto, mediano y largo plazo.
- Se verifica la existencia de múltiples herramientas de planeación como los PMOT, PLUS, PDM, PIU.

- En la estructura planteada, el PMOT se erige como el principal instrumento de planificación, control, actuación y financiero.
- La experiencia en otros países, caso Colombia, demuestra que este instrumento permite establecer objetivos en el corto, mediano y largo plazo, que benefician a toda la comunidad y comprometen a las diferentes administraciones por encima de intereses específicos.

10.3.2 Análisis de aplicación de instrumentos de planificación

Como muchos otros municipios, Sacaba comparte las especificidades de una conurbación en la que el papel predominante lo marca el territorio de Cercado, generando una desigualdad en los niveles y procesos de desarrollo, que puede interpretarse como una característica en la que las condiciones del desarrollo alcanzan a todos los territorios del sistema.

En este contexto, la **Estrategia de Desarrollo Económico Local (EDEL)**, a pesar de su papel planificador superior, corrobora el carácter negativo de los procesos de desarrollo desigual ya que, aun existiendo una clara subordinación del municipio de Sacaba respecto de la dinámica metropolitana, aparentemente sus efectos son mínimos e irrelevantes.

Como parte fundamental del diagnóstico se asumen tres áreas con escasa o nula vinculación entre ellas: su disposición de ciudad dormitorio, dependiente de las dinámicas metropolitanas; las reminiscencias del pueblo tradicional con ruralidad en transición, y una ruralidad dispersa.

Esta condición, sin duda, concluye en la necesidad de transformar las vinculaciones entre municipios y a su interior, lo cual implicaría más allá del concepto de integración de la economía con la gran urbe, potenciar las oportunidades para lograr la integración horizontal con la prestación de servicios regionales complementarios en algunos sectores estratégicos, transformando la dependencia del centro en la conformación de nuevos centros especializados.

En esta visión resulta definitiva la concentración industrial y de servicios a lo largo del principal eje de vinculación del país, que hoy se concentra sobre la avenida Villazón y que ya se empieza a configurar como el eje de la autopista que une con el túnel de El Abra.

Una consideración especial de la Estrategia de Desarrollo Económico de Sacaba es la necesidad de que los GAMS multipliquen su capacidad de planificación, gestión y control del desarrollo urbano en este nuevo eje; en este contexto, "las posibilidades de acción de los gobiernos municipales incluyen dos roles adicionales: a) gobierno como actor principal del desarrollo local, y b) gobierno como un Estado policía que regula y hace cumplir las normas" (EDEL, 2014: 12). Consecuentemente, es importante resaltar la afirmación mediante la cual:

el mercado inmobiliario carece de control y ni siquiera existe información confiable acerca de su desempeño, éste se considera un factor clave en la determinación del proceso de ocupación del suelo urbano, tipología de viviendas y densidad. El elevado grado de especulación del mercado de predios urbanos genera una ocupación lenta, incompleta y se asocia a ineficiencias en la dotación de servicios básicos, contribuye a la consolidación desorganizada del servicio de transporte público y hasta genera tensiones con otros usos del suelo. (Doc. cit.)

Esta condición es fundamental en el análisis del ejercicio planificador propuesto por el Master Plan, que coincide en su totalidad con las recomendaciones alrededor de la necesidad de que el GAMS se convierta en un regulador activo del desarrollo urbano.

Dada la importancia de dichas recomendaciones, se reproducen en su totalidad:

- "Estableciendo regulaciones claras y precisas para la ocupación del territorio
- Optimizando el sistema de información catastral
- Fortaleciendo el sistema de control (incluyendo sanciones efectivas)
- Promoviendo la regularización y pago de impuestos
- Produciendo información y difundirla a la par que manteniendo comunicación constante con los actores sociales (vecinos)
- Promoviendo (mediante incentivos positivos) una ocupación más densa en el marco de los estándares de calidad de vida generalmente aceptados
- Estableciendo algún mecanismo no necesariamente de control pero de supervisión del mercado inmobiliario. De esta manera, el GAMS podría identificar tendencias y/o cambios en dicho mercado a ser considerados para efectos de nuevos residentes." (Subrayado propio)

Por otra parte, para las zonas urbanas, recomienda asumir una estrategia de intervención directa con énfasis en la adecuación de la nueva ruta del transporte pesado, en función de las potencialidades, para planificar y reordenar el territorio generando nuevas funciones de la red vial, así como la posibilidad de desarrollar proyectos de base tecnológica y del conocimiento que generen una complementariedad con las actividades económicas de la región metropolitana.

Parte integral de esta estrategia está fundamentada en mantener las ventajas de vialidad de los sectores aledaños a la avenida Villazón, generando una normativa urbana que propicie actividades de servicio de valor agregado con una estrategia de gestión básicamente reguladora y de incentivos para promover la migración de actividades económicas de servicio al transporte pesado, desde allí hacia el nuevo eje vial, como desde otros sitios hacia la avenida Villazón, de usos menos impactantes y más limpios para el medio ambiente, como eje de la actividad urbana interna, propiamente dicha.

En conclusión, el Master Plan que se propone formular el desarrollo de las estrategias propuestas por la EDEL, expuestas en el capítulo VIII y que se relacionan como: reglamentación, información, control-supervisión, aplicación de incentivos, gestión eficiente y parques tecnológicos y del conocimiento e innovación. El siguiente cuadro muestra las relaciones establecidas entre el EDEL, el PMOT y el Master Plan propuesto.

Cuadro 3. Relaciones normativas. Fuente: Base cuadro A2 EDEL – Complementado propio

EJE	LÍNEAS	PMOT	MP
Consolidar a Sacaba como un territorio armónicamente organizado y articulado en los ámbitos urbano y rural	Organización sustentable del espacio urbano y rural, regulación de los asentamientos humanos		Sí
	Articulación eficiente e integración física	Sí	Sí
	Acceso equitativo a educación, salud y otros		Sí
	Organización y funcionalización del sistema económico: industrias y comercio	Sí	Sí
	Eficiente administración, regulación y gestión del suelo	Sí	Sí
Realizar una gestión sustentable del patrimonio ambiental del municipio	Gestión del recurso tierra	Sí	Sí
	Gestión comunitaria del recurso forestal	Sí	
	Gestión comunitaria de los recursos hídricos	Sí	
Realizar una gestión sustentable y favorable del medio ambiente de áreas protegidas en el municipio	Promover, difundir, valorizar la importancia de las áreas protegidas		Sí
	Participar, involucrarse en el entramado institucional responsable departamental y nacional de la gestión de las áreas protegidas (SNAP)		
	Generar acciones de intervención directa en favor de la conservación	Sí	Sí
Construir un desarrollo económico social comunitario para vivir bien	Desarrollo social comunitario del tejido productivo a partir de las vocaciones territoriales y capacidades productivas	Sí	Sí
	Articulación e integración de las actividades económicas vertical y horizontal	Sí	Sí

De manera coherente, estos propósitos se replican y se amplían en los objetivos del **Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT)**, que ratifica expresamente los ejes estratégicos, las líneas de acción y los programas como búsqueda esencial del Plan de Usos del Suelo (PLUS), haciendo énfasis en tres puntos esenciales:

Organización sustentable del espacio urbano y rural y regulación de los asentamientos humanos:

- La determinación de las unidades de planificación.
- La identificación de centros o núcleos de desarrollo en cada unidad territorial de planificación.
- La determinación del uso de suelo según la zonificación agroecológica.

Articulación eficiente e integración física:

- Permanente atención a la funcionalidad del eje vial este-oeste.
- Potenciar la vinculación en regiones estratégicas.
- Desarrollar un programa de reordenamiento y jerarquización vial en el área urbana.

Eficiente administración, regulación y gestión del suelo

La formulación del Master Plan requiere una cabal comprensión y aplicación de las recomendaciones de esta línea, que está expresada en el PMOT, así:

En esta línea de acción una condición necesaria es desarrollar sistemas inteligentes de gestión: flexible, de constante actualización y alta tecnología, que provea información para el control y gestión eficiente. En el ámbito rural como urbano se trata de un catastro multifinalitario con permanente actualización.

Esta condición necesaria adquiere una importancia mayor cuando de lo que se trata, como lo pretende el ejercicio de planificación implícito en el Master Plan, es de obtener la capacidad de generar y capturar plusvalores tendientes a la financiación del desarrollo territorial y la vivienda social, tal como se desarrollará más adelante.

Por otra parte, la definición de seis categorías de uso del suelo en PLUS, con sus respectivas subcategorías, asigna 5021,31 ha al uso urbano. El Master Plan propuesto sobre 75 ha equivalente apenas al 1,5% de dicho uso, define como área de influencia un polígono total

de 502,24 ha, aproximadamente, es decir, el 10% del territorio clasificado como urbano, con el objeto de generar un impacto considerable en las condiciones físicas del territorio urbano del GAMS, aunque lo más importante es que su puesta en marcha genere las capacidades institucionales de gestión, planificación y control del suelo urbano.

Por su parte, **el Plan Director Urbano (PDU)** concreta la visión del territorio urbano, a través de una visión amplia a partir del siguiente objetivo general:

Establecer las bases de carácter técnico para el desarrollo planificado de los asentamientos humanos, mediante la categorización y optimización del uso de suelo, identificando los requerimientos funcionales, preventivos y ambientales.

Y busca el desarrollo integral del territorio concretando sus expectativas con una propuesta que integre los aspectos económicos productivos, físicos, espaciales y medioambientales, para lograr un territorio desarrollado con criterios solidarios y equitativos, dando pasos reales hacia la resolución de problemas como la irregularidad y la ilegalidad que, lejos de propiciar un acuerdo de desarrollo en equidad, solo beneficia a los especuladores urbanos y a un sector inmobiliario sin ningún control en la gestión del suelo.

Tal como se ha mencionado, el Master Plan genera las condiciones prácticas para el desarrollo de una estrategia territorial capaz de avanzar en la búsqueda de los propósitos estratégicos de los instrumentos de planificación del GAMS que permitan la creación de capacidades institucionales y financieras para su eficaz puesta en marcha.

10.4 Memoria de organización de los datos que definen la ordenación

El Master Plan del polígono de El Abra se plantea como la generación de una nueva centralidad urbana del municipio de Sacaba, con un modelo de desarrollo integral en el que la planificación y la gestión del suelo, el financiamiento y el control, actúan de forma simultánea y coordinada con el objetivo de generar, por sus componentes e instrumentos, un modelo urbano replicable en otros territorios del área metropolitana e incluso en otras zonas de Bolivia.

El Master Plan, desde el componente urbano, se plantea como un modelo de desarrollo mixto con diversidad de usos que se complementan y en el que se privilegia la vivienda y el sistema natural como una estrategia de desarrollo autónomo, sostenible y competitivo.

Como una estrategia metodológica de operación en el territorio, este Master Plan toma en cuenta el paisaje natural y la movilidad como elementos estructurales del ordenamiento del territorio y estrategias para disponer los usos y demandas de un sistema habitacional diverso en el territorio; por ello, diseña un esquema de vialidad que parte de la definición geométrica y estratégica de la vía de El Abra como ordenador de una trama de manzanas o bloques dispuestos de acuerdo a las intensidades de uso, los valores del suelo y el equilibrio

habitacional, y del sistema natural del río Loro Mayu como sistema ambiental replicable en el polígono como espacio público urbano verde, en el que se privilegian los espacios de construcción colectiva.

Este ejercicio de planificación parte de una lectura que reconoce las preexistencias del territorio, tanto ambientales como construidas y soporta en estas su planteamiento urbanístico, articulando las nuevas actuaciones y desarrollos a la construcción de un territorio en el cual puedan generarse las condiciones propicias para la recuperación de plusvalías.

Se propone un sistema de manzano definido por una estructura vial debidamente caracterizada, de acuerdo a las colectividades entre el polígono y las zonas exteriores al polígono y de conexión municipal y metropolitana; estas, con una sección pública de 30 m, forman la conexión con la vía de El Abra, la vía de la costanera sobre el parque lineal del río Loro Mayu y el sistema interior que conforma un par vial que conecta las áreas estratégicas del Master Plan, acompañadas de corredores y parques verdes.



Figura 15. Sección vial de 30 m

Una segunda característica viaria es que se posee un nivel de conectividad intermedia y se disponen en sentido transversal o perpendicular a la vía de El Abra con una sección pública de 20 m, conectando especialmente zonas definidas para equipamientos y servicios.

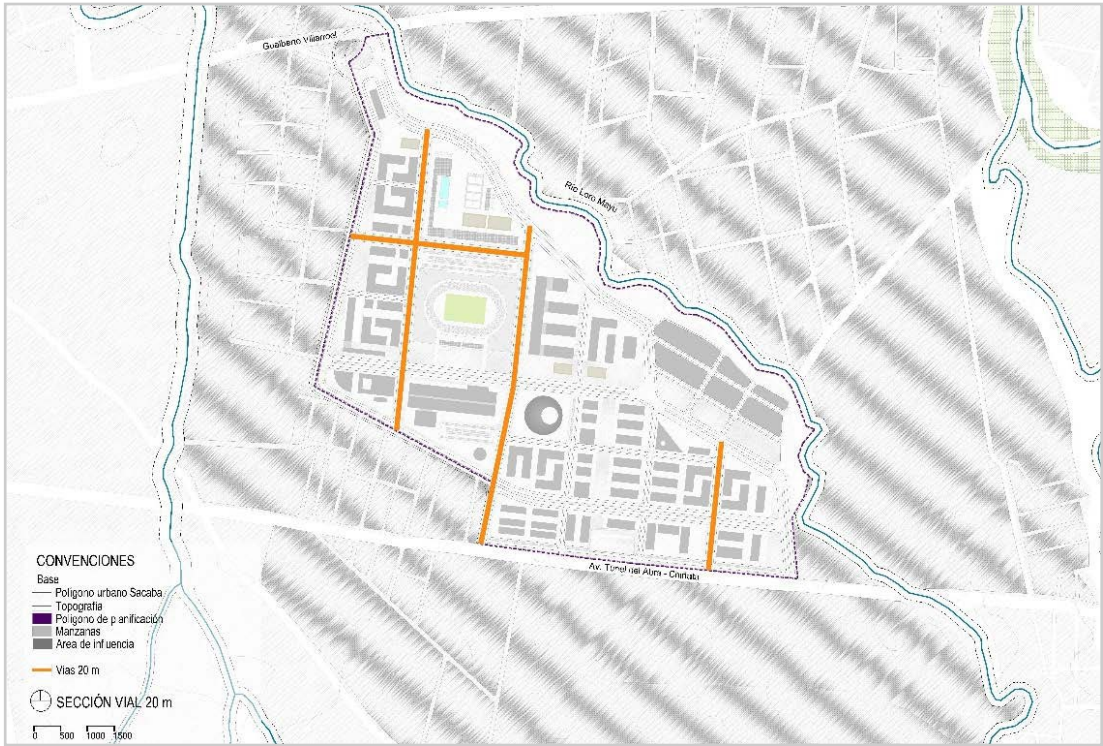


Figura 16. Sección vial de 20 m

La tercera categoría es la vía de carácter barrial que tiene una sección de 12 m y está diseñada para una velocidad lenta, no mayor a 30 km/h; esta se dispone en los tejidos barriales entre las unidades de desarrollo de vivienda.

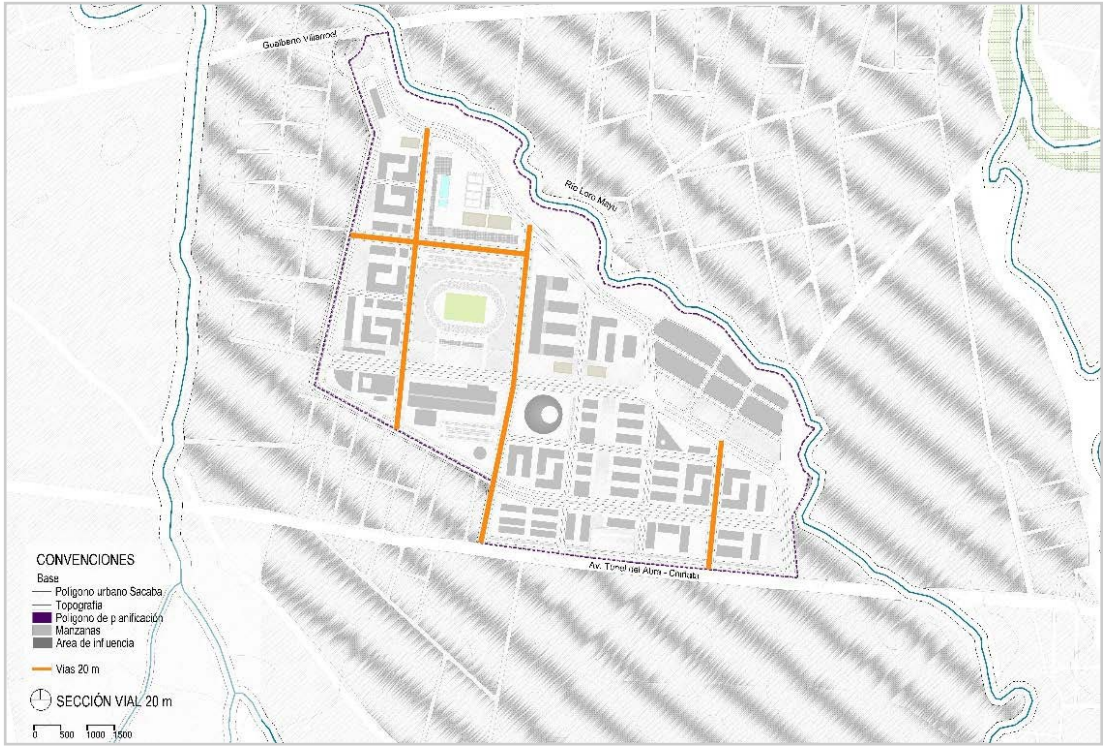


Figura 17. Sección vial de 12 m

La disposición morfológica a partir de los sistemas ordenadores viales y corredores ambientales verdes, está compuesta por manzanas de diferente área de acuerdo a los usos previstos en cada polígono.

Las manzanas más pequeñas pero de mayor intensidad están sobre la vía de El Abra. En este polígono paralelo a la vía se disponen las actividades de carácter comercial, de servicios y empresarial, respondiendo a las características de lo que será este corredor estratégico municipal, metropolitano y estatal.

El AME, por su parte, tiene unas condiciones de tenencia de la propiedad distintas, por lo que su uso actual condiciona el desarrollo del Master Plan; no obstante, la propuesta tiende a integrar este polígono al desarrollo similar al de las unidades de actuación circundantes: actividades de carácter comercial, de servicios y empresarial.

En estos desarrollos se podrán combinar actividades de vivienda y hotelería en altura, lo que posibilita una sana mezcla de uso, mientras que su competitividad y valor del suelo aportarán con mayor intensidad a la generación de plusvalía y de obligaciones urbanísticas en las cargas generales.



Figura 18. Polígono A

El polígono B está destinado al desarrollo de vivienda de iniciativa privada, principalmente, con una mezcla de servicios y comercio de carácter barrial y equipamientos educativos que permitirán el planteamiento de un territorio habitable con calidad urbana y con

densidades y aprovechamientos para una recuperación importante del valor del suelo, así como la generación de espacios públicos y zonas verdes para el esparcimiento y la recreación de los pobladores.

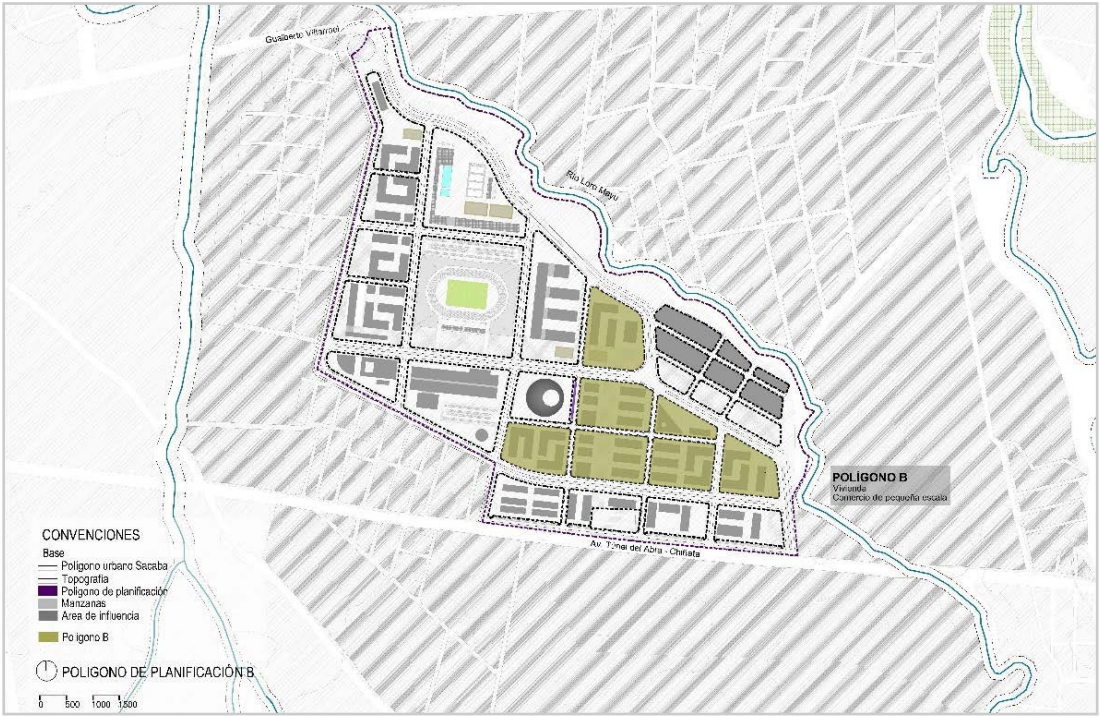


Figura 19. Polígono B

Los polígonos F, C, y E emplazan los equipamientos de carácter municipal y metropolitano, que están orientados a la recreación y el deporte, el centro de estudios universitarios y el centro de innovación; la unidad hospitalaria y el centro cultural conforman el centro de servicios, no solo del desarrollo del polígono general del Master Plan, sino que sirven de oferta para otras zonas de la ciudad.

De estos equipamientos, la unidad deportiva de alto rendimiento y el centro cultural se plantean a partir de un esquema de desarrollo mixto con inversión pública combinada con las cargas generadas por el polígono; la institución universitaria y el centro de innovación podrían concretarse como iniciativa pública pero con inversión privada, en la que el suelo podrá ser un aporte del municipio como parte de las cesiones urbanísticas del polígono, mientras que la inversión tanto del centro universitario como el de innovación, puede operarse como una alianza entre inversionistas privados y recursos estatales.

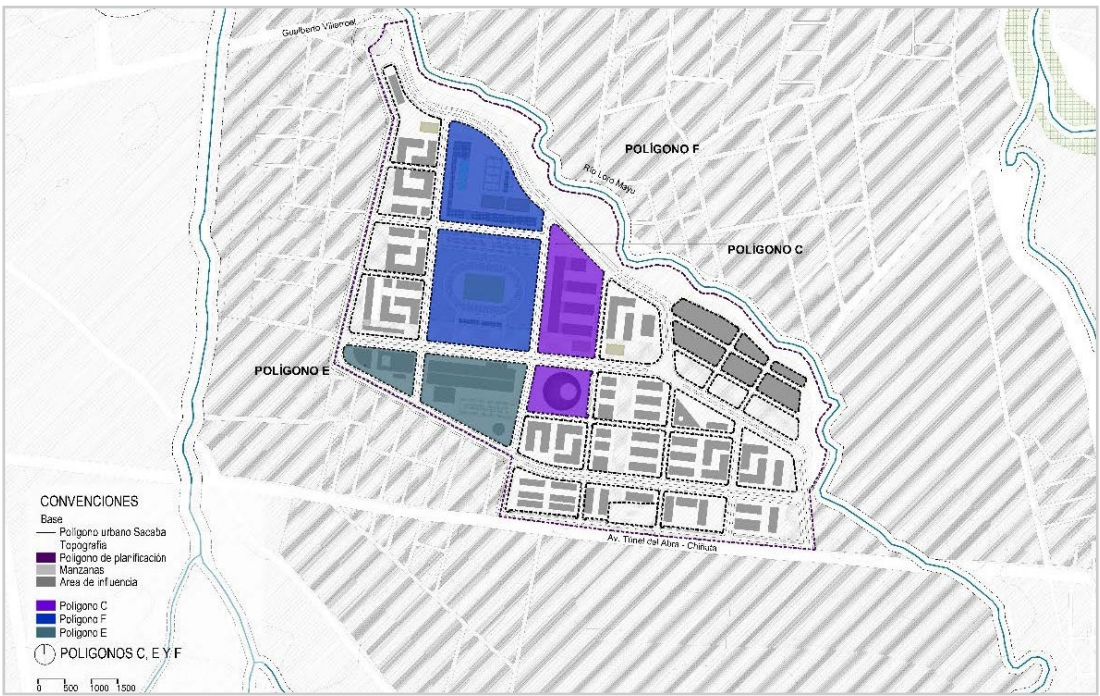


Figura 20. Polígonos C, E y F

El polígono D es un área destinada al desarrollo de vivienda social, equipamientos y servicios de carácter local, que pretende ser soportado a partir del subsidio del suelo creado por las cesiones y obligaciones generadas en la aplicación de los mecanismos de gestión del suelo y del desarrollo de los instrumentos de financiación aplicados al Master Plan. Este proyecto, dividido en unidades de actuación, podrá ser desarrollado por la Agencia Estatal de Vivienda y, en algunos casos, en asociación con inversionistas privados.

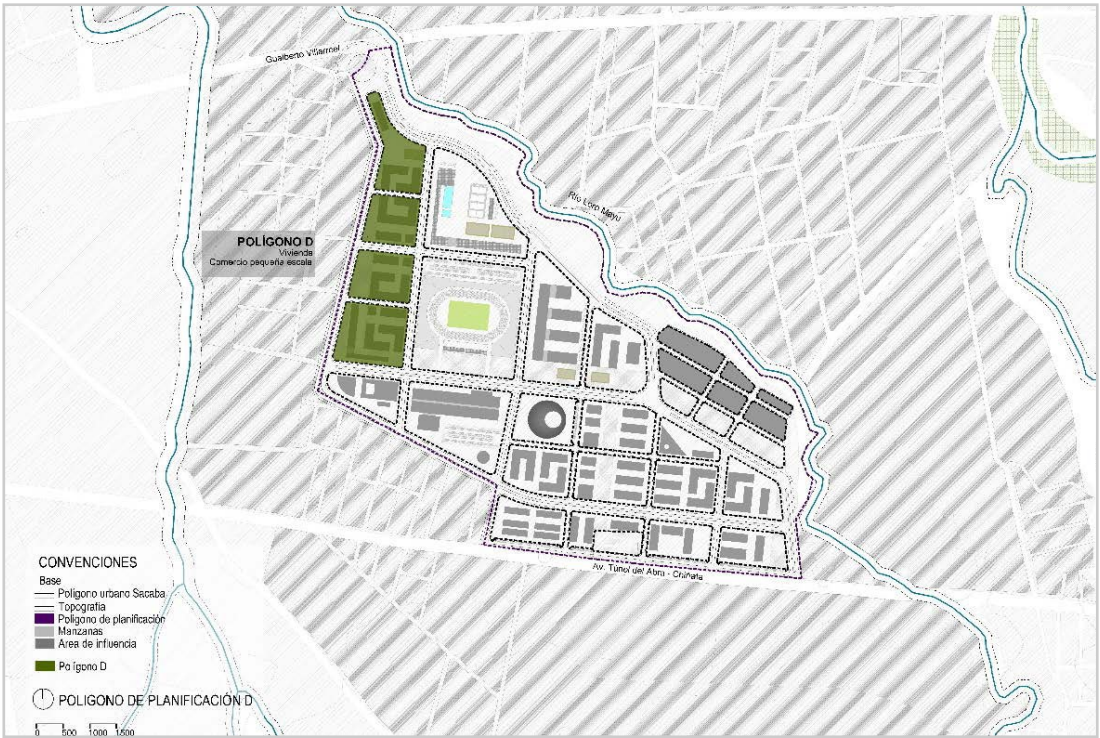


Figura 21. Polígono D

El polígono G es un territorio localizado en un costado (ribera) del río Loro Mayu, actualmente ocupado de forma irregular. Este será sin duda el polígono con mayor obtención de plusvalías, ya que se propone generar un proceso de reconversión de los efectos de la ocupación actual y plantear en este la eco-aldea, un modelo de territorio autosostenible y de desarrollo de viviendas modificadas en cuanto a sus principios de sostenibilidad e impacto ambiental.



Figura 22. Polígono G

En conclusión, este Master Plan propone un modelo de desarrollo urbano en el que se plantea la implementación de una nueva centralidad en el municipio de Sacaba, así como del área metropolitana, ya que establece una metodología ligada a la aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial de forma simultánea, que permitirá el desarrollo territorial desde el concepto de la diversidad y la sana mezcla de usos, además de la implantación de mecanismos financieros que permitan la generación de plusvalías, su operación y captura, bajo el principio del reparto equitativo de cargas y beneficios.

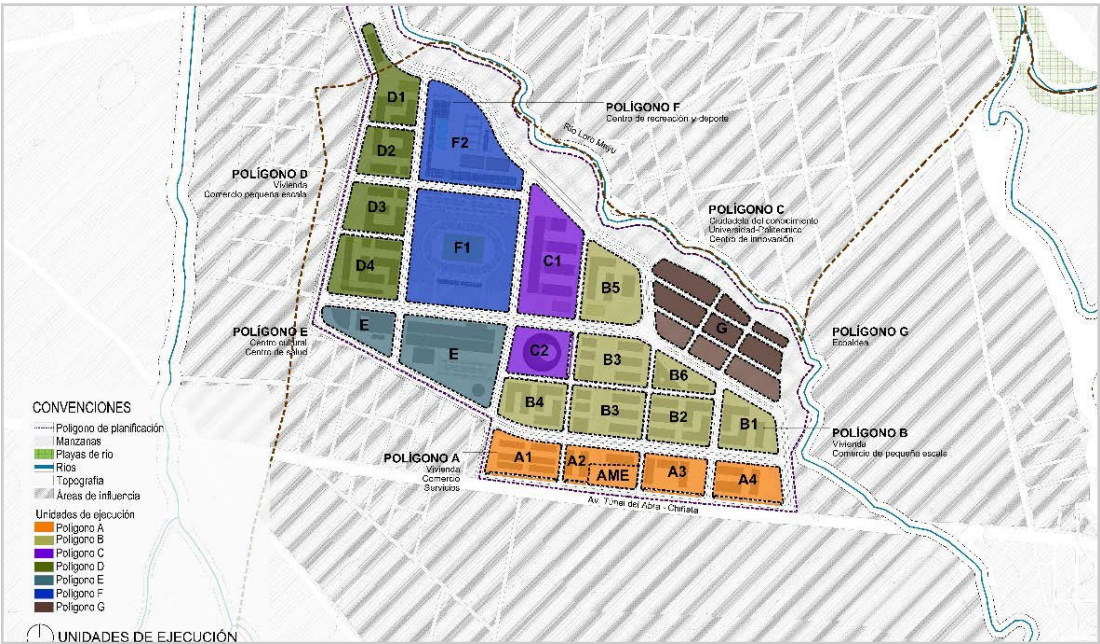


Figura 23. Polígono general

10.5 Información planimétrica

10.5.1 Situación y delimitación en la ciudad, estado físico de los terrenos

PLANO GENERAL

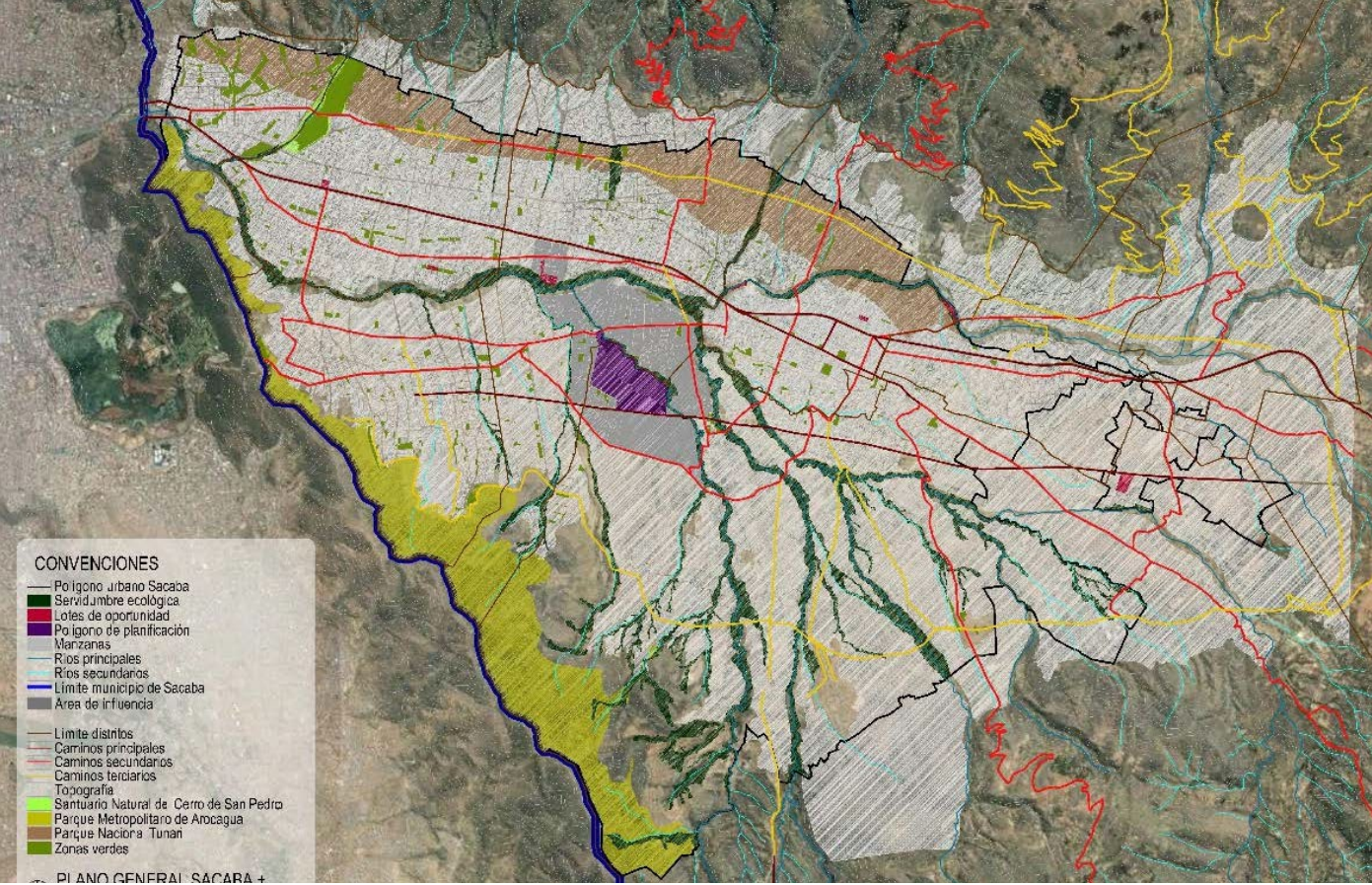


Figura 24. Plano general de Sacaba (ver anexo plano general Sacaba)

DISTRITOS

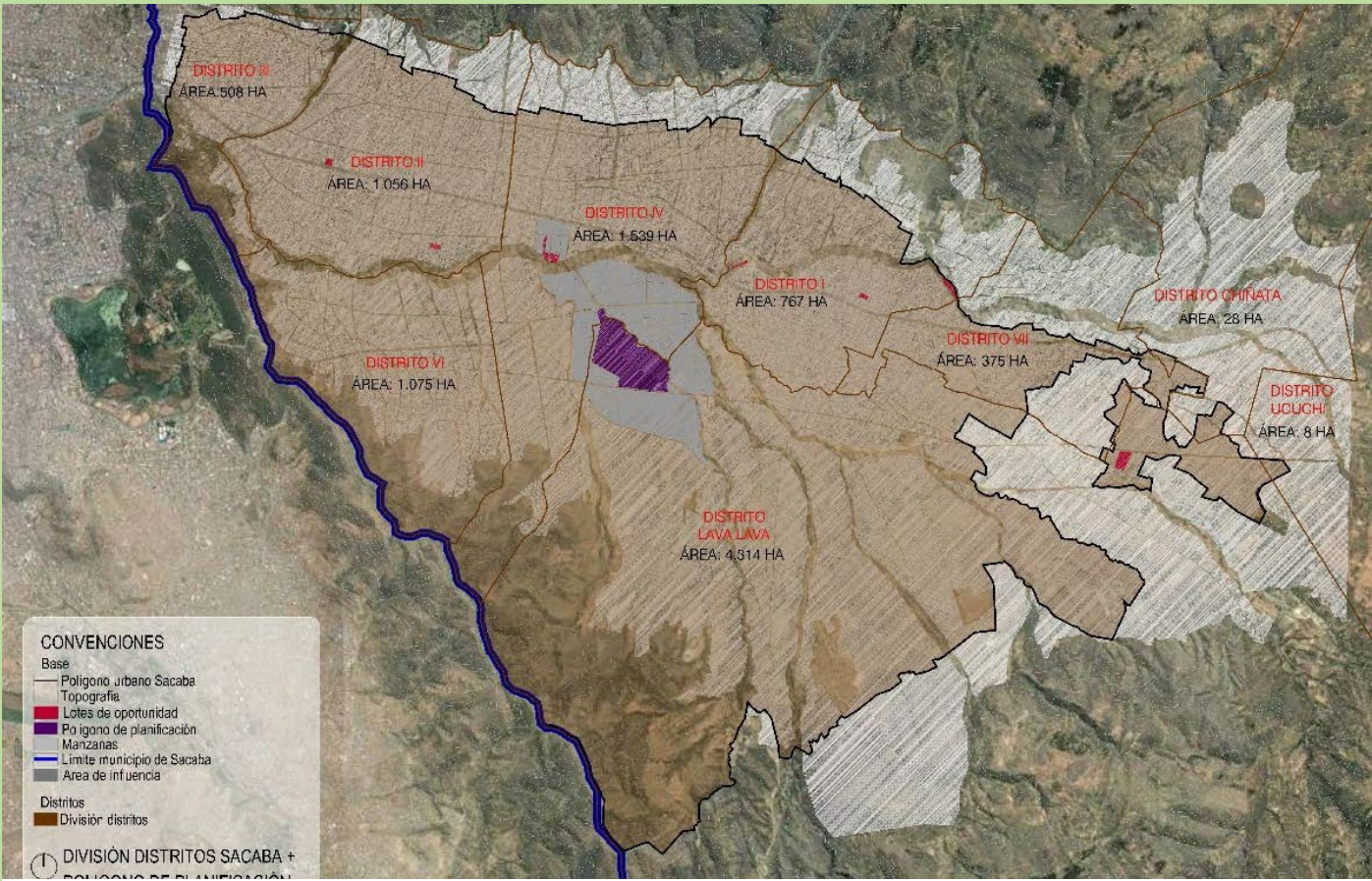


Figura 25. Distritos (ver anexo plano división distritos Sacaba)

USOS DEL SUELO

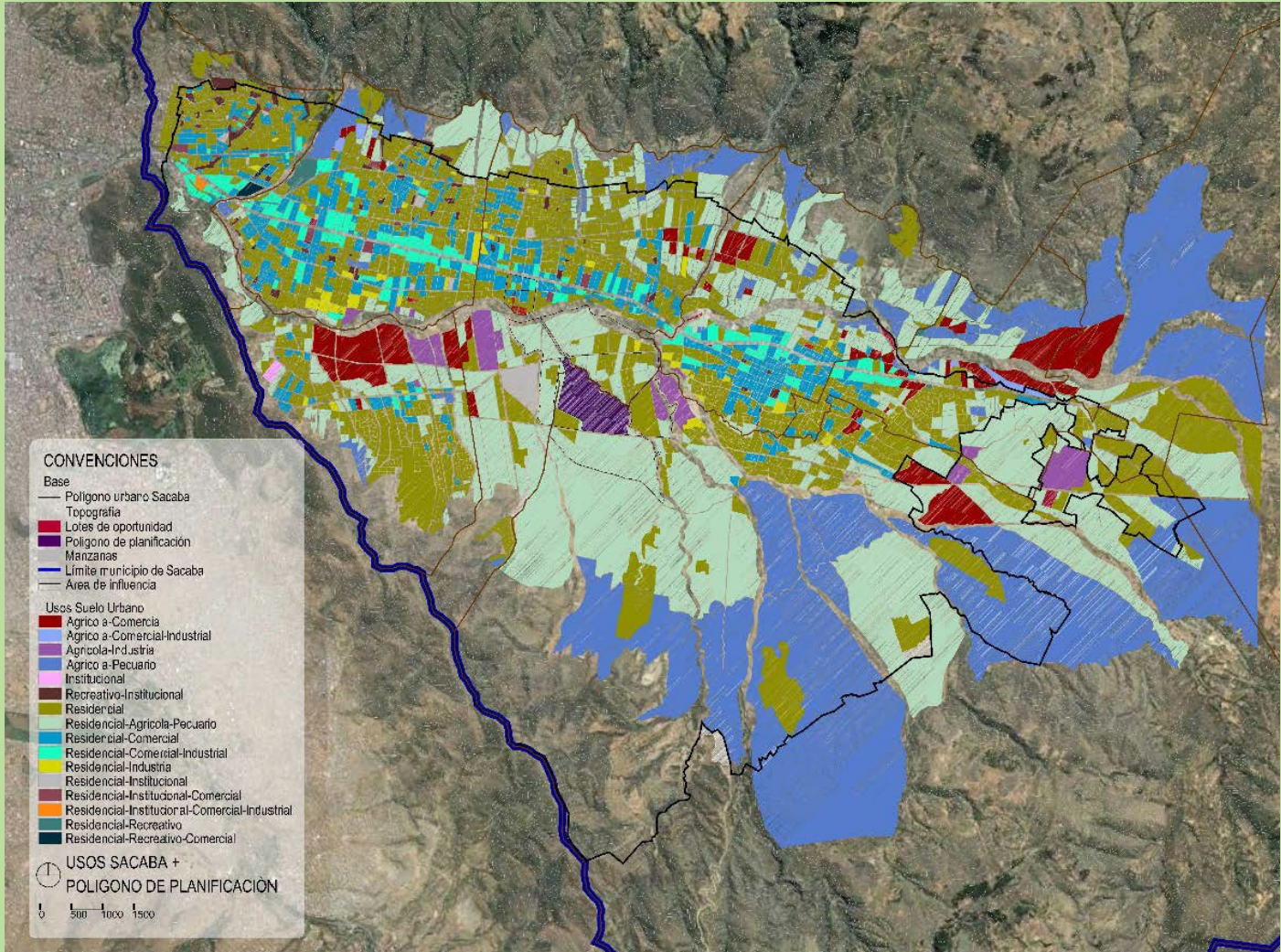


Figura 26. Usos (ver anexo plano usos Sacaba)

AMBIENTAL

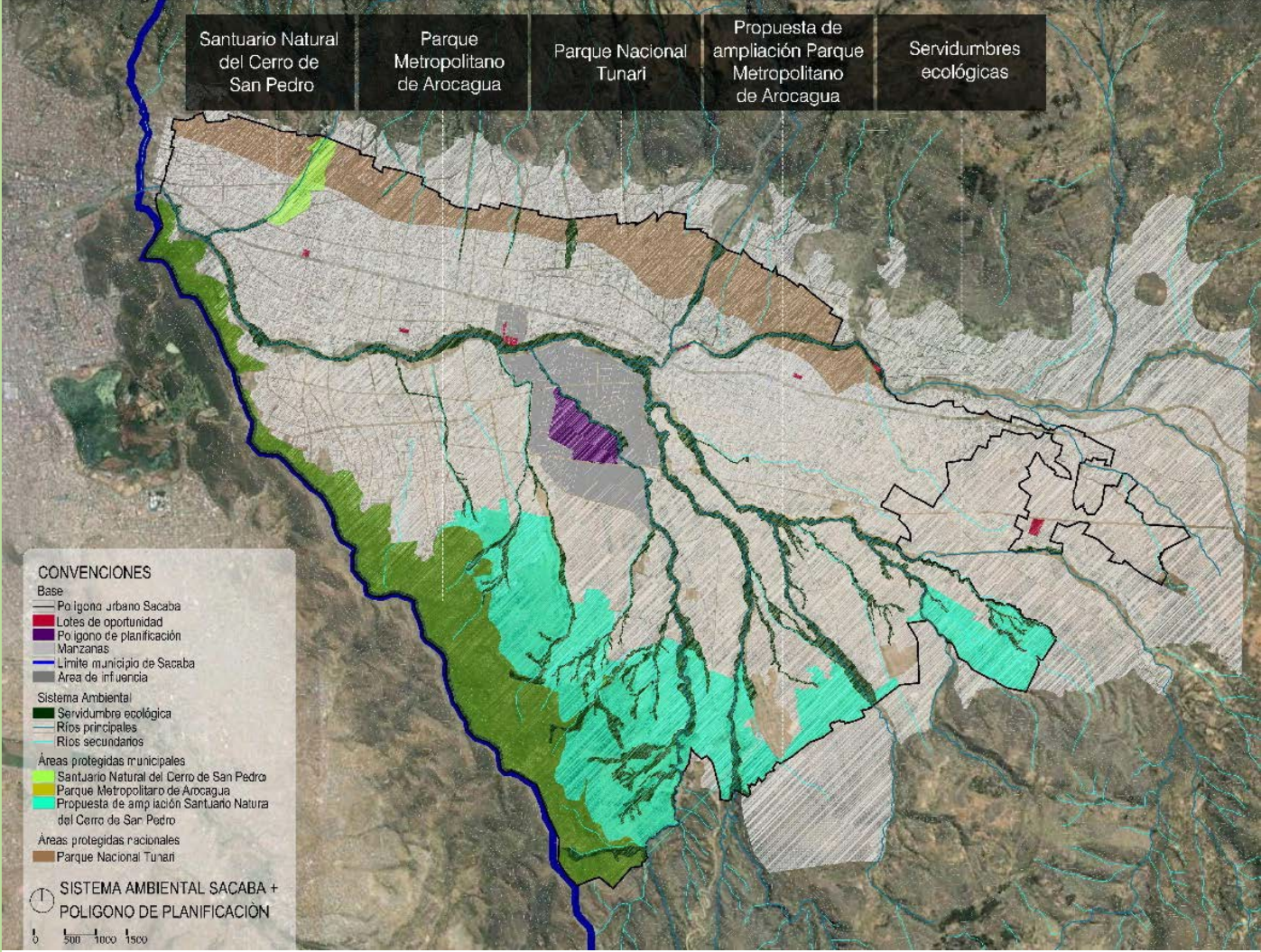


Figura 27. Sistema ambiental (ver anexo sistema ambiental Sacaba)

ZONA DE EXPANSIÓN

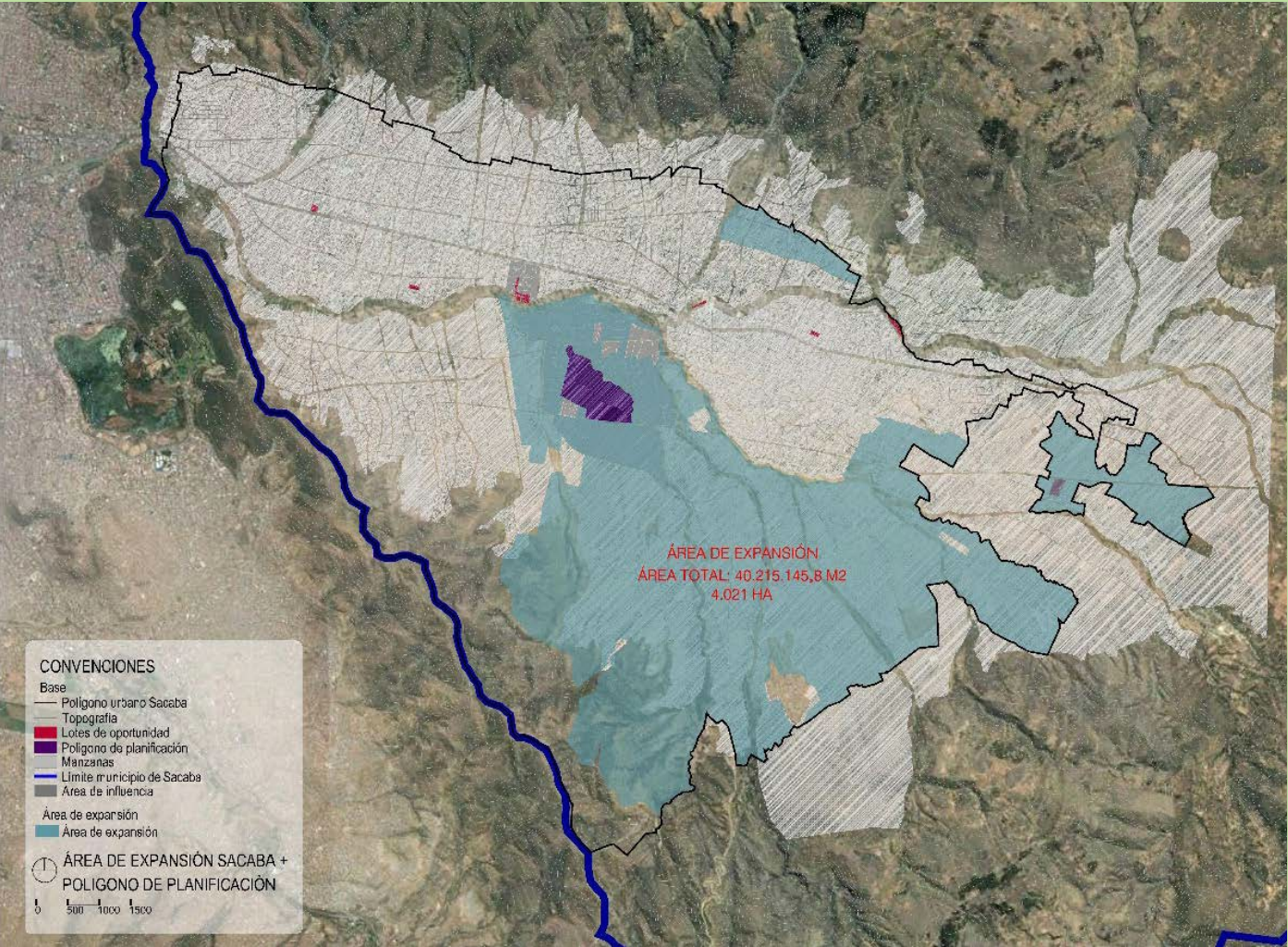


Figura 28. Área de expansión (ver anexo plano área de expansión Sacaba)

VÍAS

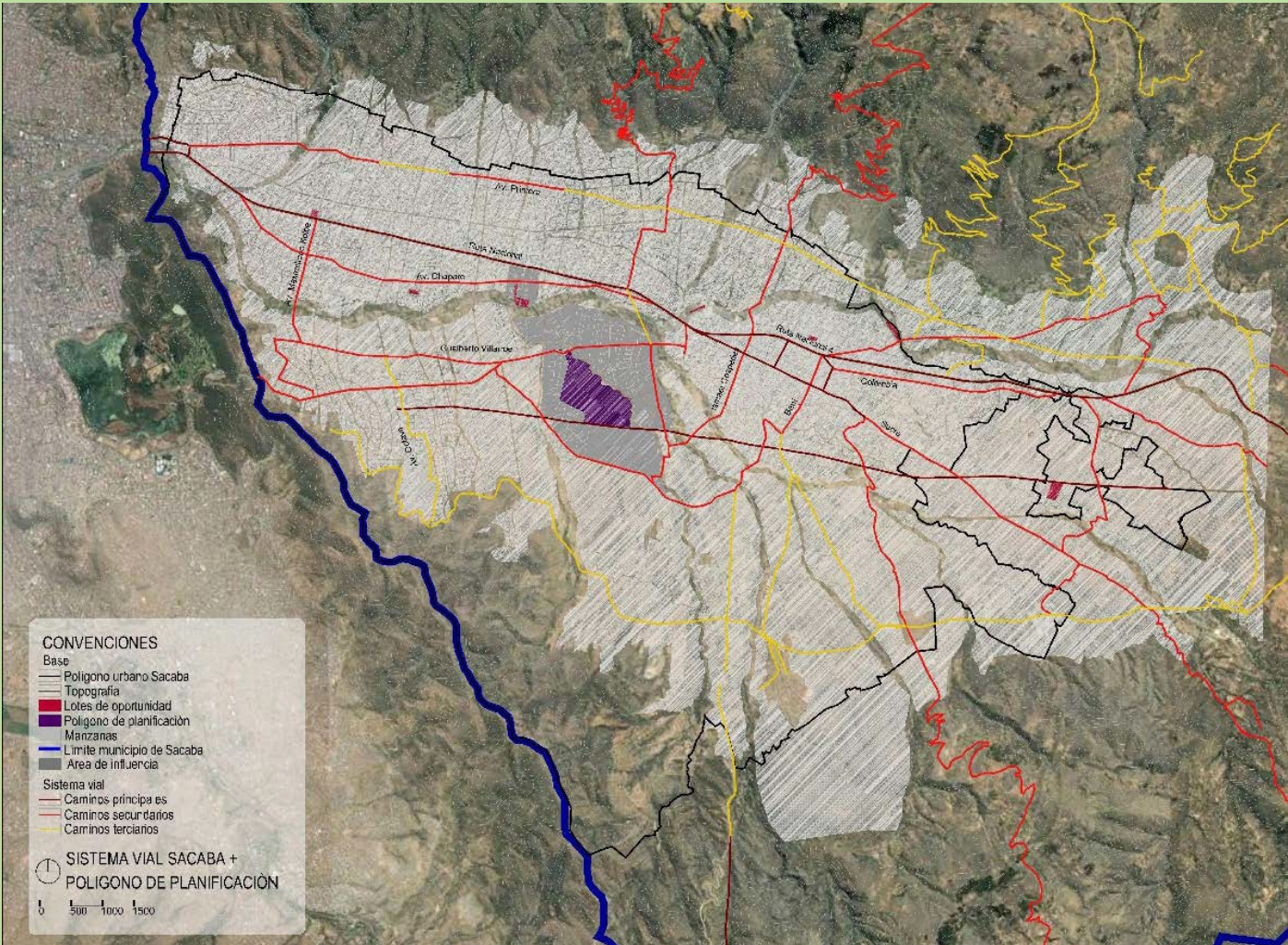


Figura 29. Sistema vial (ver anexo sistema vial Sacaba)

ESPACIOS PÚBLICOS

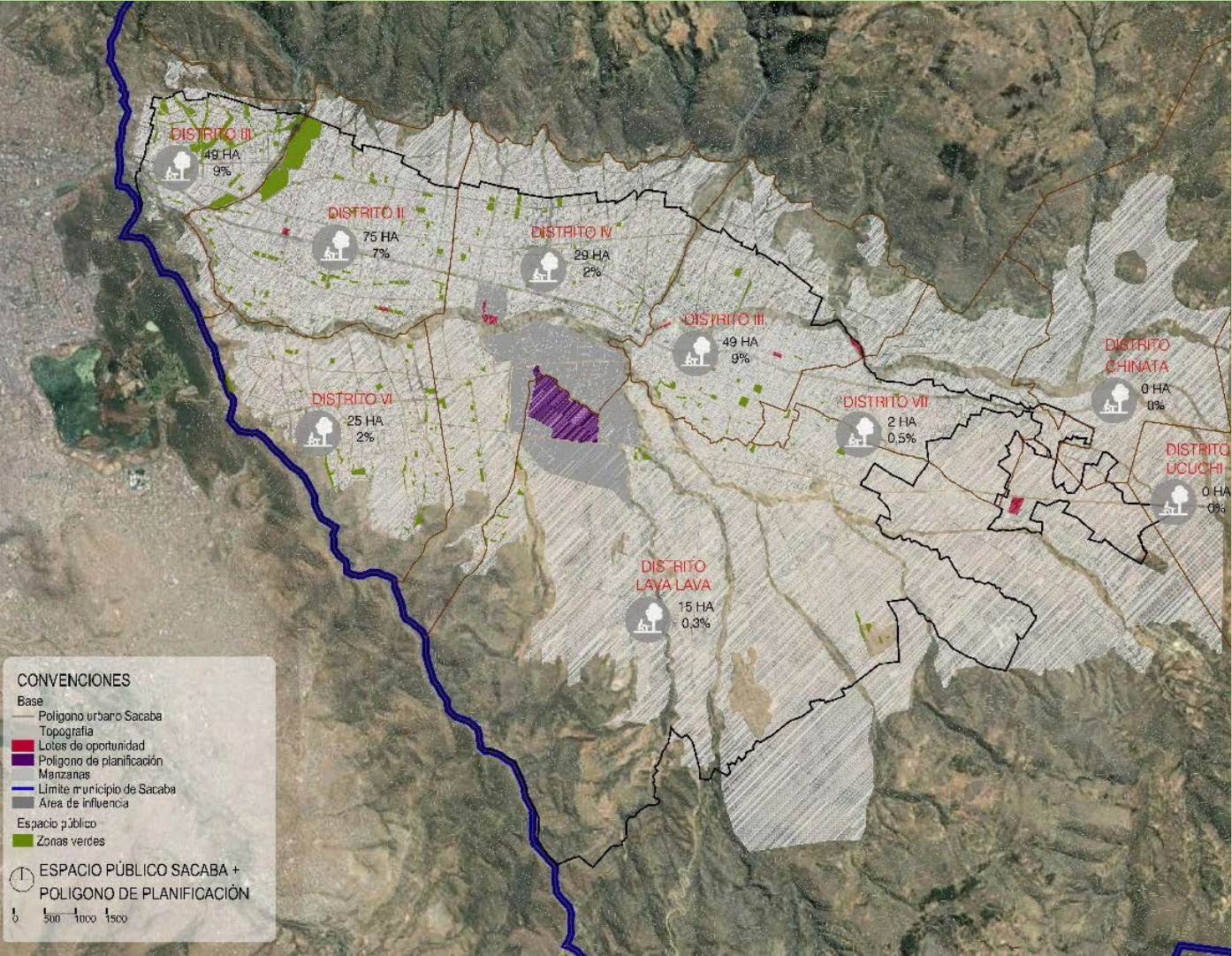


Figura 30. Espacio público (ver anexo espacio público Sacaba)

EQUIPAMIENTOS

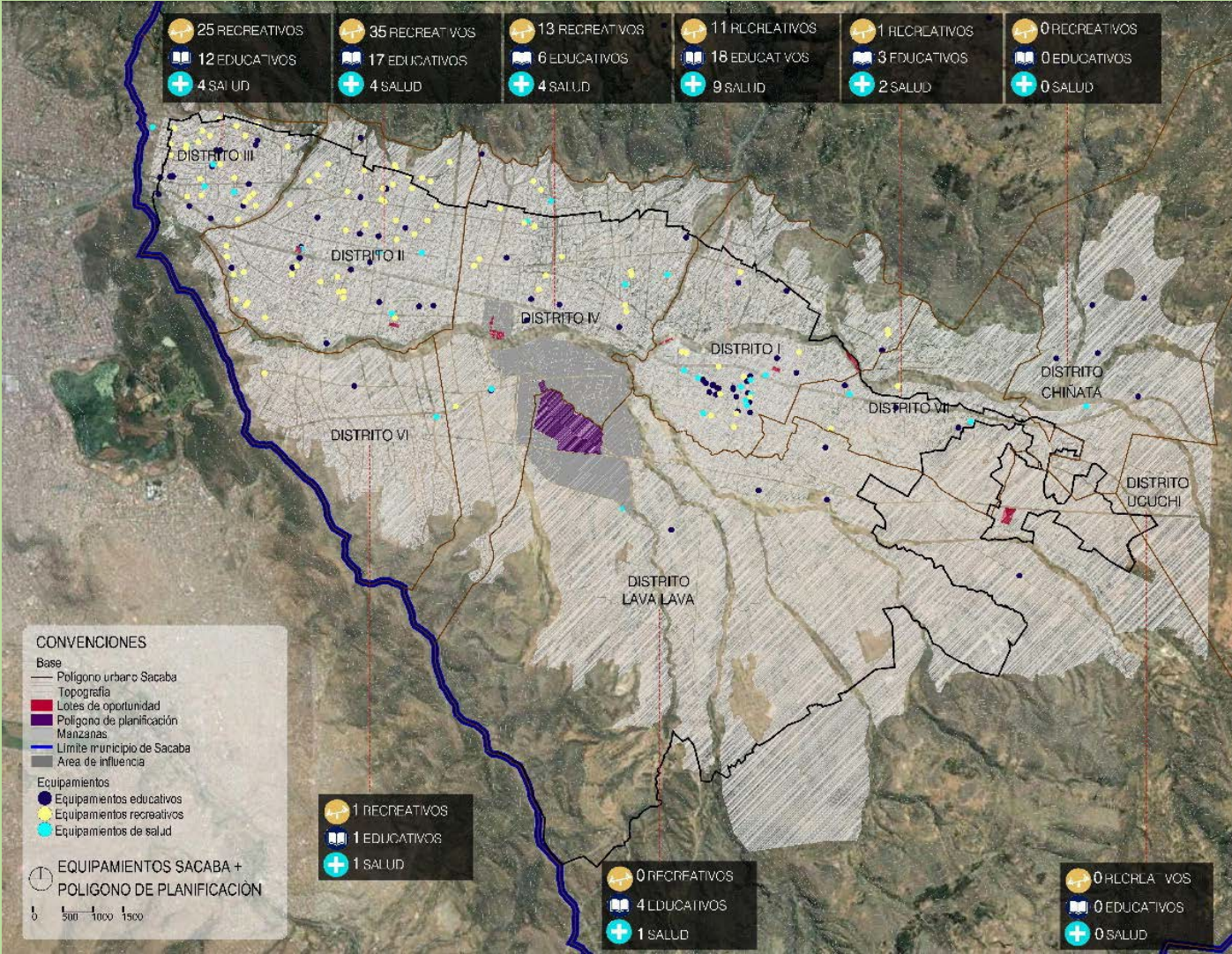


Figura 31. Equipamientos (ver anexo equipamientos Sacaba)

DENSIDADES

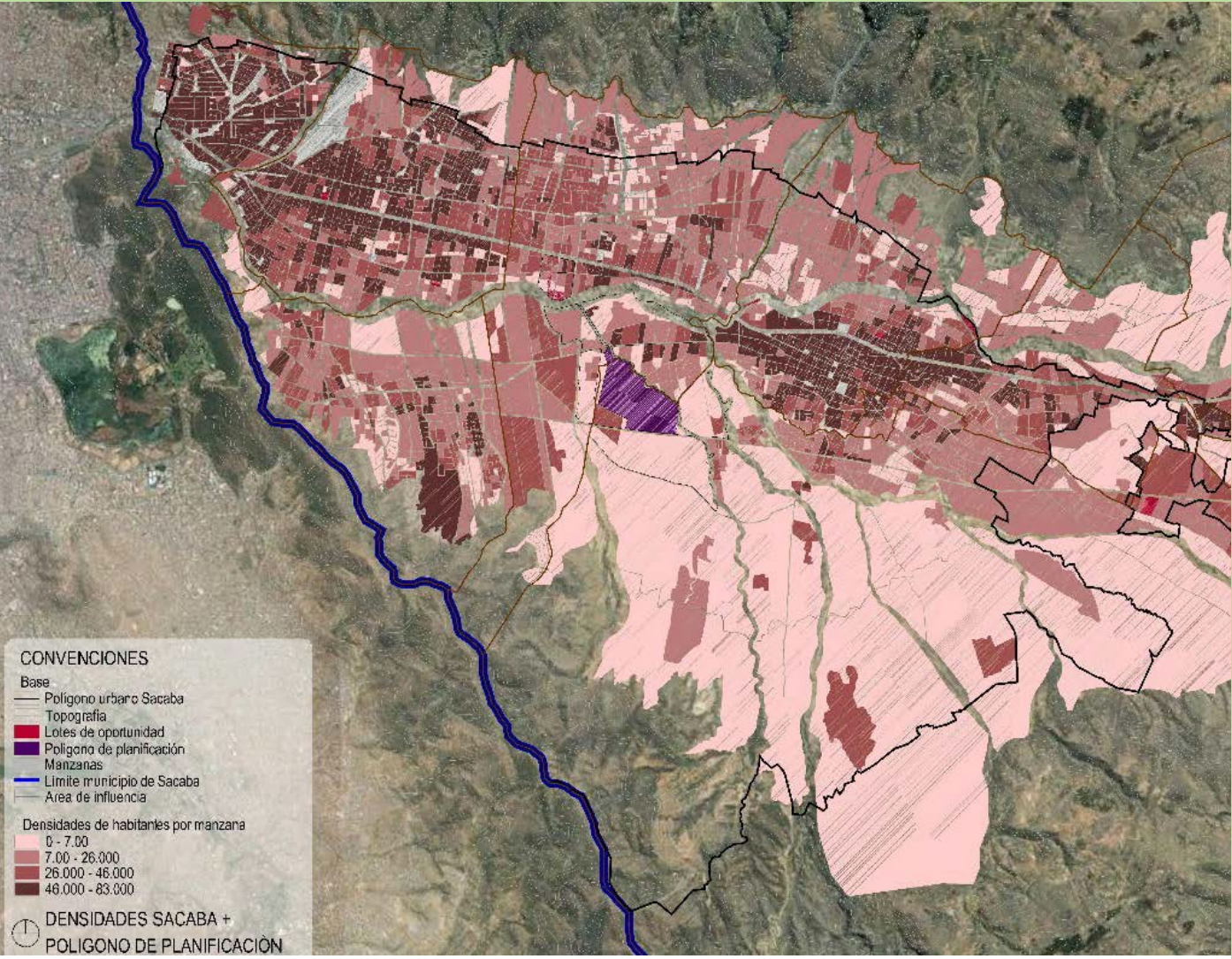


Figura 32. Densidades (ver anexo densidades Sacaba)

COSTOS DEL SUELO SACABA

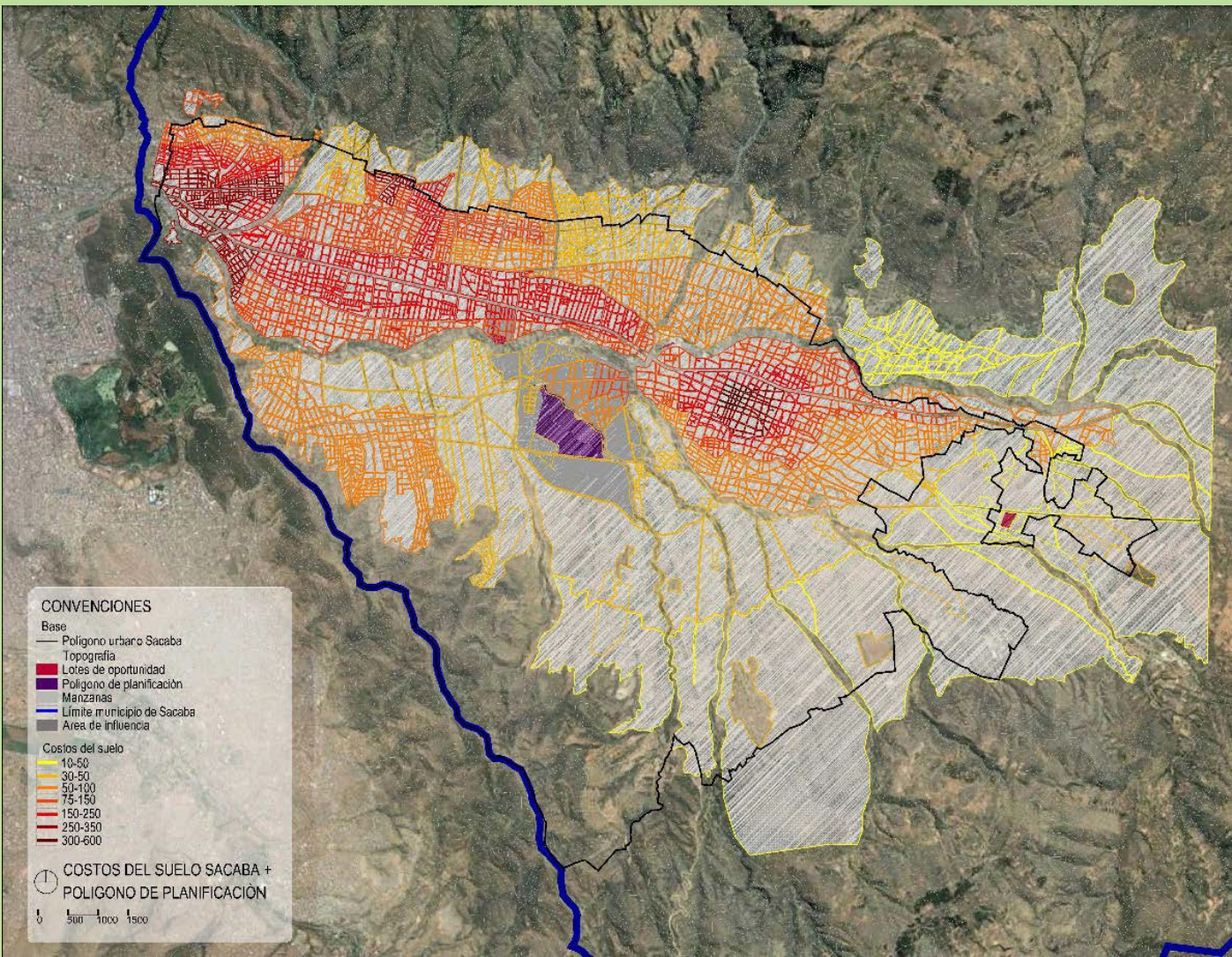


Figura 33. Costos del suelo (ver anexo costos del suelo Sacaba)

COSTOS DEL SUELO ÁREAS DE INFLUENCIA

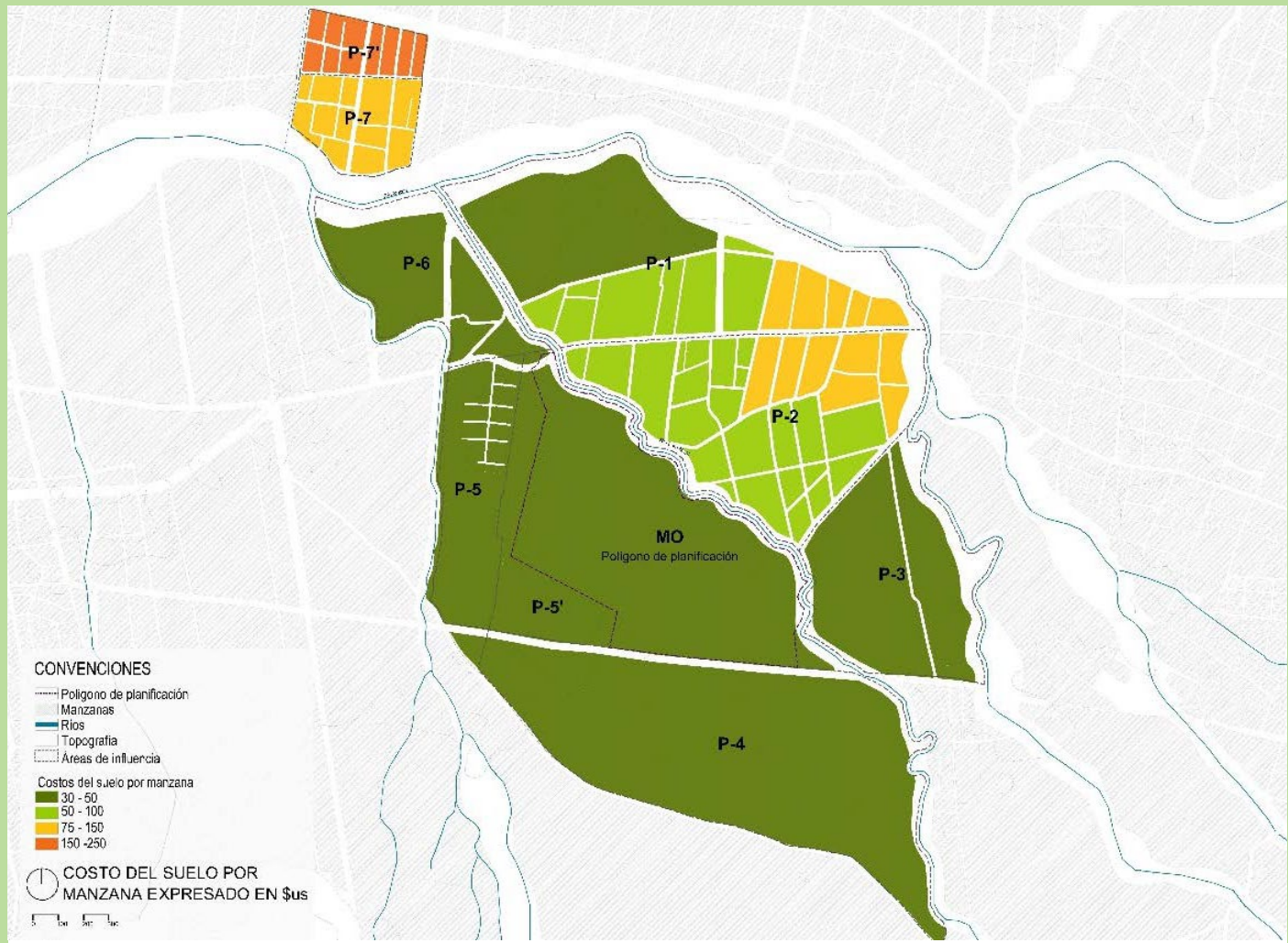


Figura 34. Costos del suelo de las áreas de influencia (ver anexo plano costos del suelo por manzana)

DENSIDADES ÁREAS DE INFLUENCIA

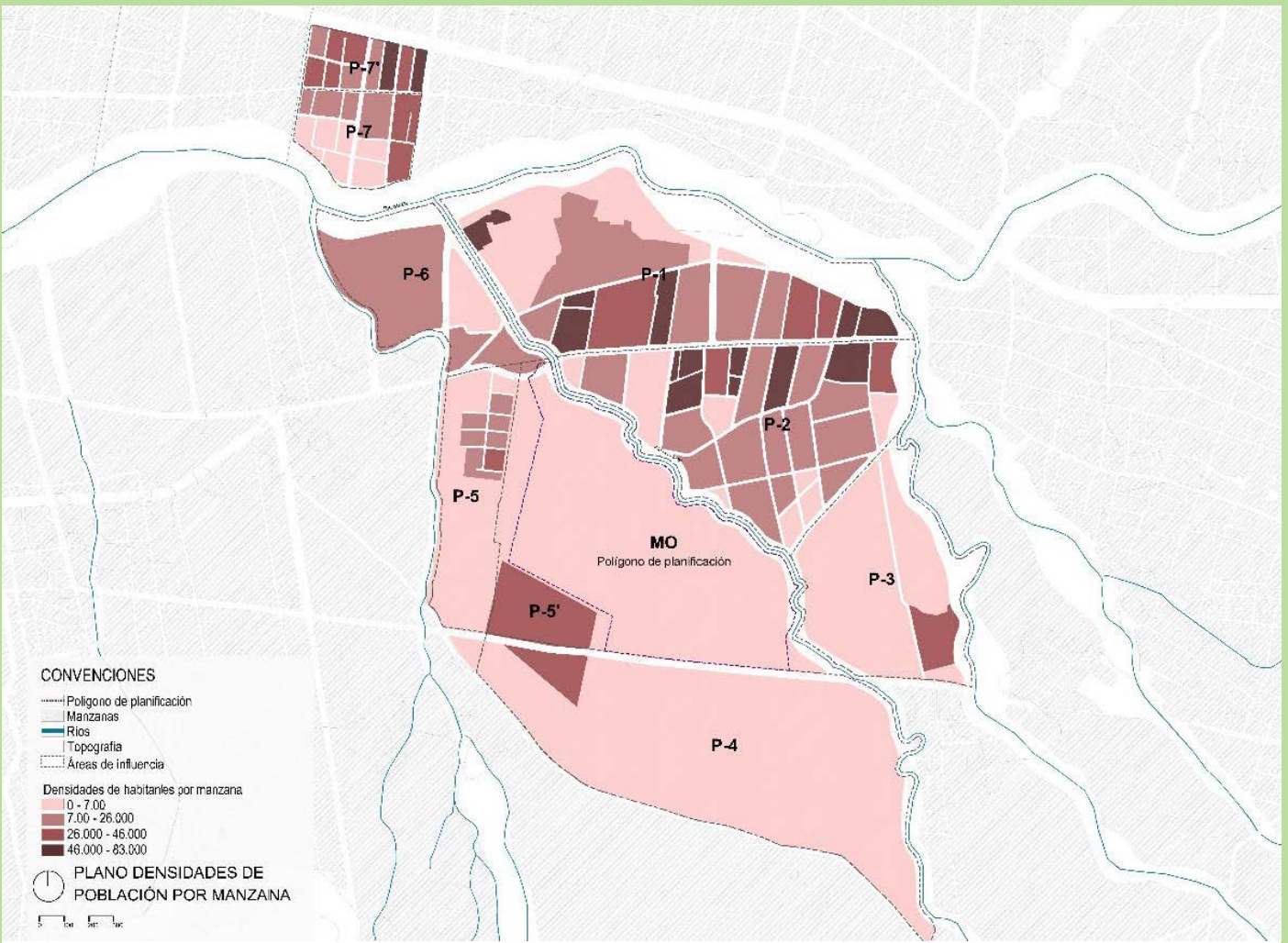


Figura 35. Densidades áreas de influencia (ver anexo plano densidades de población por manzana)

10.5.2 Zonificación, usos resultantes del suelo

MODELO DE OCUPACIÓN

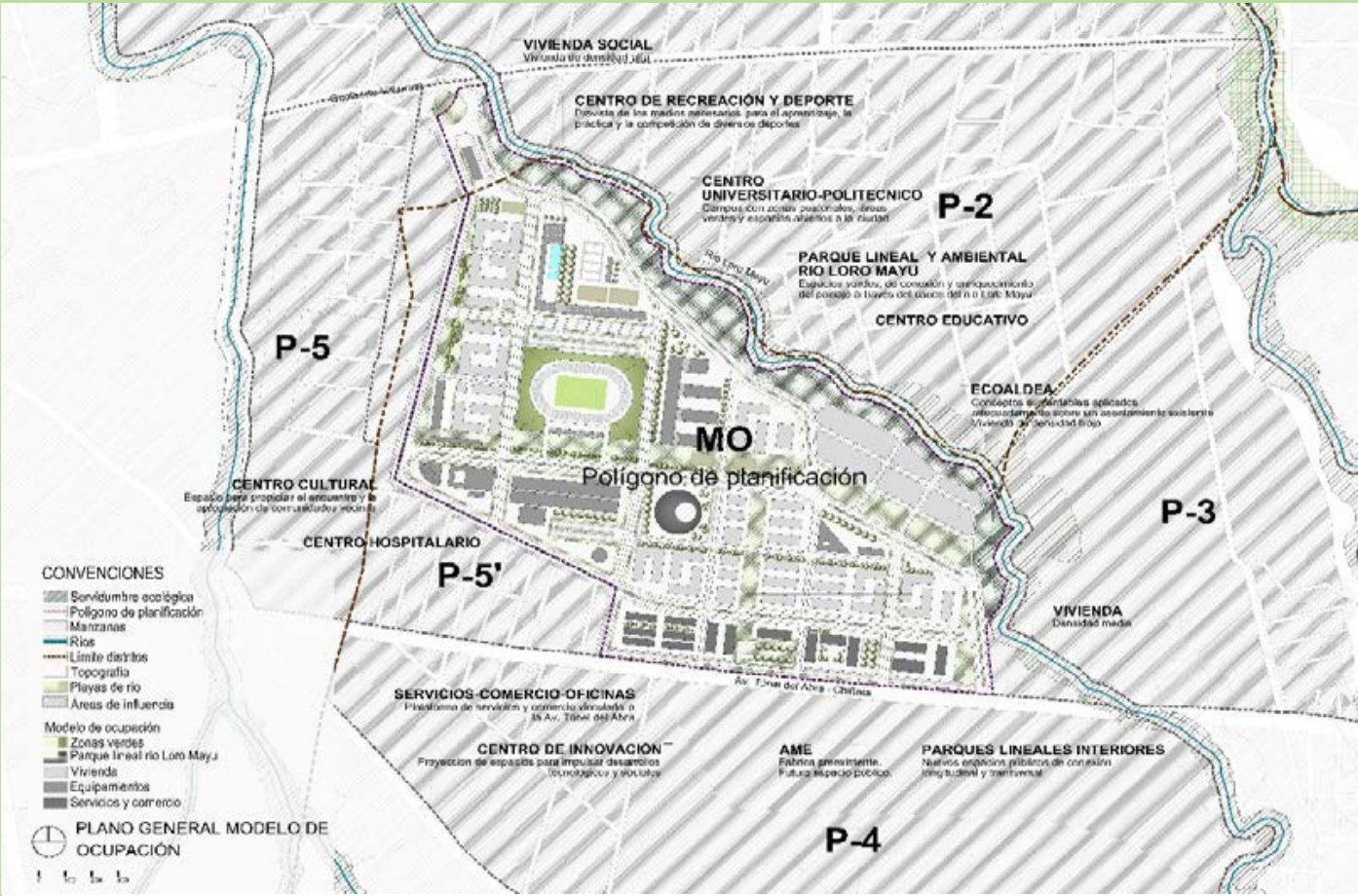


Figura 36. Modelo de ocupación (ver anexo plano general modelo de ocupación)

ESTRUCTURA VIAL



Figura 37. Polígono de planificación-modelo de ocupación

10.5.3 Estructura vial, dimensiones y alineaciones, áreas peatonales y plazas de aparcamiento, analizando la circulación rodada

ESTRUCTURA VIAL

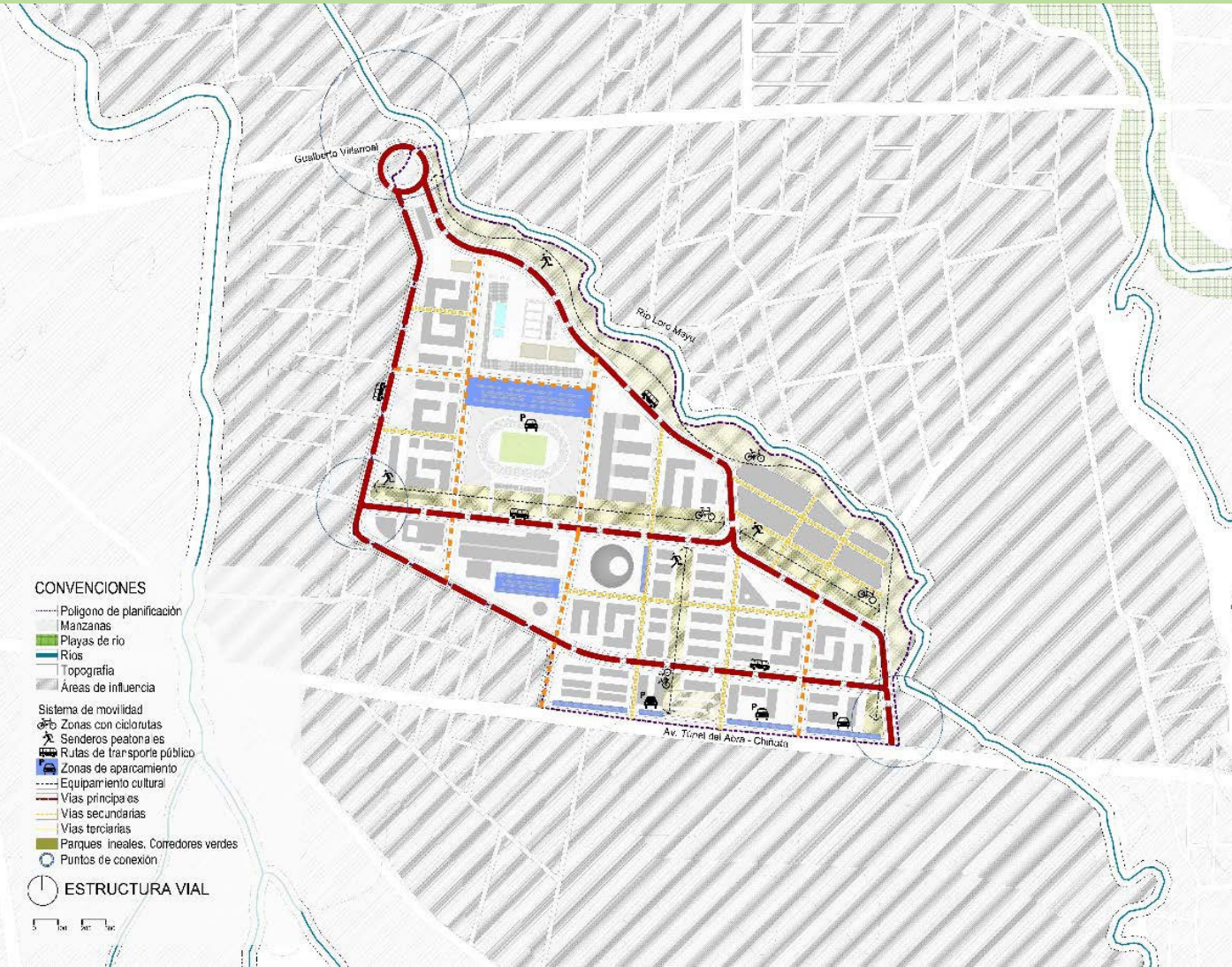


Figura 38. Estructura vial (ver anexo plano estructura vial)

SECCIONES VIALES

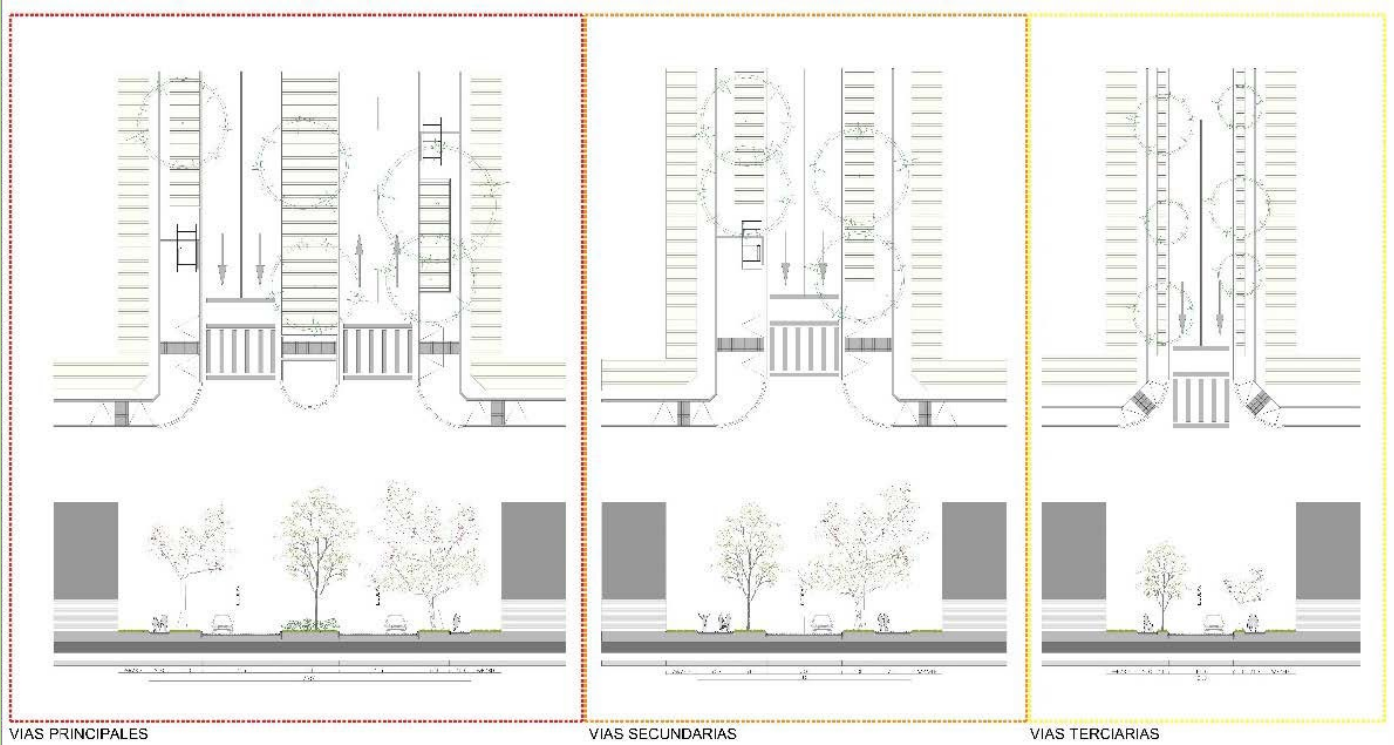


Figura 39. Secciones viales (ver anexo plano secciones viales)

10.5.4 Gestión, delimitando unidades de ejecución de la actuación

UNIDADES DE EJECUCIÓN

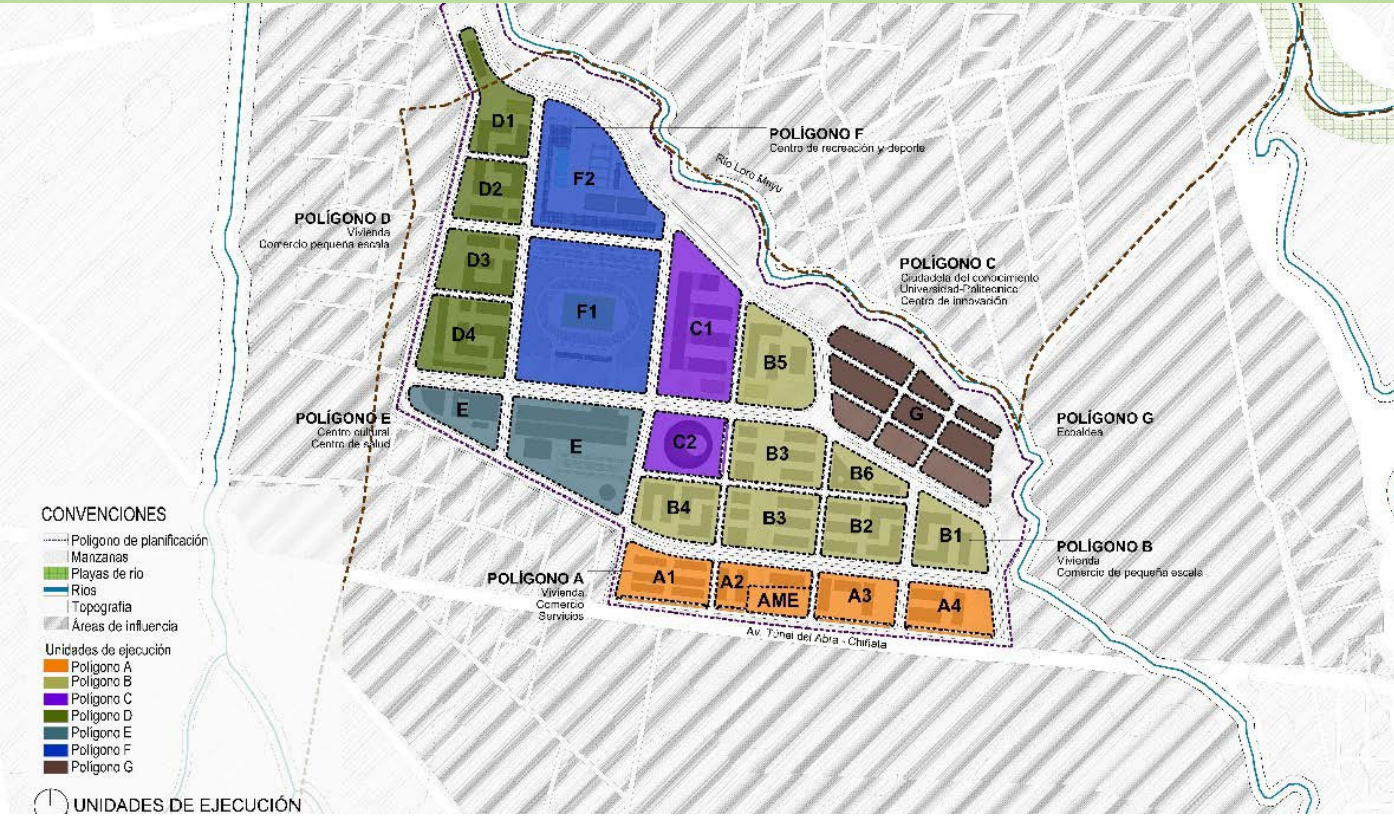


Figura 40. Unidades de ejecución (ver anexo plano unidades de ejecución)

ETAPAS DE DESARROLLO

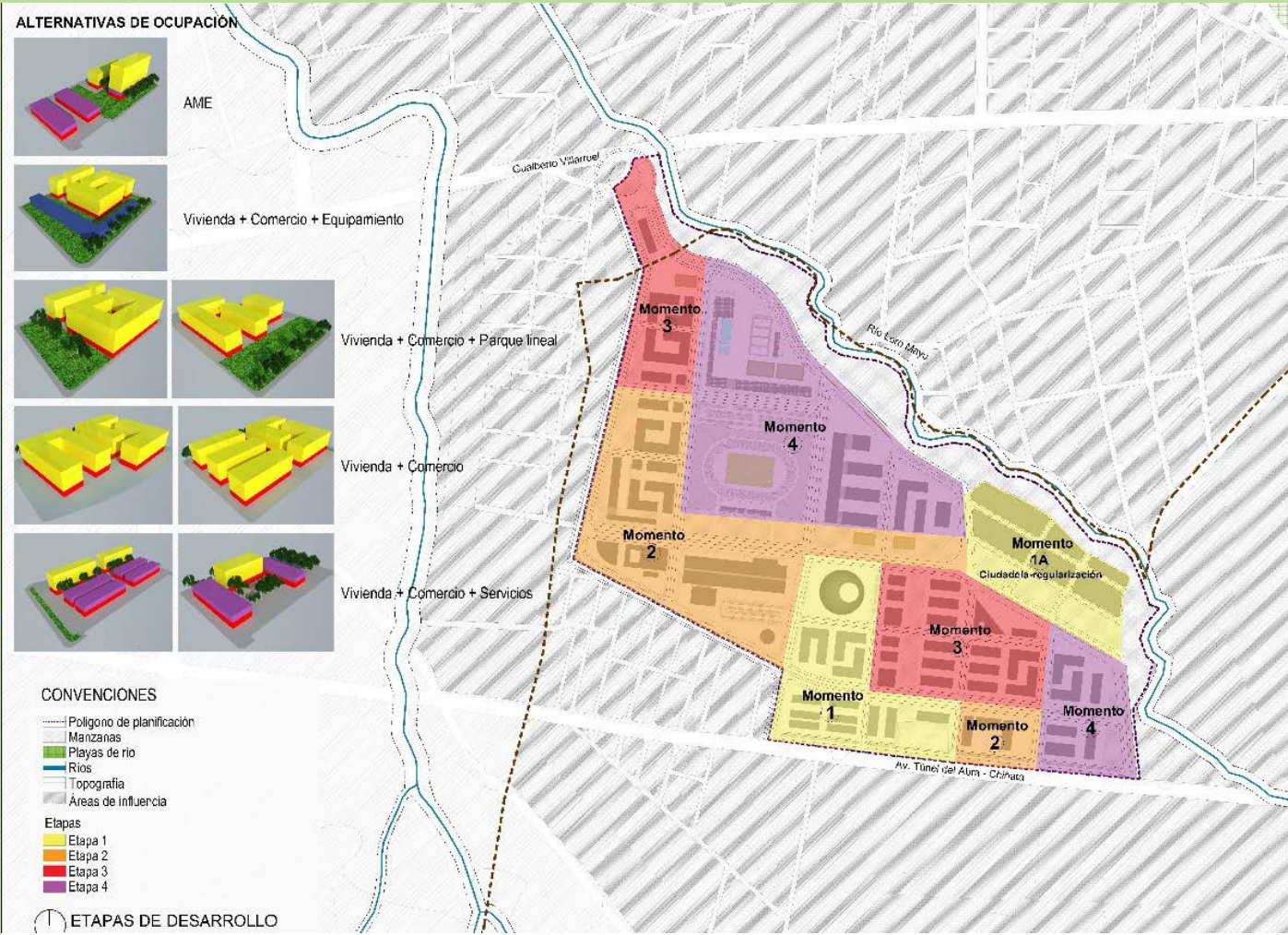


Figura 41. Etapas de desarrollo (ver anexo plano etapas de desarrollo)

10.5.5 Normas directoras para la ordenación urbanística

ÁREAS DE INFLUENCIA

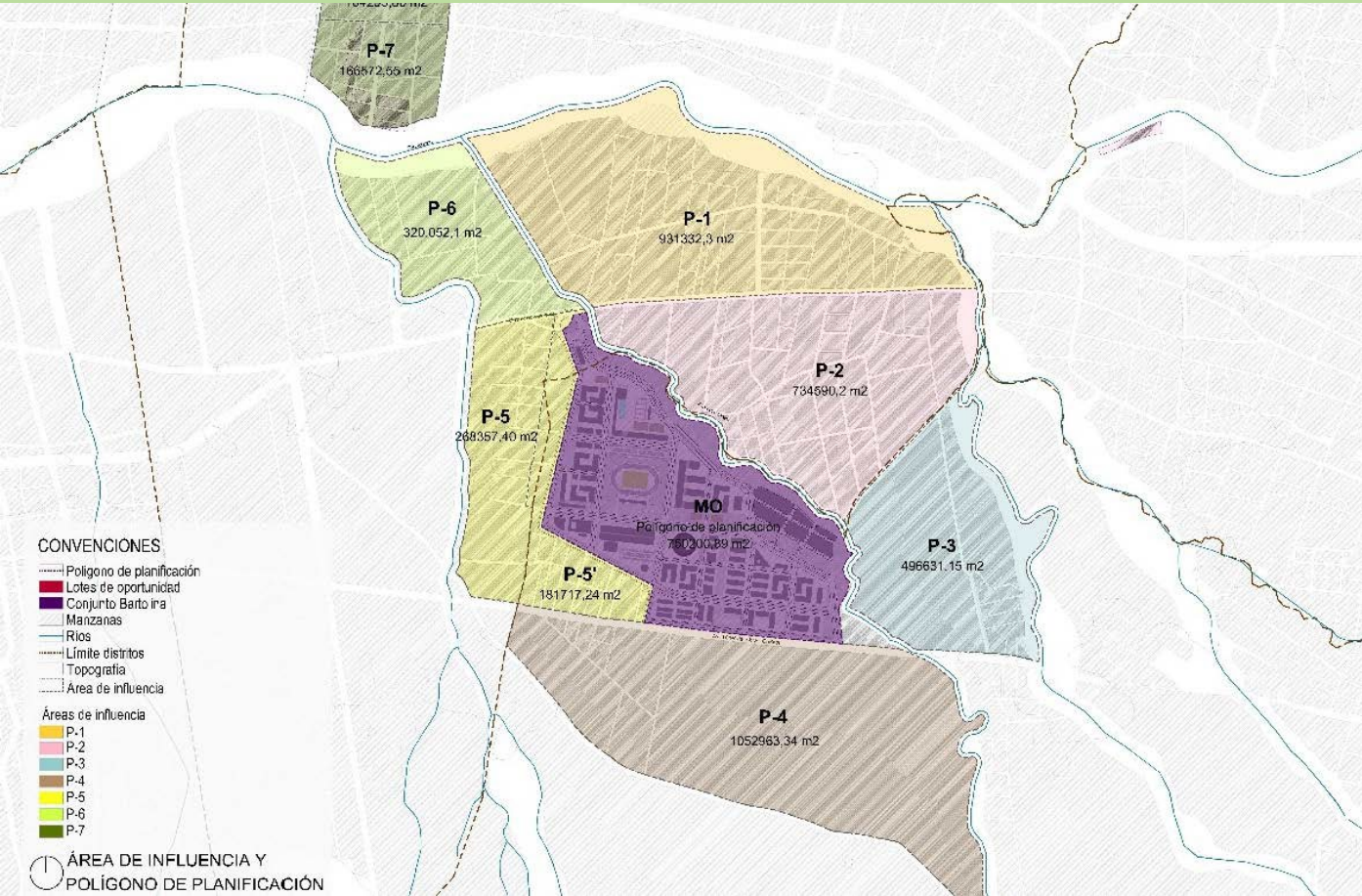


Figura 42. Áreas de influencia (ver anexo plano áreas de influencia y polígono de planificación)

PROYECTOS EXISTENTES

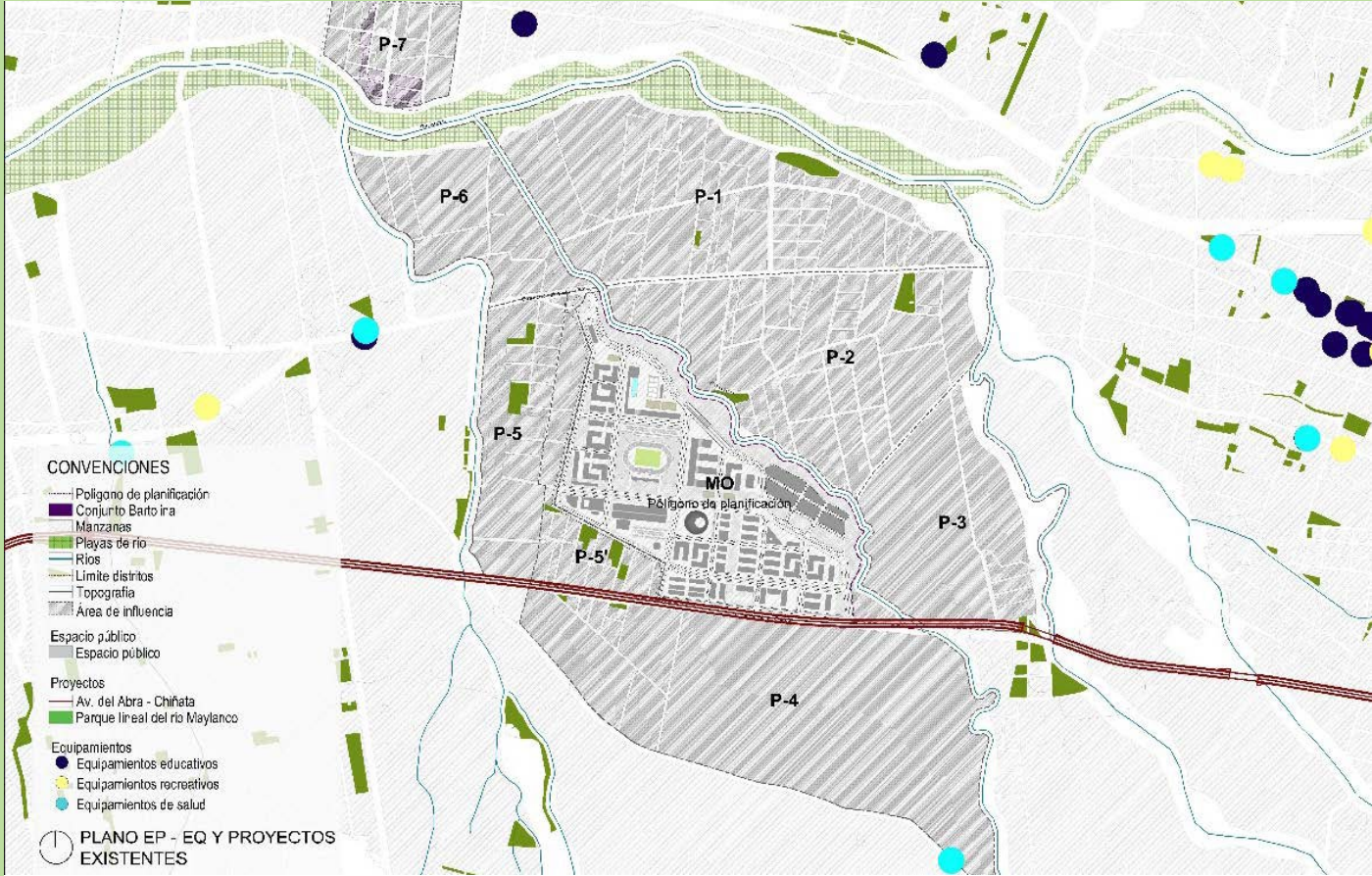


Figura 43. Proyectos existentes (ver anexo plano EP, EQ, y proyectos existentes)

10.5.6 Normas de urbanización: condiciones y niveles de calidad

ZONIFICACIÓN DE USOS

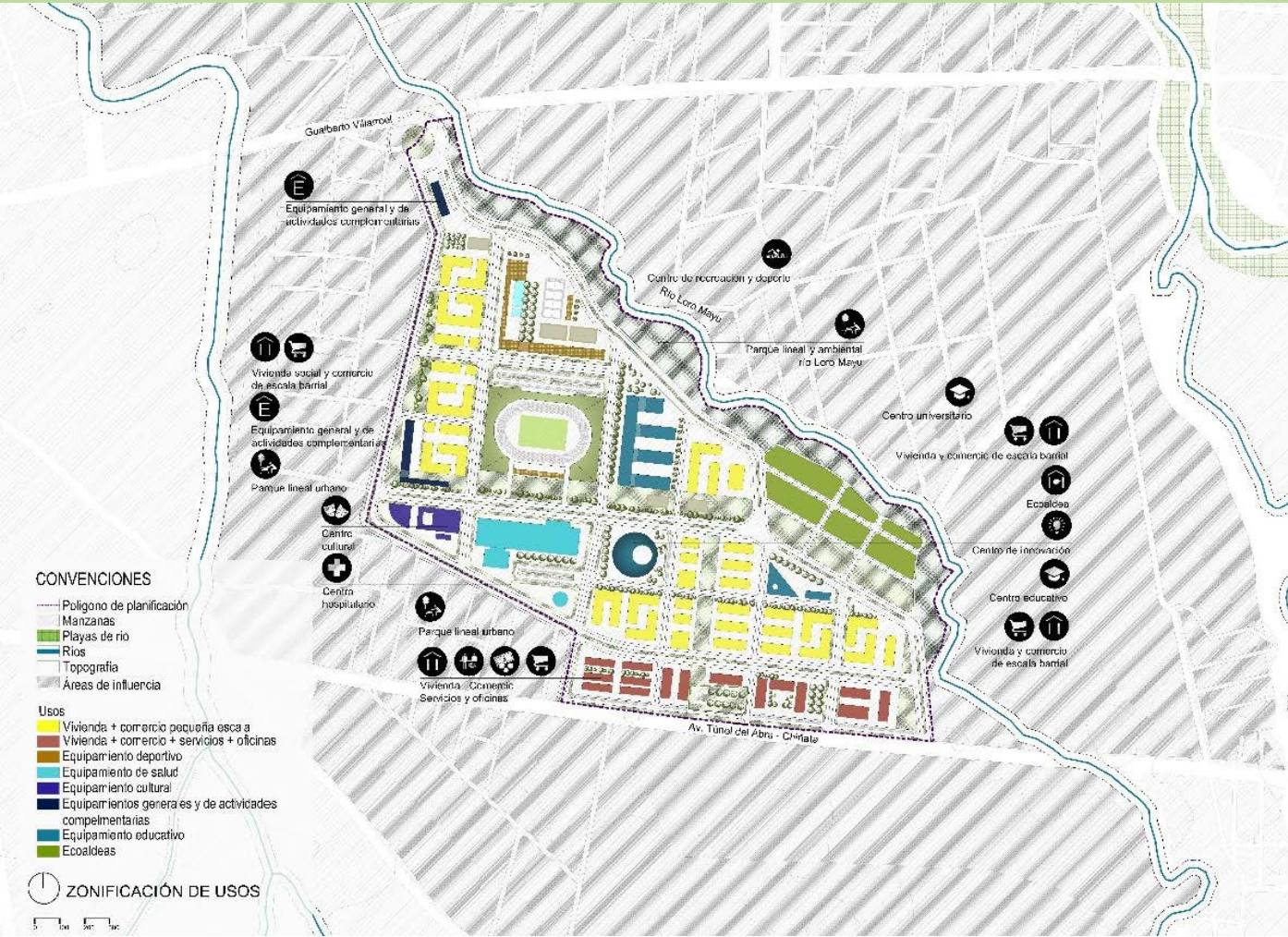


Figura 44. Zonificación de usos (ver anexo plano zonificación de usos)



Figura 45. Polígono de planificación – zonificación de usos

ESTRUCTURA VIAL

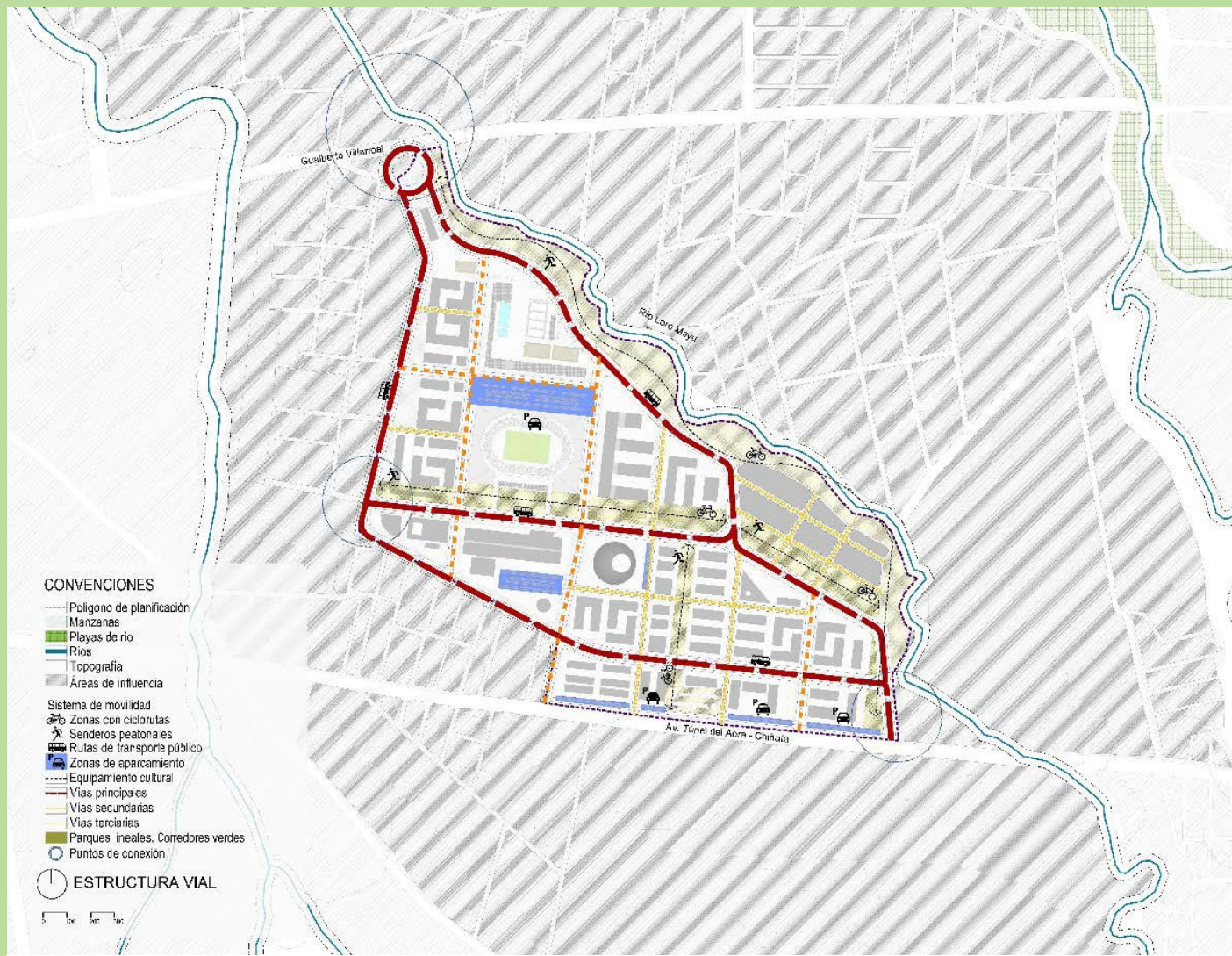


Figura 46. Estructura vial (ver anexo plano estructura vial)

ESPACIOS PÚBLICOS



Figura 47. Espacios públicos (ver anexo plano espacio público)



Figura 48. Polígono de planificación – vías y espacios públicos

10.5.7 Normas de edificación de cada zona

Tabla 1. Normas de edificabilidad

NORMAS DE EDIFICABILIDAD										
Polígonos	Área Bruta	Zonas Verdes Espacio	Total Ocupación	Total Construcc.	Índice de Ocupac.	Índice de Constr.	Viviendas de 90 m	Densidad Vivi/Vvda	Habitantes 4 Hbts/Vvda	Altura (Pisos)
Totales Polígonos A	51 004,19	32 229,19	16 400,00	86 800,00	32,15%	1,70	353,33	69,28	277,10	5
Totales Polígonos B	115 527,17	74 414,67	41 112,50	317 450,00	35,59%	2,75	2 975,00	257,52	1 030,06	8
Totales Polígonos C	50 069,00	31 257,28	18 361,73	98 170,35	36,67%	1,96	-	-	-	5
Totales Polígonos D	67 257,06	41 709,41	25 547,66	229 090,62	37,99%	3,41	2 120,00	315,21	1 260,83	9
Totales Polígonos E	49 047,09	20 862,18	13 710,97	132 480,93	27,95%	2,70	-	-	-	10
Totales Polígonos F	103 707,11	72 303,26	27 541,50	115 058,33	26,56%	1,11	-	-	-	4
Totales Polígonos G	41 479,78	14 836,88	26 642,89	53 285,79	64,23%	1,28	592,06	142,74	570,94	2
AME	5 833,56	0,00	1.750,00	21.000,00	30,00%	3,60	233,33	399,98	1 599,94	12
Parque Lineal y Ambiental Loro Mayu	68 332,11	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-
Secciones Viales	197 943,83	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Áreas Polígono de Planificación	750 200,90	287 612,87	171 067,24	1 053 336,02	22,80%	2,31	6 273,73	-	-	-

ÍNDICE DE OCUPACIÓN

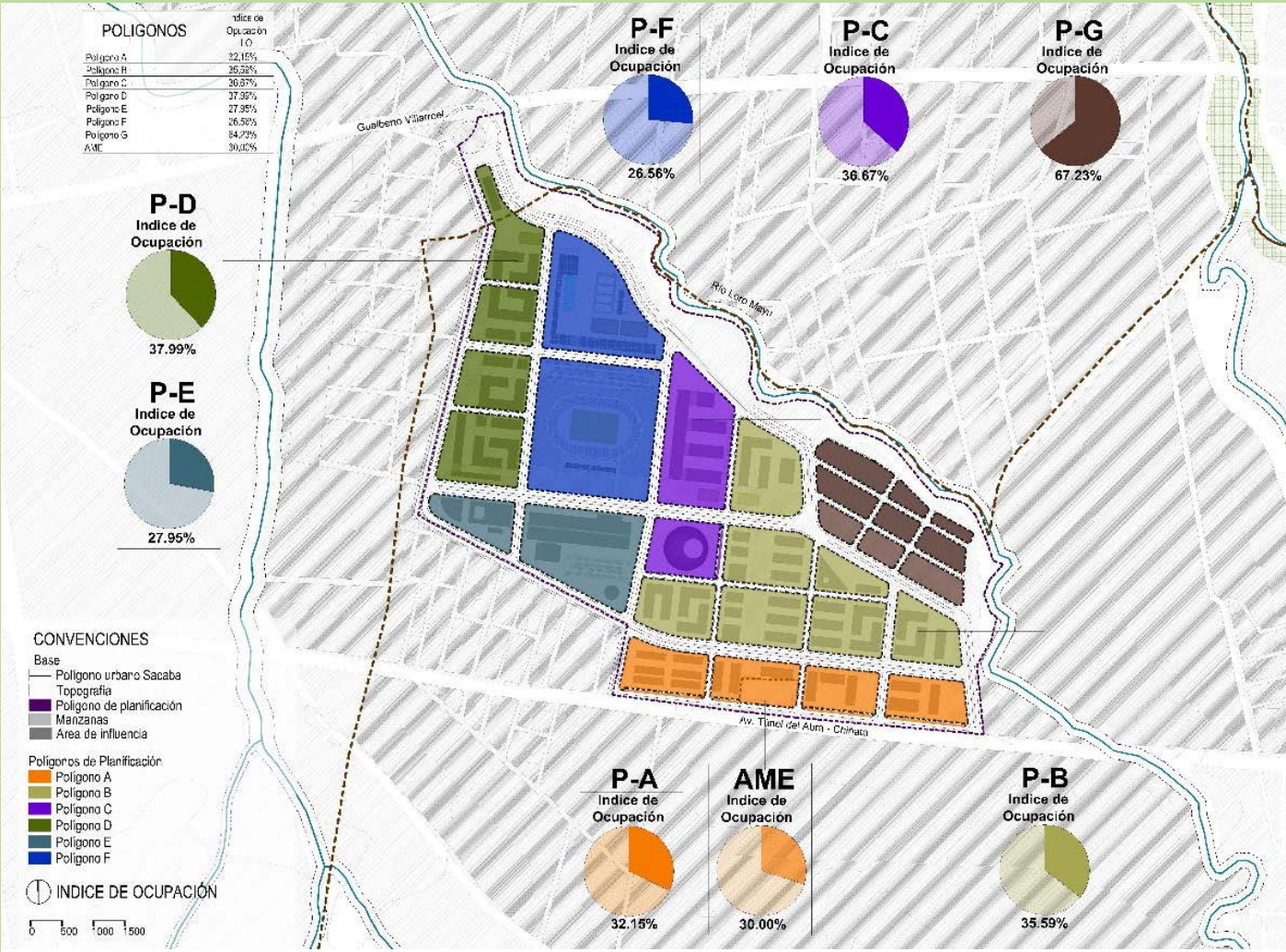


Figura 49. Índice de ocupación (ver anexo plano índice de ocupación)

ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN

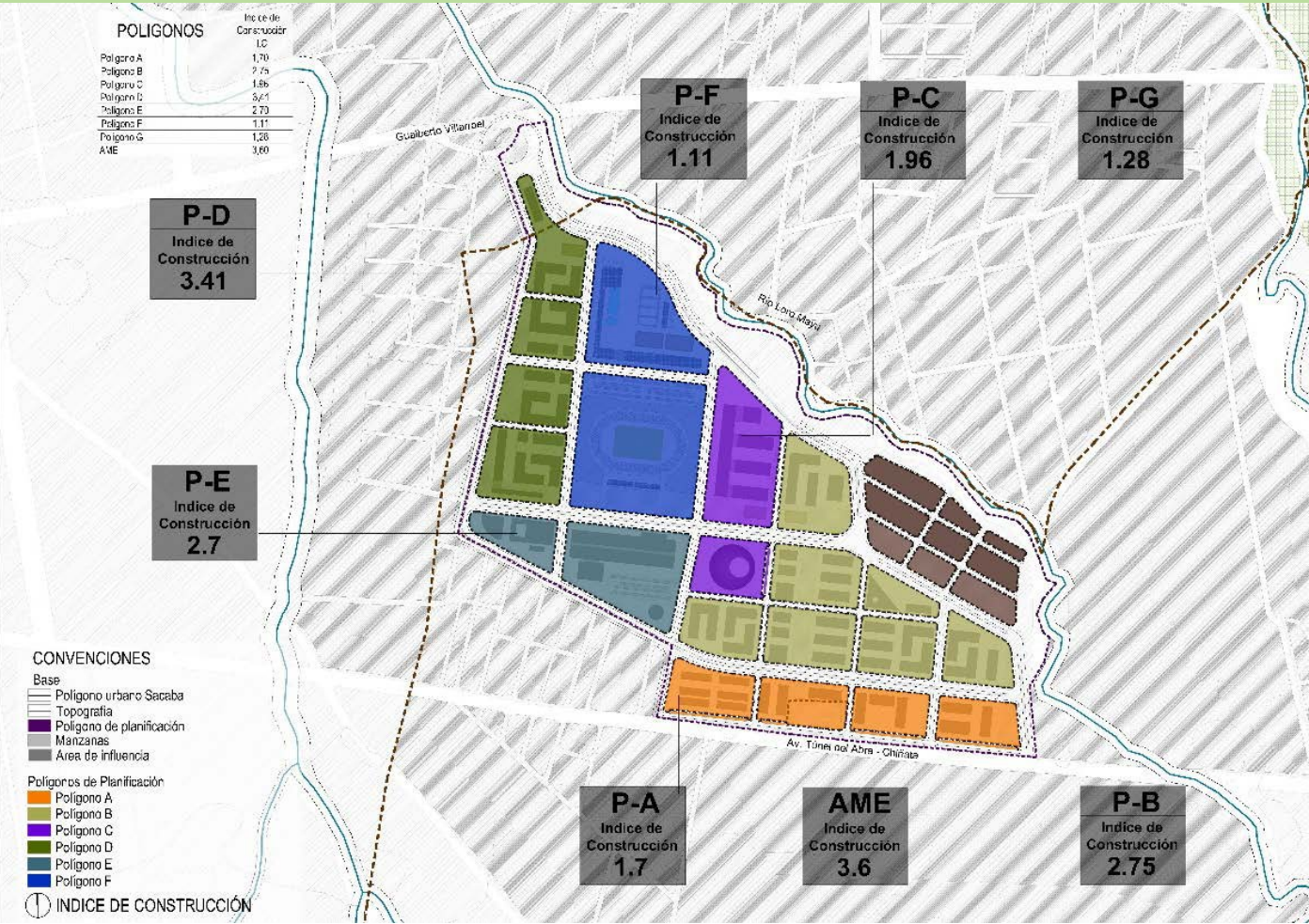


Figura 50. Índice de construcción (ver anexo plano índice de construcción)

ALTURAS

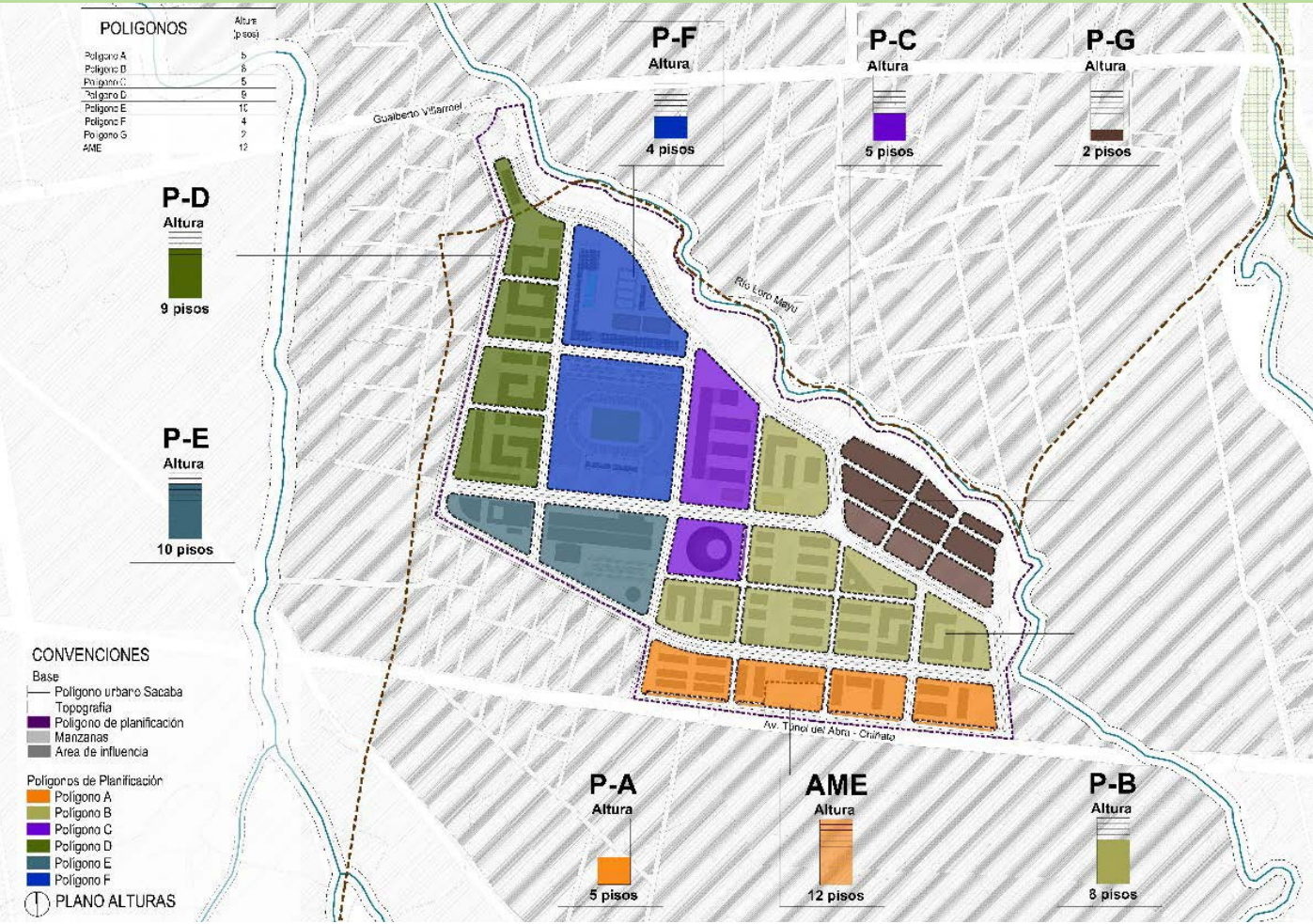
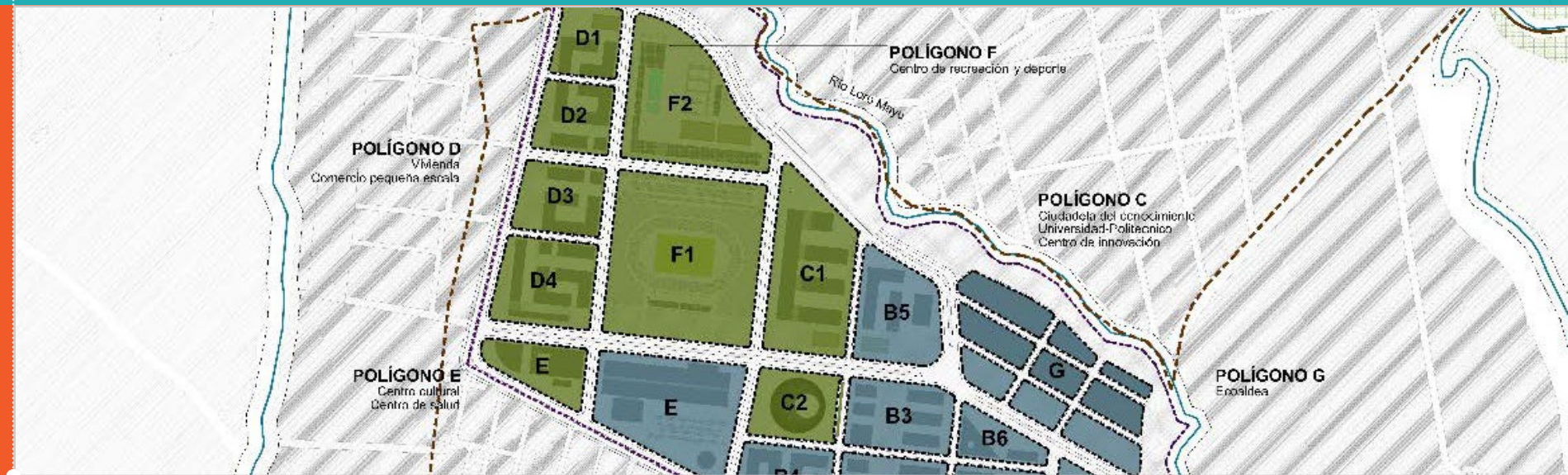


Figura 51. Alturas (ver anexo plano alturas)

11

FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DEL PROYECTO



11

FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DEL PROYECTO

11.1 Definición de lineamientos técnicos y legales para la recuperación de plusvalías

11.1.1 Definición de lineamientos técnicos y legales de las áreas de influencia

Anuncio de proyecto:

Uno de los principales inconvenientes a los que se enfrentan las autoridades públicas a la hora de acometer programas y proyectos de utilidad pública o interés social, tiene que ver con los mecanismos de adquisición de los predios requeridos y, específicamente, con el uso del instrumento de la expropiación. La principal tensión que subyace en el uso del instrumento expropiatorio es la definición del valor del bien expropiado.

Tradicionalmente, en América Latina las administraciones municipales, regionales o nacionales han sido permisivas frente al hecho de que los avalúos base para la adquisición o expropiación de los predios requeridos, incorporen o reconozcan expectativas urbanísticas o incrementos de valor producidos por la intención del Estado de llevar a cabo cierto programa, proyecto u obra. De esta forma se terminan reconociendo en tales avalúos los

incrementos de valor que tienen como causa justamente el mismo anuncio de la realización de planes, programas u obras públicas, o la incorporación de expectativas asociadas a usos o aprovechamientos urbanos futuros.

Por esta razón resulta necesario definir: 1. un momento en el tiempo a partir del cual se entiende oficialmente anunciado un proyecto, y 2. unos avalúos que establezcan el valor de los terrenos comprendidos dentro del ámbito del proyecto u obra antes del respectivo anuncio.

El asunto crucial para la efectividad en la implementación de este instrumento es la existencia de unos avalúos de referencia que permitan establecer si se presentan incrementos en el precio del suelo y de qué magnitud pueden ser. Los avalúos son de referencia, porque definen para zonas homogéneas un valor de referencia del suelo para un momento del tiempo. Estas zonas pueden estar integradas por más de un predio y definen un valor o rango de valor para todo el suelo incluido en ellas.

Para contar con tales avalúos no se requiere de una valoración puntual de cada uno de los predios incluidos en el polígono de actuación o en la zona de influencia del respectivo anuncio, sino una muestra representativa de avalúos de predios en tal área que puedan ser aplicados al área homogénea correspondiente.

Es decir que, en tanto el informe elaborado por un experto o perito, el avalúo que se realiza para efectos de una eventual expropiación es distinto a los que han dado en llamarse avalúos de referencia relacionados con el anuncio del proyecto. El valor determinado en el respectivo informe podrá ser diferente, dependiendo de la fecha y de las circunstancias en que se encuentren los inmuebles avaluados, porque el avalúo tendrá en cuenta la normativa urbanística vigente y la destinación económica del inmueble.

En todo caso, en el momento en que las distintas entidades o dependencias de la administración municipal inicien los procesos de adquisición de predios por motivos de utilidad pública o interés social —en caso de requerirse—, deben contar con un avalúo específico y puntual de cada uno de los predios requeridos. Es decir, la existencia de avalúos de referencia no implica que no se requieran avalúos puntuales caso a caso. Quienes realicen tales avalúos puntuales contarán con los avalúos de referencia y deben verificar si existen incrementos de valor que no resulten del esfuerzo o inversión del propietario y, en tal caso, realizar el descuento de tales incrementos atribuibles al anuncio del proyecto u obra.

Los avalúos practicados en cumplimiento del anuncio de un proyecto cumplen su cometido en el momento en que se realizan, como el de establecer el precio del suelo antes de que se inicien las intervenciones públicas dirigidas a formular el proyecto. Si bien puede afirmarse que ahí se agota o cumple su finalidad y razón de ser, estos avalúos no pierden vigencia con el paso del tiempo. Si tuviera que recurrirse a expropiaciones, en un caso específico habrá que realizar no avalúos masivos sino particulares para cada inmueble, que tendrán que descontar las plusvalías producidas por el anuncio del proyecto, de acuerdo con esos avalúos de referencia.

Como ya se ha mencionado, los avalúos de referencia sirven para conocer el valor que tenía el suelo antes de la puesta en marcha del proyecto urbanístico y las obras en el sector. La definición de tal valor deberá tener en cuenta las condiciones físicas y jurídicas del bien en el momento de su valoración.

La base fundamental para la aplicación de la estrategia de gestión del suelo de esta operación está sustentada en un estricto control de los precios del suelo. Para lograr tal fin, el primer paso que debe dar el GAM en esta dirección es el de anunciar el proyecto —al que se hará referencia en detalle en el próximo apartado.

La recomendación tiende a definir los dos elementos que la formalización de la aplicación de este instrumento requiere: 1. un anuncio formal que permita definir un momento en el tiempo, a partir del cual se entienda oficialmente anunciado el proyecto, y 2. unos avalúos que establezcan el valor de los terrenos comprendidos dentro del ámbito de la operación antes del respectivo anuncio.

Los avalúos, además de servir como valores de referencia en caso de que se requiera la adquisición forzosa de predios al interior de la operación, deben servir como referencia para establecer los potenciales incrementos de precios del suelo que se van a producir, y de este

modo servirán para el diseño del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios que está establecido en el mencionado Plan de Ordenamiento Zonal.

Los avalúos de referencia:

Es importante anotar que, por la escasa información suministrada, no fue posible realizar un ejercicio detallado, ya que la única información disponible fue la de rangos de precios de manzanos, sin la información correspondiente a dimensión o precios de predios a su interior.

De esta manera, durante la fase de diagnóstico se esperó obtener la información por parte del GAM de Sacaba, pues a mayo de 2016 no se obtuvo más información que la catastral con un alto grado de incertidumbre por las dudas generadas por los funcionarios; por tanto, se recurrió al procedimiento de análisis de mercado.

Por otro lado, la obtención de valores inmobiliarios no era en principio un requerimiento del proceso de consultoría. Aunque es claro que el análisis de las condiciones de generación de plusvalías y su correspondiente captura por parte del Estado, en cualquiera de sus niveles, podría tener una mejor explicación y comprensión si proviniera de datos veraces, precisos y actualizados. Lo anterior no significa que no tenerlos sea un impedimento para determinar los mecanismos e instrumentos adecuados para lograr ese propósito.

Se parte de la base de que ningún país de América Latina posee un sistema de información catastral que cumpla esos requisitos; salvo contadas excepciones de orden local (no nacional), no puede decirse por la realidad fáctica que no existan, en la casi totalidad de ellos, mecanismos de redistribución equitativa de los efectos de la aplicación de instrumentos de planificación y gestión urbana que den como resultado la posibilidad de aplicar instrumentos financieros de captura de plusvalías.

Debido a los inconvenientes anotados, el grupo consultor adopta tres líneas de acción:

- a) La constatación de valores por la vía de las ofertas de mercado.
- b) La construcción de un modelo matemático de valoración de plusvalías, capaz de adaptarse a las realidades del mercado sobre la base de establecer los valores reales, tanto del suelo sin desarrollar y sin planificar como de los valores de venta de los productos inmobiliarios, como variables del modelo matemático propuesto.
- c) La definición precisa, técnica y metodológica del tipo de valuación predial (avalúos) que deben hacerse para la aplicación de instrumentos para la aplicación de instrumentos de gestión tipo anuncio del proyecto o adopción del Master Plan, para este caso, y para instrumentos financieros como contribución por mejoras o plusvalía por rentas diferenciales determinadas por los cambios normativos planteados.

En el primer caso se valoraron 898 registros de mercado, 414 de mayo de 2016 para la entrega de junio de 2016, y 484 adicionales de enero de 2017 para la presente ampliación. De los registros analizados en toda el área metropolitana, 92 están ubicados en la zona de Sacaba. Se hizo en ambos casos una separación de zonas con características urbanas comunes para su análisis; una vez separados estos registros, se analizó el 54% correspondiente a Sacaba, de zonas como Pacata con un desarrollo consolidado y su cercanía a la centralidad metropolitana y dos corredores viales estructurantes actuales: Villazón y Chaparé, y, por supuesto, el registro de mercado que empieza a darse en la vía de El Abra, que es la zona de interés del estudio mismo y de la cual se extrajeron conclusiones.

En ambos casos se llegó a resultados similares, según los cuales se determinan variaciones aproximadas del 2% tanto en valor de suelo como de los productos inmobiliarios mismos.

Se tomó como base la mediana de los precios que refleja el mercado, tanto del número de ofertas como del tamaño de las mismas dado que esta es una variable que determina el valor unitario de cualquier oferta inmobiliaria, tanto en lote como en construcción. Precisando: a mayor área ofertada existe una desviación hacia abajo del precio unitario considerado. Esta consideración implica la necesidad de utilizar una medida estadística diferente del simple promedio aritmético. Para estos casos la metodología comúnmente aplicada indica que la mediana es mucho más apropiada para encontrar valores indicativos.

La mediana se encuentra en el intervalo donde la frecuencia acumulada llega hasta la mitad de la suma de las frecuencias absolutas. Luego calculamos según la siguiente fórmula: $Li-1$ es el límite inferior de la clase donde se encuentra la mediana. $N/2$ es la semisuma de las frecuencias absolutas.

Como puede apreciarse, los valores indicativos determinados por la mediana muestran unos valores más altos en zonas más consolidadas, como Pacata y Chaparé. Por su parte, Villazón como eje longitudinal estructurante de la ciudad actual y en proceso de transformación de usos, tiene valores medios y la zona de El Abra, que empieza a surgir como alternativa estructurante de ciudad, presenta unos valores aún en formación.

La conclusión de este ejercicio, tanto de mayo de 2016 como de enero de 2017, es la constatación de que los valores arrojados por la experiencia de Bartolina, de acuerdo con la información recolectada con el Arq. Marcelo Delgado, es consistente y relevante como punto de partida del ejercicio de cálculo de plusvalías en el territorio de Sacaba.

En segundo lugar, el modelo matemático de valoración de plusvalías que se propone en la consultoría, consciente de la debilidad de la información, asume la posibilidad de calcular los potenciales de plusvalías de cada una de las zonas tanto externas al polígono seleccionado, como de las unidades de actuación a su interior, con la determinación de variables de precios de lote y de valores de productos inmobiliarios. Dicho en otras palabras, más allá de determinar un valor exacto de las plusvalías que es capaz de detonar el Master Plan, construye un modelo matemático que se adapta a las condiciones de mercado, a las posibilidades de desarrollo de acuerdo con las opciones de mercado y a la normativa que finalmente se adopte.

El modelo matemático selecciona un valor del lote, así como un valor del producto inmobiliario que sirve de base a los demás productos de acuerdo con su uso y las equivalencias entre estos, y calcula la participación de las obligaciones y el valor de las plusvalías a redistribuir para generar, según el propósito de la consultoría, el suelo para dotaciones y vivienda social a través de la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Para desarrollarlo se adoptan los siguientes supuestos, los cuales hacen parte de las variables, de tal manera que pueden modificarse de acuerdo a las condiciones particulares del mercado en cualquier momento:

- **SUELO:** US\$ 50,00 m², cifra acorde a la información obtenida de Bartolina y 2% por encima de la mediana del mercado, como ya se ha expresado.
- **PRODUCTO INMOBILIARIO BASE:** Departamento de 90 m² con un precio base de US\$ 600,00, cifra acorde con la información obtenida de Bartolina y aproximadamente 4% por debajo del valor de mercado para productos similares.

Este valor de producto base, a su vez, referencia los valores de mercado de los otros productos inmobiliarios planteados por el Master Plan, los cuales incluyen, además de vivienda social denominada Vivienda C, Vivienda B o media y Vivienda A o media alta, otros usos como comercio a pequeña escala, vivienda ecoalde, servicios/oficinas, comercio, equipamientos cultural, educativo, general (comunitario), deportivo y de salud.

Como puede apreciarse, los cálculos iniciales se han realizado con unos valores absolutos que pueden denominarse “conservadores”, en la medida en que cualquier alza de los productos en el mercado arrojará un alza en los demás productos y un mayor valor de las plusvalías a alcanzar en el desarrollo del Master Plan. Este método permite vislumbrar el potencial total de la operación urbana y, a la vez, genera la oportunidad de recalcular de manera simple los efectos de la ejecución misma en las subsiguientes etapas del Master Plan, integrando entonces las nuevas plusvalías generadas y sus efectos en el mercado.

Por otra parte, la condición de los rangos de precios de manzano proporcionados por la información catastral, presenta al menos dos características que es relevante tener en cuenta. En primer lugar, los rangos de precios son demasiado amplios para permitir algún análisis estadísticamente válido. En la mayoría de los casos, los rangos incluyen valores máximos hasta del 300% por encima de sus niveles mínimos (US\$ 30 a 100/m²; US\$ 50 a 150/m², por ejemplo); en segundo lugar, es necesario resaltar que para los funcionarios del GAM consultados, esta información, actualizada en 2011, no representa una fuente fiable de los isoprecios del suelo en Sacaba.

A pesar de lo anterior, se detalla el concepto, procedimiento y alternativas técnicas para desarrollar el proceso de los avalúos de referencia, con el objeto de adaptarlo de manera expedita una vez que la GAM disponga de la información adecuada para realizar dicho proceso.

Lo primero que debería determinarse son las zonas homogéneas físicas (se entiende por zona homogénea física, el espacio geográfico de un territorio con características similares en cuanto a suelos, aguas, pendientes, pisos térmicos, vías, uso, destino económico, servicios públicos, condiciones de consolidación u otras variables que permitan diferenciar estas áreas de las adyacentes) en las que se divide la zona objeto del anuncio del proyecto. Para la definición de estas zonas y de conformidad con las reglas y criterios para la formación y actualización catastral, se tuvieron en cuenta las siguientes variables:

- Servicios públicos
- Nivel de consolidación urbana
- Capacidad productiva de la tierra
- Potencial constructivo
- Accesibilidad de vías
- Usos del suelo

Otros aspectos que pudieran resultar relevantes, en algunos casos, tales como unidades climáticas, relieve, condiciones de protección ambiental, restricciones por riesgo y otros, no han sido asumidos en el análisis pues, de acuerdo con la información aportada, no generan diferenciación notoria en la evaluación de características o cualidades especiales entre polígonos.

Una vez identificadas las variables, se graficaron en el mapa de la zona de estudio, tomando como base cartográfica la información catastral disponible de las áreas homogéneas.

Con la información de estas coberturas se realizó la definición de los polígonos del área de influencia con el fin de delimitar áreas de suelo con características similares y, después de varios análisis, se determinó la existencia de siete zonas homogéneas físicas. Una vez definidas estas zonas, la metodología contempla la determinación y selección de los puntos de investigación. Para este fin, la primera labor consiste en establecer la muestra de los predios que serán objeto de investigación y avalúo.

Para este fin deben establecerse dos criterios de diseño:

- a. Estratificar la muestra por zona homogénea física: en la práctica equivale a definir una muestra por cada una de las siete zonas delimitadas; esto, por sí solo, incrementa la precisión porque permite al interior de cada zona homogénea física, diferenciar variables que puedan modificar el valor de un predio a otro, ya que pese a tener características similares, las zonas no son completamente homogéneas.
- b. Utilizar la varianza en el área de los predios como variable de interés en lugar de la varianza en los avalúos catastrales. La razón fundamental para determinar este criterio es que al interior de una misma zona homogénea física los cambios de tamaño de los predios tienen una considerable influencia en su valor.

Con el área como variable de interés, debe procederse a calcular el tamaño de la muestra basada en la varianza de las áreas al interior de cada zona, en los casos en que esta varianza resultara muy alta y por lo tanto el tamaño de la muestra se incrementara casi hasta coincidir con el número de predios de la zona, puede optarse por definir la muestra de la siguiente manera:

1. Identificar rangos de tamaño de áreas en cada zona. Para esto se utiliza la mediana de las áreas de los predios, que tiene la ventaja de poder asociarse a rangos con un mismo número de elementos, no está afectada por valores extremos y permite definir varias medidas de tendencia central en cada zona. En la práctica se calcula la mediana del área para todos los predios de la zona y después, la mediana entre este punto y el primero y entre este y el último; así se podrían delimitar alrededor de 10 rangos por zona.
2. Seleccionar como muestra un predio correspondiente a cada uno de los rangos de tamaño definidos, con el objeto de que todos los rangos queden representados en la muestra.
3. Ubicar los puntos de investigación guardando un equilibrio en la distribución espacial dentro de la zona, según el criterio sobre el plano, de peritos que recorrieran previamente el área de estudio.

En algunas zonas más homogéneas en cuanto al tamaño de sus predios, se pueden seleccionar cinco puntos de muestra y en la mayoría, hasta 10. A partir de los estudios y avalúos puntuales de cada uno de los puntos resultantes, se irradia un valor unitario medio de terreno a un área cerrada vecina que pueda considerarse como una Zona Homogénea Geoeconómica, con un margen de confianza del 95 %, es decir, que dentro de ella la varianza del valor no supere el 5 % hacia arriba o hacia abajo de dicho valor medio.

Para la elaboración de los avalúos de los 80 puntos de la muestra se deben utilizar metodologías como el análisis de mercado urbano, y de productividad rural, de acuerdo con su uso actual, a partir de los siguientes elementos:

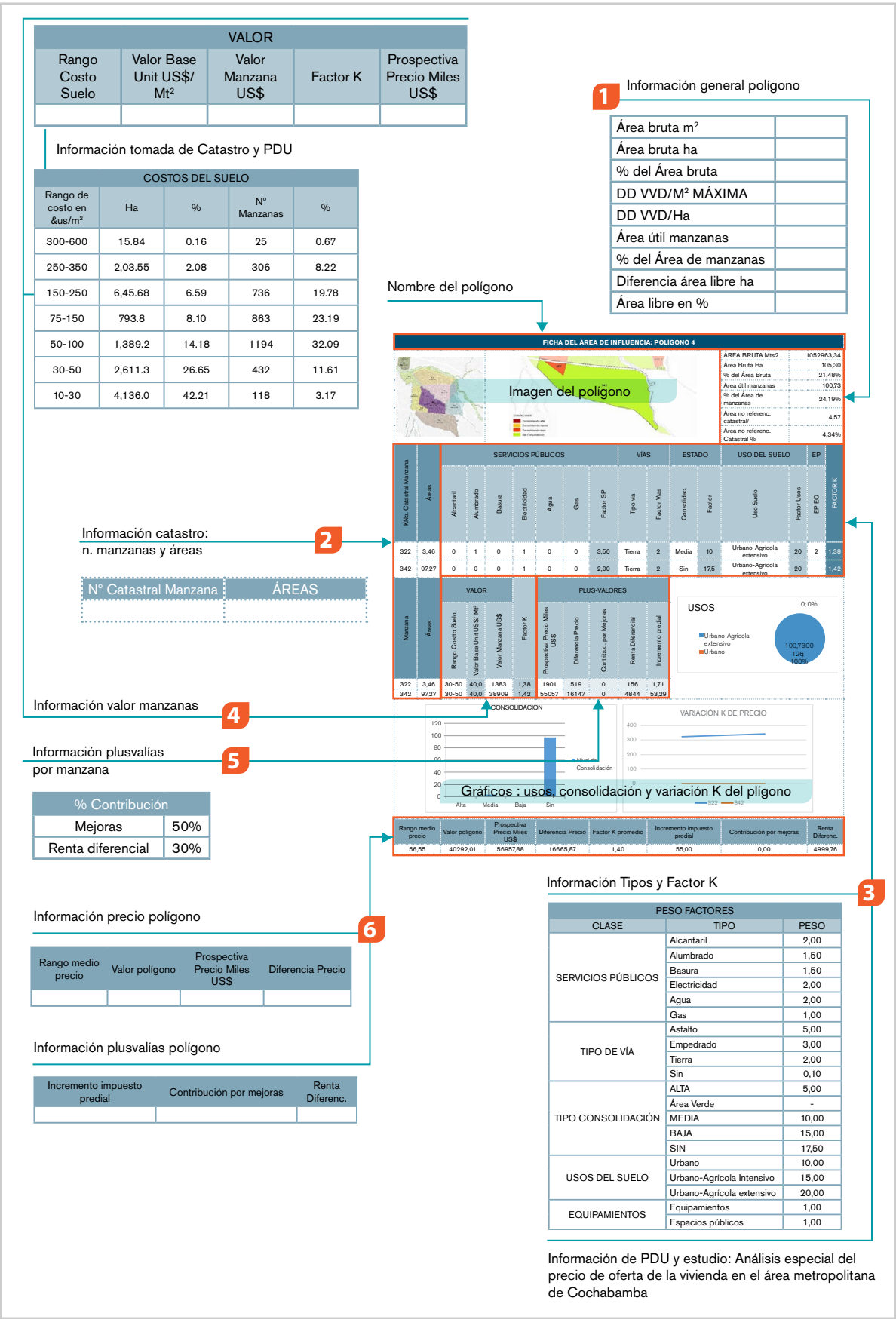
1. Clasificación de los suelos según su capacidad de uso, manejo y aptitud.
2. Fuentes de agua natural o artificial y disponibilidad efectiva de ellas, en forma permanente o transitoria.
3. Vías internas y de acceso.
4. Topografía.
5. Clima: temperatura, precipitación pluviométrica y su distribución anual.
6. Posibilidades de adecuación.

7. Cultivos: tipo, variedad, densidad de siembra, edad, estado fitosanitario, y cuando se refiera a bosques es necesario determinar claramente si este es de carácter comercial cultivado o protector.
8. Capacidad constructiva-Edificabilidad o densidad permitida.

En cualquier caso, para que pueda operar el instrumento es indispensable que existan los llamados avalúos de referencia realizados con el fin de determinar el valor comercial del suelo antes del anuncio del proyecto, el cual servirá de base para identificar los incrementos de valor del suelo generado por el respectivo anuncio, las entidades públicas competentes solicitarán la elaboración de avalúos de referencia por zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas.

Tal como se ha mencionado con los datos disponibles, la consultoría diseñó un modelo que puede ser susceptible de réplica y adecuación una vez pueda adoptarse de manera integral la metodología expuesta anteriormente.

Para este modelo se toma un valor intermedio de los rangos de referencia de precios y las variables fundamentales se estiman de acuerdo con la información catastral suministrada.



Cuadro 4: Ficha explicativa áreas de influencia

1. Información general polígono

El área bruta se ha determinado de manera gráfica por la definición, delimitación y medición cartográfica de cada polígono sobre los cuales se restablecen las manzanas correspondientes desde la información catastral, de tal manera que la denominada como área útil manzana es la definida por el catastro y sobre la cual se establecen las clases, tipos y pesos de las variables.

2. Información catastral

En este ítem se refleja de manera discriminada la composición por manzanos y el área útil de cada uno de ellos, que dan soporte a la información consolidada del ítem 1.

3. Factor K

Los factores o características que se tuvieron en cuenta para fijar el precio del metro cuadro en el área de influencia y el polígono de intervención del Master Plan, están soportados en el estudio: Análisis especial del precio de oferta de la vivienda en el área metropolitana de Cochabamba, que plantea e identifica una serie de características determinantes a la hora de fijar el “precio de oferta en la estructura del mercado inmobiliario (viviendas de propiedad individual), considerando la heterogeneidad espacial.”

El estudio advierte acerca de la complejidad del mercado inmobiliario y la necesidad de un análisis multi-factores, que incluya una determinante fundamental como la localización, con lo cual se establece “el nivel de influencia individual de las variables explicativas (características o atributos) sobre el precio”, según la ubicación específica.

En este sentido, los factores determinantes que se establecen en las fichas resultan en indicadores que contemplan la estructura espacial del paisaje urbano, como: infraestructura, servicios y localización, además del nivel de consolidación y el uso del suelo de cada manzana que compone los distintos polígonos de influencia.

Los indicadores se establecieron a partir del Plan Director Urbano (PDU) del municipio de Sacaba, el cual establece cartográficamente los atributos físico-espaciales de cada polígono-manzana de influencia: “La caracterización o determinación de zonas homogéneas del área urbana y la zona de influencia está determinada en función de la interpretación de diferentes variables de análisis: el uso de suelo biofísico, el uso de suelo urbano (según actividades económicas), propiamente dicho, la densidad residencial, el grado de ocupación del suelo, el costo del suelo, el acceso a servicios de diferente tipo, inclusive la cobertura de los equipamientos educativos y de áreas verdes o esparcimiento.”

En consecuencia, la metodología permite medir el valor de los factores determinantes desagregados en atributos o características internas y externas, que influyen el precio del metro cuadrado de los polígonos y sus respectivas manzanas. Es decir, la fijación del precio es dada por la influencia de los atributos exógenos y endógenos de cada polígono, de acuerdo a su localización y por el nivel de integralidad que resulta de la suma de todos los atributos por manzana.

Los factores seleccionados para medir la influencia en el precio del metro cuadrado de cada polígono-manzana, se definieron según clase, tipo y peso. La clase es el factor general de la estructura urbana que se desagrega en el tipo, es decir, en las categorías constitutivas de la clase, mientras que a cada categoría le corresponde un peso relativo que funciona como indicador. Este indicador permite establecer un valor de acuerdo a la presencia o no en la manzana de cada tipo, y la suma o la selección, en consecuencia, definen el grado de influencia de cada factor.

La suma de todos los factores resulta en lo que denominamos **Factor K**, el cual cumple la función de factor multiplicador que recoge la variación relativa de las variables analizadas, en cuanto al valor potencial esperado de los predios localizados en los polígonos adyacentes, definidos como área de influencia de las intervenciones contempladas en el Master Plan.

Factor servicios públicos

La valoración cuantitativa del tipo o atributo es dada por su importancia social, ya que los servicios públicos representan una condición vital para el desarrollo territorial; por esa razón, la valoración se estimó de acuerdo a la importancia vital que representa cada atributo en la producción y reproducción de una población: con agua, alcantarillado y energía eléctrica, que representan los valores más altos (2), ya que son los atributos fundamentales para la subsistencia digna.

$$x_a + x_b + x_c + x_d + x_e + x_f = x_1$$

- | | | |
|-------------------------------|----------------------|------------------------|
| xa: Alcantarillado | xb: Alumbrado | xc: Recolección |
| xd: Electricidad | xe: Agua | xf: Gas |
| x1: Servicios públicos | | |

El **factor de servicios públicos** en cada manzana es igual a la suma de todos sus atributos (tipo):

Tabla 2. Peso factor servicios públicos

PESO FACTORES		
CLASE	TIPO	PESO
Servicios públicos	Alcantarillado	2,00
	Alumbrado	1,50
	Basura	1,50
	Electricidad	2,00
	Agua	2,00
	Gas	1,00

Factor tipo de vía

La valoración cuantitativa del tipo o atributo está dada por la eficiencia en el acceso de la población a los territorios. La valoración se estimó de acuerdo a las condiciones físicas de las vías o a la existencia de estas, que representan el grado de movilidad y accesibilidad de una población: en asfalto, que representa el valor más alto (5) y sin vía, que representa el valor más bajo (0).

- a:

Asfalto
- b:

Empedrado
- x2:

Tipo de vía
- c:

Tierra
- d:

Sin vía

El **factor de tipo de vía** en cada manzana es igual a la selección de uno de los atributos (tipo):

Tabla 3. Peso factor tipo de vía

PESO FACTORES		
CLASE	TIPO	PESO
Tipo de vía	Asfalto	5,00
	Empedrado	3,00
	Tierra	2,00
	Sin	0,10

Factor de consolidación

Según el PDU, se ha clasificado cada manzana utilizando el siguiente criterio:

- Consolidación total:** todos los lotes existentes en el manzano presentan construcciones
- Consolidación alta:** entre el 66 y 99 % de lotes del manzano presentan edificaciones
- Consolidación media:** entre el 40 y 65 % de lotes del manzano presentan edificaciones
- Consolidación baja:** entre el 6 y 39% de lotes del manzano presentan edificaciones
- Sin consolidación:** las construcciones existentes en los lotes del manzano están baldíos o las existentes representan hasta 5 %
- Áreas verdes:** que fueron identificados para que no distorsionen la interpretación

La valoración cuantitativa del tipo o atributo es dada por el nivel de consolidación en que se encuentra cada territorio. La valoración se estimó de acuerdo al estado de consolidación de cada polígono-manzana con el fin de establecer los modos de ocupación que representan las posibles centralidades y los sistemas de soporte: sin consolidar representa el valor más alto (17,5) y de alta consolidación, que representa el valor más bajo (5).

- a:

Alta
- b:

Media
- x3:

Tipo de consolidación
- c:

Baja
- d:

Sin

El **factor de consolidación** en cada manzana es igual a la selección de uno de los atributos (tipo):

Tabla 4. Peso factor tipo de consolidación

PESO FACTORES		
CLASE	TIPO	PESO
Tipo consolidación	Alta	5,00
	Área verde	-
	Media	10,00
	Baja	15,00
	Sin	17,50

Factor usos del suelo

La valoración cuantitativa del tipo o atributo es dada por el uso del suelo de cada territorio. La valoración se estimó de acuerdo al uso del suelo de cada polígono-manzana con el

fin de establecer la estructura urbana que representa el potencial de desarrollo: urbano agrícola extensivo representa el valor más alto (20,0) y urbano, que representa el valor más bajo (10).

- a: Urbano
- b: Urbano agrícola intensivo
- c: Urbano agrícola extensivo
- x4: Usos del suelo

El factor usos del suelo en cada manzana es igual a la selección de uno de los atributos (tipo):

Tabla 5. Peso factor usos del suelo

PESO FACTORES		
CLASE	TIPO	PESO
Usos de suelo	Urbano	10,00
	Urbano-Agrícola intensivo	15,00
	Urbano-Agrícola extensivo	20,00

Factor de equipamientos y espacios públicos

La valoración cuantitativa del tipo o atributo es dada por los equipamientos y espacios públicos dentro de cada territorio. La valoración se estimó de acuerdo a los equipamientos y espacios públicos de cada polígono-manzana con el fin de establecer la estructura urbana que representa los soportes públicos y comunitarios básicos: cada equipamiento o espacio público representa un valor de 1 y se suma de acuerdo a la cantidad en cada manzana.

$xa + xb = x5$

- xa: Equipamientos
- xb: Espacios públicos
- x5: Equipamientos y espacios públicos

El **factor de equipamientos y espacios públicos** en cada manzana es igual a la suma de uno o ambos atributos (tipo); es decir, los equipamientos y los espacios públicos se suman como atributo siempre y cuando se encuentren dentro de la manzana.

Tabla 6. Peso factor equipamientos

PESO FACTORES		
CLASE	TIPO	PESO
Equipamientos	Equipamientos	1,00
	Espacios públicos	1,00

Factor K

El factor K es el multiplicador de los resultados de cada factor (servicios públicos, tipo de vía, consolidación, usos y equipamientos) por manzana. Asimismo, es el multiplicador promedio de cada polígono que resulta de promediar todos los factores K de cada manzana que constituye dicho polígono.

$Factor\ K = (x1 + x2 + x3 + x4 + x5) / 100$

Tabla 6. Peso factores - general

PESO FACTORES		
CLASE	TIPO	PESO
Servicios públicos	Alcantarillado	2,00
	Alumbrado	1,50
	Basura	1,50
	Electricidad	2,00
	Agua	2,00
	Gas	1,00
Tipo de vía	Asfalto	5,00
	Empedrado	3,00
	Tierra	2,00
	Sin	0,10
Tipo consolidación	Alta	5,00
	Área verde	-
	Media	10,00
	Baja	15,00
	Sin	17,50
Usos de suelo	Urbano	10,00
	Urbano-Agrícola intensivo	15,00
	Urbano-Agrícola extensivo	20,00
Equipamientos	Equipamientos	1,00
	Espacios públicos	1,00

4. Información valor manzanas

El valor de las manzanas ha sido considerado de acuerdo a los rangos de isoprecios establecidos en la información catastral suministrada. Este valor funciona, en términos del modelo, como una variable que se puede modificar con información actualizada y cualitativamente más idónea, como se establece en la metodología de los avalúos de referencia expuestos anteriormente.

Para mantener una relación estable con el modelo, se ha tomado un valor central del rango de cada una de las 88 manzanas establecidas en los ocho polígonos.

Tabla 7. Polígonos y números de manzanas

POLÍGONO	# MANZANOS
1	17
2	30
3	4
4	2
5	10
5'	1
6	4
7	1

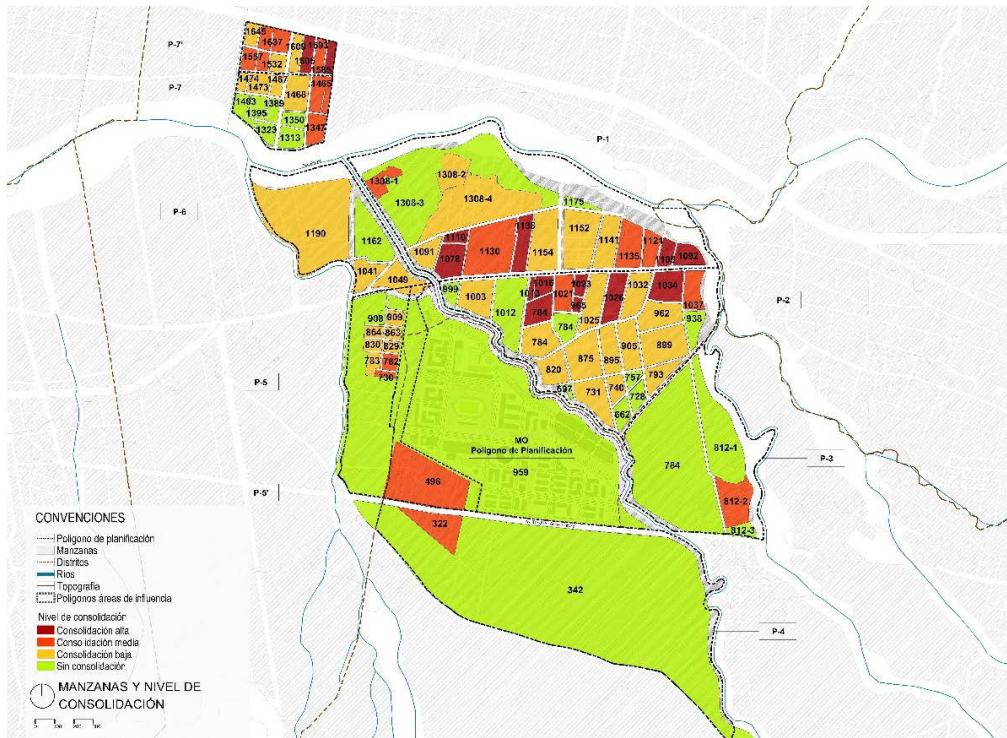


Figura 52. Manzanas por polígonos (ver anexo plano manzanas y nivel de consolidación)

5. Información plusvalías por manzanas

Determinado el factor K del ítem 3, se establecen los precios potenciales de cada manzana y su diferencia respecto del precio actual que expresa el potencial de crecimiento del valor del suelo, con las expectativas del desarrollo del Master Plan. Estas expectativas se concretan en tres instrumentos de captura de plusvalías, explicados anteriormente, los cuales son:

- La **contribución por mejoras** resultante de una mayor inversión social pública o privada en el sector, del que cada polígono forma parte de su área de influencia, y que al presentar mejores condiciones de infraestructura y mayor diversidad de uso urbano, contribuye a la expectativa de la generación del valor de estos sectores. Para este caso modelo se determina la contribución por mejoras en aquellos suelos cuyo uso hoy es urbano. Se ha atribuido un valor del 50% del incremento de precios como el porcentaje a recuperar, por parte de la sociedad, de los incrementos de valor resultantes de la inversión proyectada.
- La **plusvalía tipo 1 o renta diferencial** refleja el crecimiento de los valores del suelo dado por las actuaciones administrativas, sin necesidad incluso de cualquier tipo de intervención en la infraestructura misma, como resultado de la homologación de normas de aprovechamiento y modificación de usos de suelos al interior de sus respectivos polígonos que aparecen con usos diferentes al urbano. Se ha atribuido un valor del 30 % del incremento de precios como el porcentaje a recuperar por parte de la sociedad, dados por los cambios normativos no atribuibles a ningún tipo de esfuerzo de inversión por parte de los actuales propietarios.
- El **incremento del impuesto predial**. Para efectos del modelo propuesto se ha tomado como valor de referencia el promedio de milaje suministrado por la oficina de planificación del GAM de Sacaba, estimado en 0,33. El modelo presenta la cifra anual a recuperar por los incrementos graduales del precio después de un período de desarrollo del Master Plan calculado a 10 años.

La cifra proporcionada en el modelo debe considerarse, en cada caso, un cálculo adicional a los valores actuales capturados por el GAM por este rubro y conlleva el supuesto de una eficiente valoración permanente, no periódica, de las curvas de isoprecios y su respectiva actualización en línea del catastro municipal. La siguiente tabla puede representar un modelo de crecimiento de las rentas urbanas vía impuesto predial en el período de incubación y ejecución del Master Plan.

Tabla 8. Escenarios estimados de crecimiento de las rentas urbanas

Polígonos	Parámetros	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
P1	ESC. 1	1,36	3,63	6,81	11,35	18,16	27,24	36,32	40,86	44,04	45,40
	ESC. 2	0,91	2,72	4,99	8,63	13,17	19,07	25,88	33,60	42,68	45,40
P2	ESC. 1	1,64	4,38	8,21	13,69	21,90	32,85	43,80	49,27	53,10	54,74
	ESC. 2	1,09	3,28	6,02	10,40	15,88	22,99	31,20	40,51	51,46	54,74
P3	ESC. 1	0,53	1,40	2,63	4,39	7,02	10,54	14,05	15,80	17,03	17,56
	ESC. 2	0,35	1,05	1,93	3,34	5,09	7,37	10,01	12,99	16,51	17,56
P4	ESC. 1	1,65	4,40	8,25	13,75	22,00	33,00	44,00	49,50	53,35	55,00
	ESC. 2	1,10	3,30	6,05	10,45	15,95	23,10	31,35	40,70	51,70	55,00
P5	ESC. 1	0,59	1,57	2,95	4,92	7,87	11,80	15,73	17,70	19,07	19,66
	ESC. 2	0,39	1,18	2,16	3,74	5,70	8,26	11,21	14,55	18,48	19,66
P5'	ESC. 1	0,15	0,39	0,73	1,21	1,94	2,90	3,87	4,36	4,69	4,84
	ESC. 2	0,10	0,29	0,53	0,92	1,40	2,03	2,76	3,58	4,55	4,84
P6	ESC. 1	0,14	0,39	0,72	1,21	1,93	2,90	3,87	4,35	4,69	4,83
	ESC. 2	0,10	0,29	0,53	0,92	1,40	2,03	2,75	3,58	4,54	4,83
P7	ESC. 1	0,52	1,38	2,58	4,31	6,89	10,34	13,79	15,51	16,72	17,23
	ESC. 2	0,34	1,03	1,90	3,27	5,00	7,24	9,82	12,75	16,20	17,23
Recaudo Anual Estimado	ESC. 1	6,58	17,54	32,89	54,82	87,71	131,56	175,41	197,34	212,69	219,27
Recaudo Anual Estimado	ESC. 2	4,39	13,16	24,12	41,66	63,59	92,09	124,98	162,26	206,11	219,27

Tabla 9. Escenarios de maduración del crecimiento de las rentas urbanas

Escenario 1 Maduración año 5	Crecimiento año	3%	5%	7%	10%	15%	20%	20%	10%	7%	3%
	Crecimiento acumulado	3%	8%	15%	25%	40%	60%	80%	90%	97%	100%
Escenario 2 Maduración año 10	Crecimiento año	2%	4%	5%	8%	10%	13%	15%	17%	20%	6%
	Crecimiento acumulado	2%	6%	11%	19%	29%	42%	57%	74%	94%	100%

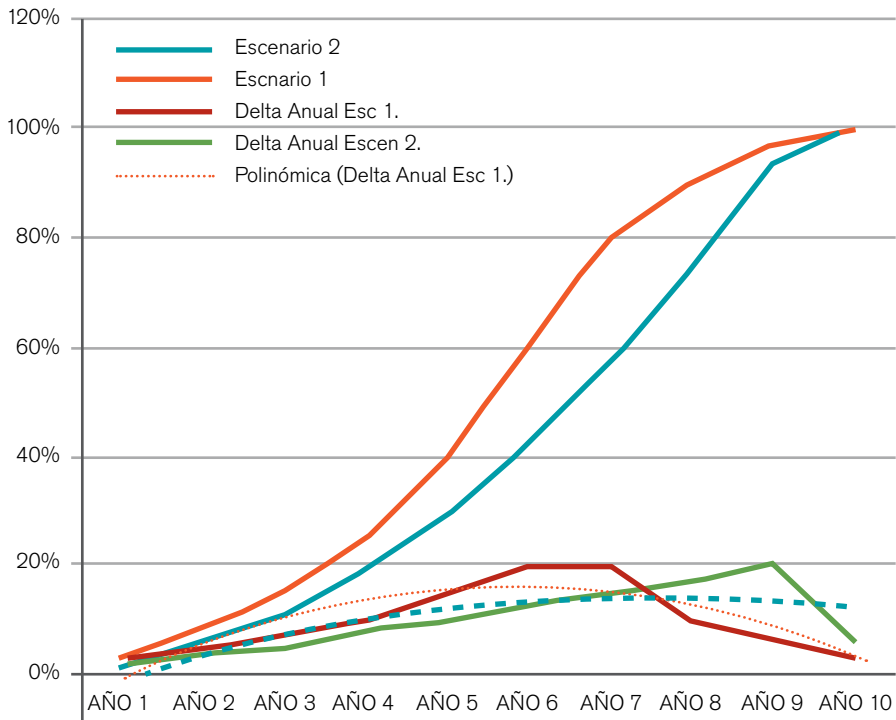

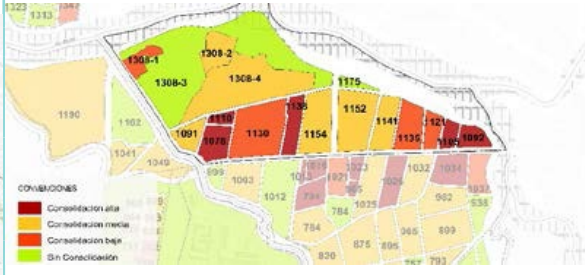
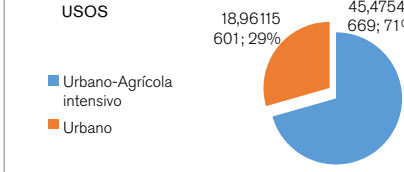
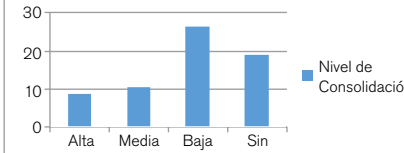


Gráfico 4. Tendencias de las rentas urbanas

6. Información valores y plusvalías por polígono

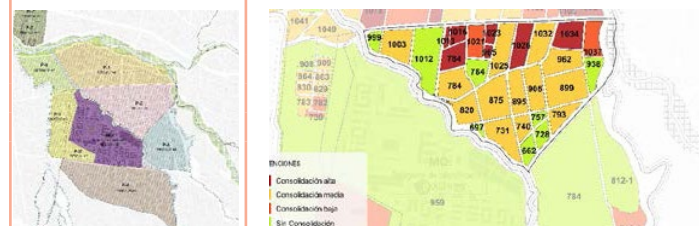
Este ítem muestra el consolidado de la información analizada previamente por manzanos para cada uno de los ocho polígonos determinados.

FICHA DEL ÁREA DE INFLUENCIA: POLÍGONO 1

												Área bruta Mts²		931332,3		
												Área bruta ha		93,13		
												% del Área bruta		19,00%		
												Área útil manzanas		64,44		
												% del área de manzanas		15,47%		
												Área no referenc. catastral/		28,70		
												Área no referenc. Catastral %		30,81%		
N.º Catastral Manzana	Áreas	SERVICIOS PÚBLICOS						VÍAS		ESTADO		USO DEL SUELO		EP	FACTOR X	
		Alcantarillado	Alumbrado	Basura	Electricidad	Agua	Gas	Factor SP	Tipo vía	Factor vías	Vías Consolidac.	Factor	Usos suelo	Factor usos		EPEQ
1078	2,19	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano-Agrícola intensivo	15		
1091	1,59	0	1	0	1	1	0	5,50	Tierra	2	Baja	15	Urbano-Agrícola intensivo	15		
1092	1,41	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano	10		
1105	0,94	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano	10		
1110	0,64	0	0	0	1	1	0	4,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano	10		
1121	1,38	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Media	10	Urbano	10		
1130	6,23	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Media	10	Urbano-Agrícola intensivo	15		
1135	2,76	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Media	10	Urbano	10		
1138	1,99	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano	10		
1141	2,66	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano-Agrícola intensivo	15		1
1152	4,96	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano	10		1
1154	4,23	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano	10		
1175	0,65	0	0	0	1	1	0	4,00	Tierra	2	Sin	18	Urbano	10		2
13081	1,36	0	1	0	1	1	0	5,50	Tierra	2	Alta	5	Urbano-Agrícola intensivo	15		
13082	2,35	0	1	0	1	1	0	5,50	Tierra	2	Baja	15	Urbano-Agrícola intensivo	15		
13083	10,63	0	1	0	1	1	0	5,50	Tierra	2	Baja	15	Urbano-Agrícola intensivo	15		
13084	18,47	0	1	0	1	1	0	5,50	Tierra	2	Sin	18	Urbano-Agrícola intensivo	15		
Manzana	Áreas	VALOR				PLUSVALÍAS					USOS					
		Rango costo suelo	Valor base Unit US\$/Mt²	Valor Manzana Miles US\$	Factor K	Prospectiva Precio miles US\$	Diferencia precio	Contribuc. por mejoras	Renta Diferencial	Incremento predial						
1078	2,19	50-100	75,0	1641	1,29	2117	476	0	143	1,57						
1091	1,59	50-100	75,0	1191	1,38	1637	447	0	134	1,47						
1092	1,41	75-150	112,5	1591	1,24	1973	382	191	0	1,26						
1105	0,94	75-150	112,5	1057	1,24	1310	254	127	0	0,84						
1110	0,64	50-100	75,0	478	1,21	578	100	50	0	0,33						
1121	1,38	75-150	112,5	1554	1,29	2005	451	225	0	1,49						
1130	6,23	50-100	75,0	4672	1,34	6260	1588	0	477	5,24						
1135	2,76	75-150	112,5	3103	1,29	4002	900	450	0	2,97						
1138	1,99	50-100	75,0	1493	1,24	1852	358	179	0	1,18						
1141	2,66	75-150	112,5	2989	1,40	4185	1196	0	359	3,95						
1152	4,96	50-100	75,0	3724	1,35	5027	1303	652	0	4,30						
1154	4,23	50-100	75,0	3169	1,34	4247	1078	539	0	3,56						
1175	0,65	50-100	75,0	487	1,36	659	173	86	0	0,57						
13081	1,36	30-50	40,0	545	1,28	694	150	0	45	0,49						
13082	2,35	30-50	40,0	942	1,38	1295	353	0	106	1,17						
13083	10,63	30-50	40,0	4250	1,38	5844	1594	0	478	5,26						
13084	18,47	30-50	40,0	7389	1,40	10344	2955	0	887	9,75						
Rango medio precio		Valor polígono		Prospectiva Precio Miles US\$		Diferencia Precio		Factor K promedio		Incremento impuesto predial		Contribución por mejoras		Renta Diferenc.		
83,85		40274,33		54031,66		13757,33		1,32		45,40		2499,20		2627,68		

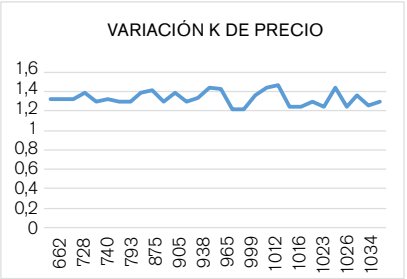
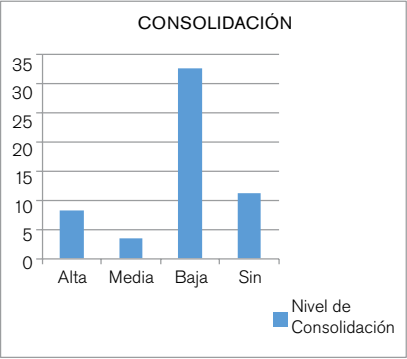
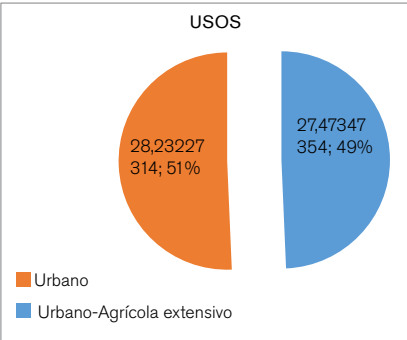
Ficha 9. Área de influencia polígono 1

FICHA DEL ÁREA DE INFLUENCIA: POLÍGONO 2

		Área bruta Mz²											734590,2				
		Área bruta ha											73,46				
		% del Área bruta											14,63%				
		Área útil manzanas											55,71				
		% del Área de manzanas											13,70%				
		Área no referenc. catastral/											17,75				
		Área no referenc. Catastral %											24,17%				
N.º Catastral Manzana	Áreas	SERVICIOS PÚBLICO						VÍAS			ESTADO		USO DEL SUELO		EP		FACTOR K
		Alcantarillado	Alumbrado	Basura	Electricidad	Agua	Gas	Factor SP	Tipo vía	Factor vías	Consolidac.	Factor	Uso suelo	Factor Usos	EPEQ		
662	1,03	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Sin	17,5	Urbano	10		1,315	
697	0,26	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Sin	17,5	Urbano	10		1,315	
728	0,94	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Sin	17,5	Urbano	10		1,315	
731	2,85	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano-Agrícola extensivo	20		1,39	
740	1,06	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano	10		1,29	
757	0,51	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Sin	17,5	Urbano	10		1,315	
793	1,51	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano	10		1,29	
820	2,09	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano	10		1,29	
875	3,67	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano-Agrícola extensivo	20		1,39	
894	2,61	0	0	0	1	1	0	4,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano-Agrícola extensivo	20		1,41	
895	2,11	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano	10		1,29	
899	3,98	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano-Agrícola extensivo	20		1,39	
905	2,37	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano	10		1,29	
923	1,51	0	0	0	1	1	0	4,00	Tierra	2	Sin	17,5	Urbano	10		1,335	
938	1,4	0	0	0	1	1	0	4,00	Tierra	2	Sin	17,5	Urbano-Agrícola extensivo	20		1,435	
962	2,61	0	0	0	1	1	0	4,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano-Agrícola extensivo	20	1	1,42	
965	0,3	0	0	0	1	1	0	4,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano	10		1,21	
973	1,69	0	0	0	1	1	0	4,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano	10		1,21	
999	0,74	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Sin	17,5	Urbano	10		1,365	
1003	2,81	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano-Agrícola extensivo	20		1,44	
1012	4,88	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Sin	17,5	Urbano-Agrícola extensivo	20		1,465	
1013	0,27	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano	10		1,24	
1016	0,86	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano	10		1,24	
1021	1,66	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Media	10	Urbano	10		1,29	
1023	0,63	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano	10		1,24	
1025	2,66	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano-Agrícola extensivo	20		1,44	
1026	2,16	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano	10		1,24	
1032	2,33	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Baja	15	Urbano	10	2	1,36	
1034	2,4	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Alta	5	Urbano	10	2	1,26	
1037	1,82	0	1	1	1	1	0	7,00	Tierra	2	Media	10	Urbano	10		1,29	

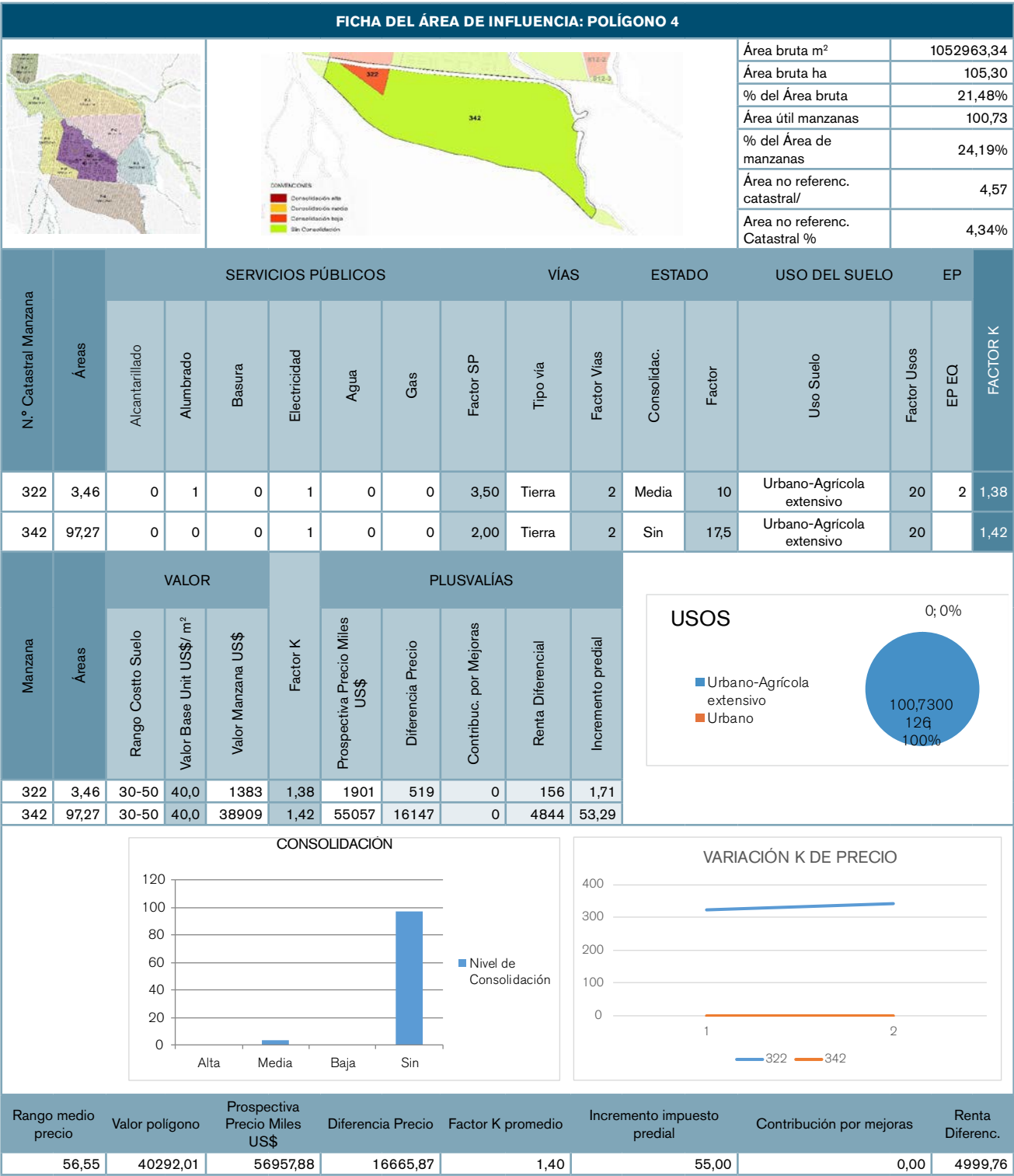
Manzana	Áreas	VALOR			Factor K	PLUSVALÍAS				
		Rango Costo suelo	Valor Base Unit US\$/ m²	Valor Manzana Miles US\$		Prospectiva Precio Miles US\$	Diferencia Precio	PrecioContrib. por Mejoras	Renta Diferencial	Incremento predial
662	1,03	50-100	75,0	769	1,32	1012	242	121	0	0,80
697	0,26	50-100	75,0	194	1,32	255	61	31	0	0,20
728	0,94	50-100	75,0	706	1,32	928	222	111	0	0,73
731	2,85	50-100	75,0	2141	1,39	2976	835	0	250	2,76
740	1,06	50-100	75,0	792	1,29	1022	230	115	0	0,76
757	0,51	50-100	75,0	379	1,32	499	119	60	0	0,39
793	1,51	50-100	75,0	1134	1,29	1463	329	164	0	1,09
820	2,09	50-100	75,0	1571	1,29	2026	456	228	0	1,50
875	3,67	50-100	75,0	2753	1,39	3827	1074	0	322	3,54
894	2,61	50-100	75,0	1959	1,41	2762	803	0	241	2,65
895	2,11	50-100	75,0	1585	1,29	2045	460	230	0	1,52
899	3,98	50-100	75,0	2983	1,39	4146	1163	0	349	3,84
905	2,37	50-100	75,0	1780	1,29	2296	516	258	0	1,70
923	1,51	50-100	40,0	603	1,34	805	202	101	0	0,67
938	1,4	75-150	112,5	1577	1,44	2262	686	0	206	2,26
962	2,61	75-150	112,5	2939	1,42	4174	1234	0	370	4,07
965	0,3	50-100	75,0	224	1,21	271	47	24	0	0,16
973	1,69	50-100	75,0	1266	1,21	1532	266	133	0	0,88
999	0,74	50-100	75,0	555	1,37	758	203	101	0	0,67
1003	2,81	50-100	75,0	2104	1,44	3030	926	0	278	3,06
1012	4,88	50-100	75,0	3657	1,47	5358	1701	0	510	5,61
1013	0,27	50-100	75,0	204	1,24	253	49	25	0	0,16
1016	0,86	50-100	75,0	642	1,24	796	154	77	0	0,51
1021	1,66	50-100	75,0	1243	1,29	1603	360	180	0	1,19
1023	0,63	50-100	75,0	474	1,24	588	114	57	0	0,38
1025	2,66	75-150	112,5	2996	1,44	4314	1318	0	395	4,35
1026	2,16	75-150	112,5	2426	1,24	3009	582	291	0	1,92
1032	2,33	75-150	112,5	2616	1,36	3558	942	471	0	3,11
1034	2,4	75-150	112,5	2696	1,26	3397	701	350	0	2,31
1037	1,82	75-150	112,5	2048	1,29	2641	594	297	0	1,96
Rango medio precio		Valor poligono	Prospectiva Precio Miles US\$		Diferencia Precio	Factor K promedio	Incremento impuesto predial	Contribución por Mejoras	Renta Diferenc.	
114,18		47017,15	63606,28		16589,14	1,33	54,74	3424,52	2922,03	

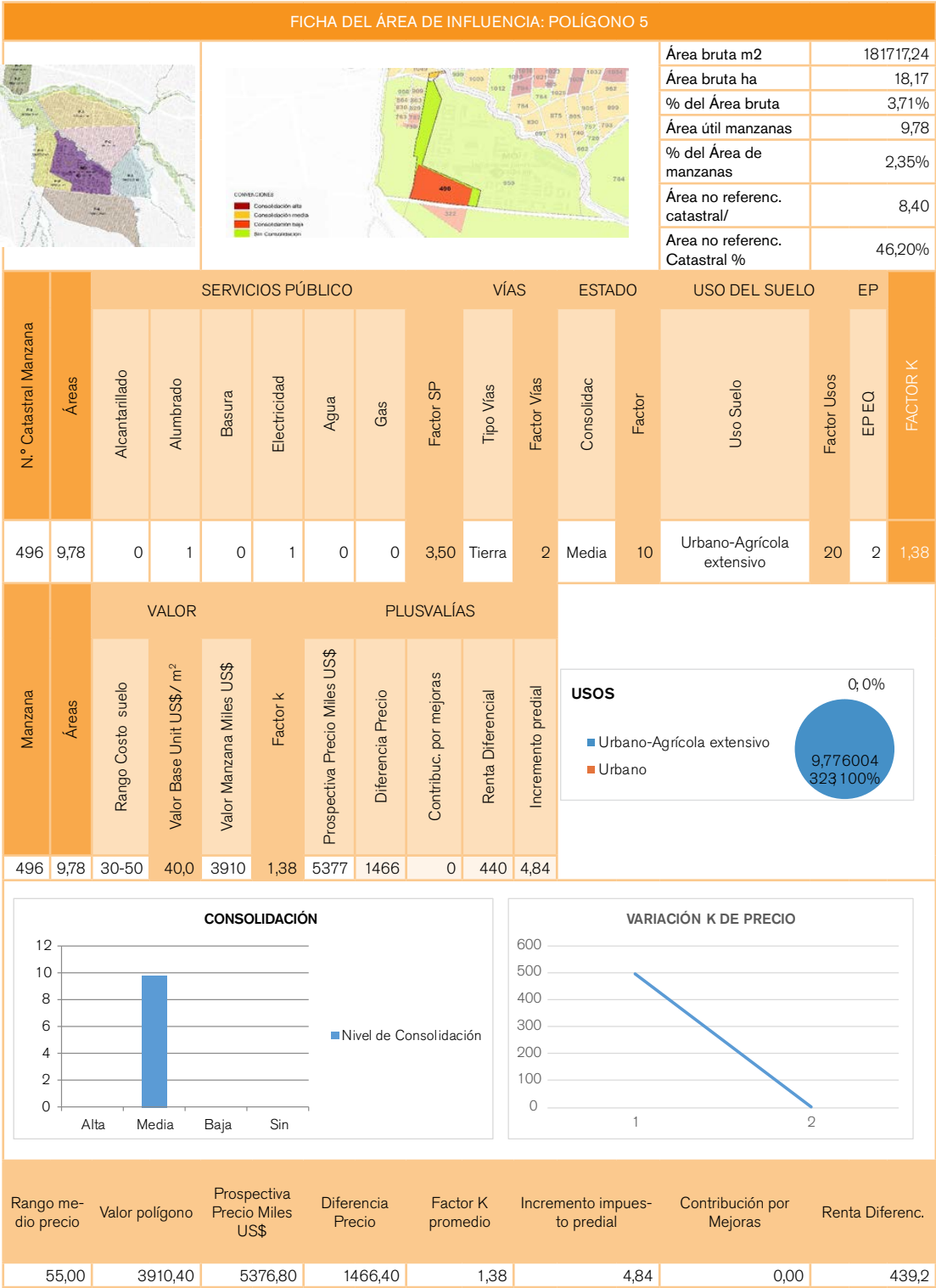
Ficha 10. Área de influencia polígono 2



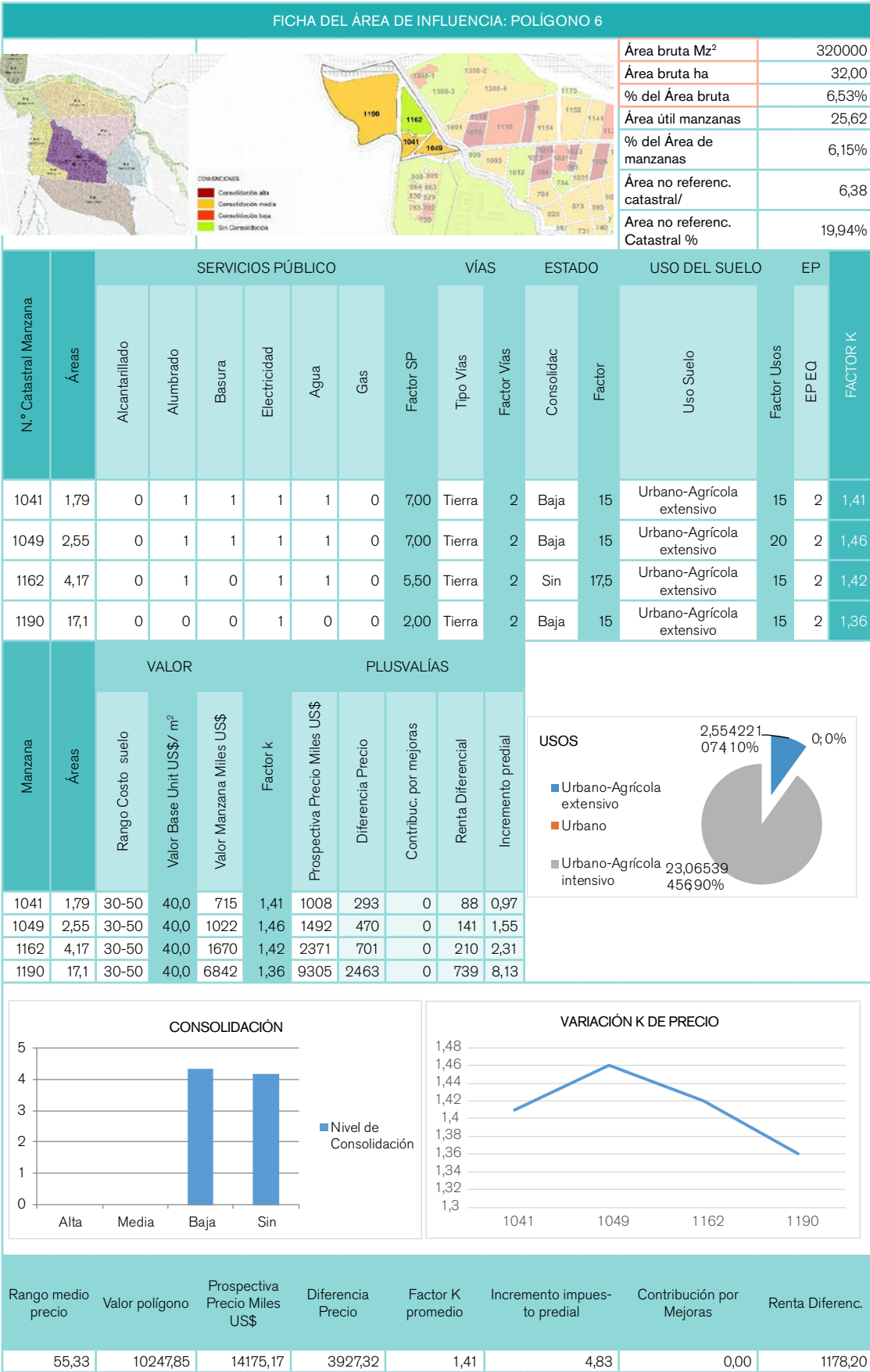
FICHA DEL ÁREA DE INFLUENCIA: POLÍGONO 3																			
												Área bruta m²		496631,15					
												Área bruta ha		49,66					
												% del Área bruta		9,89%					
												Área útil manzanas		39,07					
												% del Área de manzanas		9,61%					
												Área no referenc. Catastral/		10,59					
												Área no referenc. Catastral %		21,33%					
N.º Catastral Manzana	Áreas	SERVICIOS PÚBLICOS						VÍAS		ESTADO		USO DEL SUELO				EP	FACTOR K		
		Alcantarillado	Alumbrado	Basura	Electricidad	Agua	Gas	Factor SP	Tipo Vía	Factor Vías	Consolidac.	Factor	Uso Suelo	Factor Usos	EPEQ				
		784	26,44	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Sin	17,5	Urbano	10			1,32
		8121	8,14	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Sin	17,5	Urbano-Agrícola extensivo	20			1,42
		8122	3,57	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Media	10	Urbano-Agrícola extensivo	20			1,34
8123	0,92	0	0	0	1	0	0	2,00	Tierra	2	Sin	17,5	Urbano-Agrícola extensivo	20		1,42			
Manzana	Áreas	VALOR				PLUSVALÍAS					<div>USOS</div> <div>■ Urbano-Agrícola extensivo</div> <div>■ Urbano</div> <div>26,44406 071; 68%</div> <div>12,62697 796; 32%</div>								
		Rango Costo suelo	Valor Base Unit US\$/ Mt²	Valor Manzana Miles US\$	Factor K	Prospectiva Precio Miles US\$	Diferencia Precio	Contribuc. por Mejoras	Renta Diferencial	Incremento predial									
		784	26,44	30-50	40,0	10578	1,32	13910	3332	1666								0	11,00
		8121	8,14	30-50	40,0	3257	1,42	4608	1352	0								405	4,46
		8122	3,57	30-50	40,0	1427	1,34	1913	485	0								146	1,60
8123	0,92	30-50	40,0	367	1,42	519	152	0	46	0,50									
CONSOLIDACIÓN																			
VARIACIÓN K DE PRECIO																			
Rango medio precio		Valor poligono	Prospectiva Precio Miles US\$		Diferencia Precio	Factor K promedio	Incremento impuesto predial		Contribucion por mejoras		Renta Diferenc.								
53,62		15628,42	20949,40		5320,98	1,37	17,56		1665,98		596,71								

Ficha 11. Área de influencia polígono 3

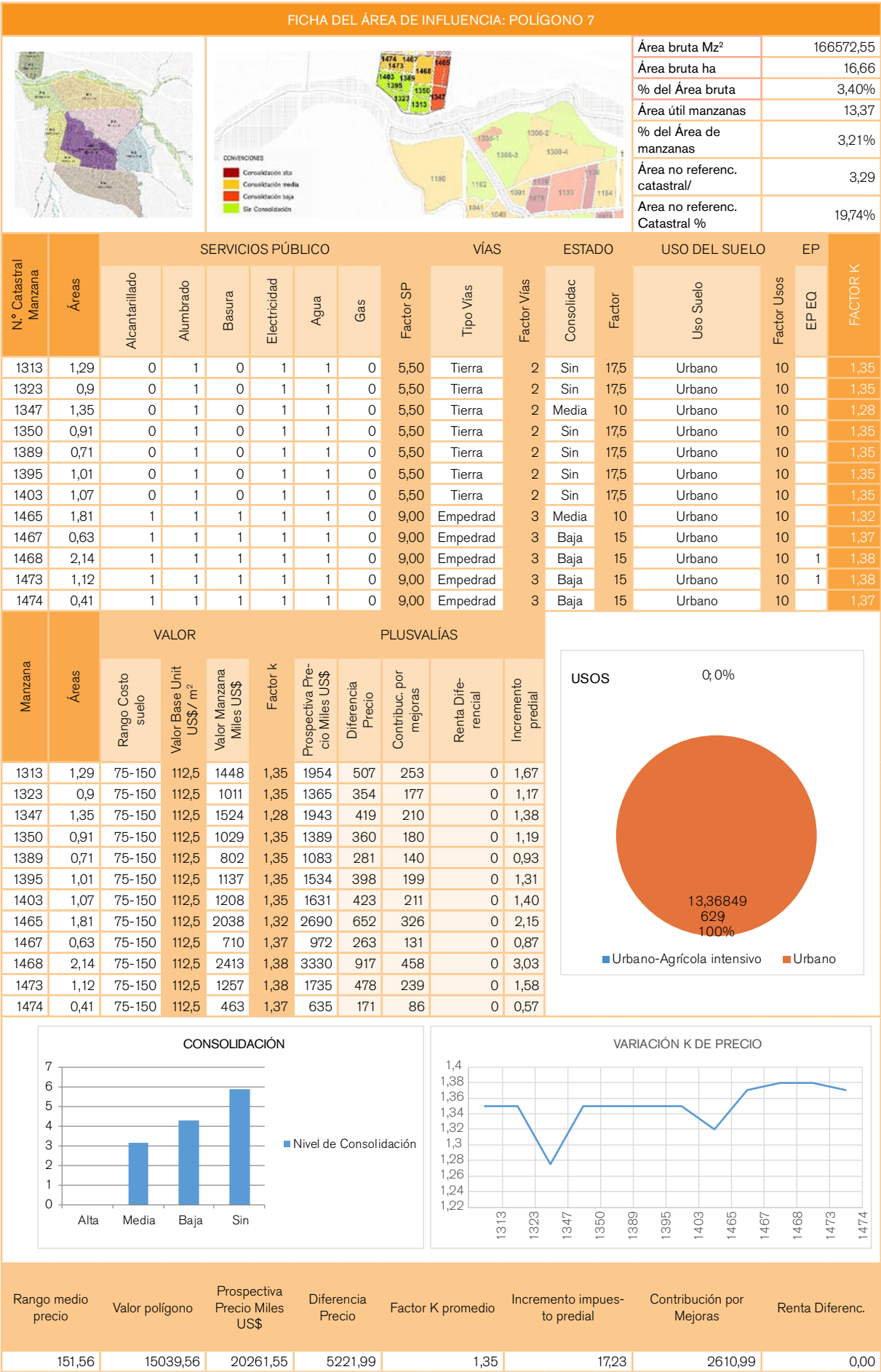




Ficha 14. Área de influencia polígono 5'



Ficha 15. Área de influencia polígono 6



11.1.2 Definición de lineamientos técnicos y legales del área de intervención

La propuesta: hacia la captura local:

Como es conocido, el proceso de participación popular y descentralización desarrollado después de 1994, así como el proceso constitucional autonómico y su respectiva legislación entre los años 2009 y 2010, significó para los GAM locales el fortalecimiento de competencias por la transferencia de poderes y responsabilidades. Los mayores compromisos de los gobiernos locales fueron, a su vez, transferidos a la población por participación popular.

En muy pocos casos se logró cumplir con las responsabilidades asignadas, obligando a la población local a autogestionar servicios por las deficiencias del gobierno municipal (como se vio en el caso del agua y otros servicios), hecho que ha fortalecido su organización dotándoles, en muchos casos, de una alta capacidad administrativa y de gestión a través de mesas directivas especializadas y organizadas.

Ahora bien, la propuesta consiste en potenciar la captura local de plusvalías en los barrios a través de la legalización y formalización de procedimientos amparados en el marco legal vigente, mediante una nueva norma que garantice y materialice la captura de las plusvalías por parte del GAM, como parte esencial de su capacidad y funcionalidad planificadora permitiendo, inclusive, si así lo dispusiera, que los actores sociales tipo OTB o sindicatos, capturar parte de las mismas al otorgar responsabilidades precisas ajustadas al proceso de planificación, cuando existiera la plusvalía en cualquiera de los siguientes procesos:

1. Transferencia de derechos de propiedad
2. Cambio de usos de suelo
3. Recalificación de suelo a través de norma urbana (si implica generación de plusvalías)
4. Edificación de obras que cumplan función de lucro
5. Fraccionamiento, subdivisión y urbanización de propiedades urbanas

Resulta de importancia fundamental advertir que la no existencia de limitaciones a las posibilidades de regularización, según la cual un lote podría regularizarse en repetidas ocasiones, genera una distorsión de los mercados formales e informales, trasladando la captura de las plusvalías generadas en el acto administrativo de regularización a los inmobiliarios o a las OTB, según el caso, quienes permanentemente tienen un plus de expectativas de futuras autorizaciones y legalizaciones de construcciones desarrolladas sin las debidas licencias ni requerimientos de ley que ofrecer a sus potenciales

compradores, del cual se apropian de manera directa sin ninguna posibilidad de captura de rentas para los GAM.

Desde esta perspectiva, los instrumentos financieros son los mecanismos definidos en el ordenamiento territorial que permiten, a partir de la intervención privada o pública del suelo urbano o rural, proveer a los entes territoriales de alternativas generadoras de recursos en estos suelos para orientarse a la financiación y desarrollo urbano en pro del cumplimiento de la función pública del urbanismo.

La gestión del ordenamiento territorial:

Para efectos del Master Plan, se entiende la gestión del ordenamiento territorial como el conjunto de procesos que conduce a la materialización de las decisiones tomadas por la planificación. La manera más clara de entender los procesos de gestión para el ordenamiento territorial es enmarcarlos en la aplicación de los principios básicos constitucionales para el ordenamiento del territorio, los cuales son:

- La función social y ecológica de la propiedad
- La prevalencia del interés general sobre el particular
- La distribución equitativa de las cargas y los beneficios

Mientras los dos primeros principios se desarrollan y aplican a través de procesos de planificación, por ejemplo, la decisión de proteger ambientalmente un territorio o la de definir por dónde debe ser ejecutado un sistema vial o cualquier otra infraestructura de importancia estratégica, el tercer principio tiene que ver con la puesta en marcha del ordenamiento y sus procesos de gestión para hacerlo sostenible, pues, por definición, como punto de partida técnico la planificación no puede otorgar las cargas y los beneficios en la misma proporción y territorios, porque origina con la mayoría de las decisiones de planificación, potenciales inequidades en la asignación de las obligaciones, tanto entre el Estado y los particulares como de los particulares entre sí.

Bajo este principio, un sistema de gestión es aquel que resuelve de manera satisfactoria la distribución equitativa de las cargas y de los beneficios de los procesos derivados de la planificación para el ordenamiento territorial. De esta manera, proponemos enfocar todos los procesos de gestión metropolitana desde el lente del reparto equitativo de las cargas y de los beneficios, principio que resulta altamente propicio dado que en esencia, en el área de estudio se originan simultáneamente —y en muchos casos de manera muy inequitativa— grandes oportunidades de desarrollo y riqueza-beneficios, mientras que en otros territorios y población se concentran enormes cargas públicas.

Reparto equitativo de las cargas y de los beneficios:

Es necesario acotar los términos empleados para designar cargas y beneficios. Veamos dichas definiciones:

BENEFICIOS

Son los potenciales aprovechamientos generados por las acciones urbanísticas derivadas de los instrumentos de planificación. El aprovechamiento urbanístico se mide a partir de dos variables: edificabilidad y uso, las cuales contribuyen a configurar las potenciales rentas generadas por las actuaciones de urbanización y construcción, así como de actualización de los inmuebles. La variable edificabilidad se mide en metros cuadrados de ocupación y construcción, y la variable de usos se incorpora como un factor de ponderación de la edificabilidad, considerando el valor comercial a alcanzar de los metros cuadrados por construir en condiciones normales de mercado, a partir de lo autorizado por las normas urbanísticas de usos del suelo y/o la repercusión de obras de infraestructura pública.

CARGAS

Inversiones y suelos comprometidos en la realización de los componentes públicos de infraestructura vial, las redes de servicios públicos, los elementos de la estructura ecológica principal, los espacios para parques, zonas verdes públicas y áreas recreativas, los equipamientos públicos y los inmuebles de interés cultural. Igualmente se consideran cargas urbanísticas los costos asociados a la formulación y gestión de los procesos de planificación, tanto materiales como sociales, y el retorno de parte de las plusvalías generadas por la acción urbanística del municipio.

Cuadro 5. Definiciones de beneficios y cargas

Debido a que las propuestas de ordenamiento territorial incorporadas en el Master Plan configuran **cargas** a partir de la identificación de **suelos de protección** y otras formas de conservación del medio ambiente, junto con los **sistemas estructurantes**, incluyendo las disposiciones viales, de equipamientos, sistemas y espacios públicos, siendo todas estas en conjunto **cargas del ordenamiento**, y de manera simultánea y no necesariamente en los mismos territorios y proporcionalidad, habilita la generación de las rentas urbanas asociadas al suelo otorgando la edificabilidad y el uso, lo cual configura **beneficios**.

La propuesta de sistemas de gestión, en consecuencia, parte de reconocer y articular la realidad, pues cada actuación derivada de estos planes, y de manera muy especial el desarrollo del **proyecto estratégico** propuesto, originan tanto **cargas** como **beneficios**, siendo un propósito central capitalizar esos beneficios, es decir, en el sentido amplio de la expresión: movilizar las plusvalías urbanas, como la de financiar las cargas identificadas en el territorio.

Igualmente, los sistemas viales o de espacios públicos futuros implican cargas tanto por el suelo necesario, como por la financiación de su construcción, generando de nuevo la necesidad de buscar herramientas de gestión para su implementación.

La financiación de estas y de otras cargas es posible teniendo en cuenta que en el mismo territorio planificado se configuran enormes beneficios para todos los habitantes, propietarios de suelos, desarrolladores y usuarios en general, tanto los generados por el impacto positivo de esas mismas obras metropolitanas o aquellos que se derivan de contar con parques públicos, un río saneado, unos corredores bióticos conservados etc., fundamento en el cual el sistema de gestión.

En resumen, toda actuación urbanística es o posee tanto cargas como beneficios, de esta forma, los proyectos estratégicos combinan dichas variables como la estrategia base para hacerlos autofinanciables, mientras que las actuaciones sectoriales o de sistemas estructurantes deben capitalizar los beneficios que generan sobre toda la población y territorio favorecido, surgiendo la necesidad de identificar diferentes ámbitos para repartir las cargas y los beneficios.

El Master Plan propuesto combina ambas estrategias, razón por la cual define la capacidad de generar valor tanto al interior del polígono, como en los polígonos circundantes.

La cuestión es: ¿cómo capitalizar estos beneficios o plusvalías que la propia actuación pública genera, con el fin de financiar las exigencias de gestión de este mismo territorio? Los instrumentos varían y se diferencian, dependiendo de la acción o actuación que origina el beneficio o plusvalía.

En esencia, se trata de movilizar plusvalías, en el sentido amplio de la palabra, utilizando un conjunto de instrumentos propio para cada ámbito, diferenciando aquellos que sirven principalmente para intervenir o hacer gestión del suelo, con aquellos que cumplen funciones de financiación del desarrollo o de las cargas urbanísticas.

Es cada tipo de actuación urbana el que define el modo de captura de plusvalías:

- **La transferencia de derechos de propiedad** genera información actualizada sobre los valores comerciales de los predios y su desarrollo inmobiliario. Esta puede contrastarse con información histórica que permita determinar el valor de la plusvalía transada y cobrar una parte de la misma, más allá de la actualización ordinaria de los precios, medida como proporción del incremento índice de precios (inflación).
- **Los cambios de uso** implican la generación de plusvalías (de suelo rural a urbano, por ejemplo). El potencial del suelo en el nuevo uso se obtiene mediante el método valuatorio de cálculo de los precios residuales respecto de los aprovechamientos potenciales.
- Los cambios de calificación del suelo que implican **mejoramiento de aprovechamientos, incremento de densidades y/o de alturas permitidas**, por ejemplo, se obtendrán del diferencial del potencial del suelo entre las normas anteriores y las nuevas normas adoptadas, mediante el método valuatorio de cálculo de los precios residuales respecto de los aprovechamientos potenciales.
- La posibilidad de apropiar plusvalías de la **ejecución de obras públicas** requiere el formalismo de la **declaratoria previa** del interés público de las mismas, de su costo y su área de influencia. La base de cálculo se da por dos avalúos, el primero en la condición sin proyecto y el segundo considerando los valores con el proyecto ejecutado, medido sobre la base de los promedios de valorización de proyectos y coberturas ejecutados con anterioridad.
- **La ejecución de obras públicas**, además de la capacidad de generar recursos para las obras, en particular, también generan nuevos precios base para la información catastral, incrementando las posibilidades de captación de recursos vía el impuesto predial ordinario.
- En algunos casos especiales podría utilizarse el diferencial de base catastral generada por la ejecución de obras públicas, y aplicar el instrumento definido como TIF, con el fin de garantizar la ejecución de obras complementarias.
- La aplicación de **instrumentos de planificación** tipo Plan Parcial o Master Plan conlleva **la distribución equitativa de cargas**, tanto locales como generales y de **los beneficios de aprovechamiento o densidad, regulares o extraordinarios**, como el mayor potencial de captura de plusvalías, propiciando terrenos para incrementar la capacidad de soporte del territorio mediante el aporte para vías, espacio público y equipamientos, en calidad de obligaciones urbanísticas.

Gestión público-privada del ordenamiento territorial:

Si bien el ordenamiento del territorio llevado a cabo a través de la planificación que realizan los GAM es una función pública, la gestión del ordenamiento planificado es una función pública y privada, siendo en muchos casos deseable una gestión mixta que comparta responsabilidades y beneficios.

Lo anterior, al margen del hecho de que toda actuación urbanística, pública o privada, genera cargas y beneficios, y en esta medida la generación de derechos configura igualmente obligaciones correspondientes, y así, todos los agentes que transforman el territorio o reciben un beneficio urbanístico o desarrollan una actuación urbanística, puesto que deben contribuir a la gestión del ordenamiento territorial.

En este orden de ideas, si bien un agente privado al desarrollar una actuación urbanística —urbanización, parcelación o construcción— debe contribuir con cargas haciéndose parte del sistema de reparto de cargas y de beneficios que corresponda, existen actuaciones que por sus características deben combinar esfuerzos públicos y privados para beneficio mutuo.

Hablar de gestión mixta no se refiere al aporte de obligaciones que hace el sector privado por acceder a beneficios urbanísticos de manera activa —solicitando licencias para actuaciones o, por ejemplo, en un plan parcial— o de manera pasiva —pagando, por ejemplo, una contribución de valorización por una obra pública, sin que medie necesariamente la obtención de una licencia—, se está hablando de sistemas de gestión en los cuales ambos sectores, público y privado, se asocian para adelantar una determinada actuación compartiendo seguramente tanto cargas como beneficios. Tampoco se refiere a asociaciones público-privadas que en el pasado se utilizaban en detrimento de un uso eficiente de los recursos públicos, en las cuales el primero aportaba las cargas y el segundo aseguraba los beneficios, puesto que el sector público estaba consiguiendo los beneficios sociales propios de su actuación.

Más bien, se habla de un tipo de actuación mixta que principalmente busca hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, ahorrando en inversiones que pueden ser compartidas con el sector privado, así como capitalizando los recursos propios de la función pública, al punto de permitirse generar utilidades de los procesos para apalancar otras actuaciones, seguramente aquellas sin posibilidades de generar utilidades o autosostenibilidad financiera.

Las condiciones que ameritan este tipo de gestión mixta, son:

- El desarrollo de proyectos estratégicos, donde las entidades públicas no son las propietarias del suelo, evitando su compra y más bien buscando asociaciones con los propietarios, dimensionando sus aportes en una justa medida y reconociendo la propiedad de las plusvalías generadas.
- El interés de combinar el conocimiento, experiencia y eficiencia específicas tanto del sector privado como del sector público, en determinados aspectos y procesos para combinarlos entre sí, potenciándolos.

- La posibilidad de combinar recursos públicos y privados para lograr economías de escala.
- El interés de combinar la utilización de instrumentos de gestión reservados al ámbito de lo público, junto con herramientas de gestión privada que posean ventajas, logrando así la generación de importantes sinergias. Ejemplo de esto es la combinación de instrumentos de intervención en el suelo —gestión pública— junto con la utilización de encargos fiduciarios —gestión privada— para el manejo eficiente de los recursos.

Gestión mixta a través de macroproyectos urbanos tipo Master Plan:

Los macroproyectos urbanos son un conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y de orientar el crecimiento general de la ciudad. En general, los macroproyectos urbanos involucran como mínimo las siguientes características comunes:

1. Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y coordinada del problema planteado.
2. Vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas directamente concernientes, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta.
3. Establecer los procedimientos mediante los cuales el Gobierno Autónomo participará en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto, y una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la operación, al tenor de los instrumentos que la intervención crea.

La figura macroproyecto surge tanto de la magnitud y complejidad de la operación, como de su capacidad transformadora, en este caso, de la estructura territorial de varios municipios; esta situación se origina concretamente por las siguientes circunstancias:

- Una vocación productiva compartida, pero con gran necesidad de diversificarse, modernizarse y potenciarse con otros usos complementarios.
- Una presión inmobiliaria para el desarrollo de otros usos compatibles que encuentra atractiva la buena dotación de infraestructura y localización estratégica.
- La existencia de centralidades municipales y barriales claramente reconocibles, pero la ausencia de una centralidad común para el sur del municipio de

Sacaba, el área con mayor potencial de desarrollo dada por la magnitud de la infraestructura vial de El Abra.

- La existencia de importantes áreas de oportunidad, pues aunque el territorio en su mayoría está ocupado por actividades productivas, muchas áreas pueden tener una ocupación y utilización más eficiente dando lugar a un amplio abanico de transformaciones, desde el re-desarrollo de áreas industriales hasta el mantenimiento de las mismas funciones, localizando nuevas construcciones y equipamientos con funciones complementarias, sacando así mejor provecho a los lotes.
- El desarrollo de proyectos detonantes importantes, como los complementos de los sistemas viales del sur y la prolongación del sistema de tren metropolitano hasta el municipio de Sacaba.
- En cumplimiento de las directrices metropolitanas y los ajustes a los PMOT, la generación de nuevos importantes suelos de expansión urbana, más al sur de esta centralidad metropolitana, para desarrollos residenciales y de otros usos, lo cual reafirma la necesidad de contar con más y mejores servicios para esta nueva población y funciones, en una centralidad como la descrita.

Sin embargo esta, como cualquier transformación urbana, no será posible únicamente con enunciarla, pues si bien existen importantes signos del mercado inmobiliario hacia estos cambios, sin una adecuada coordinación de acciones puede llegar a desperdiciarse esta enorme oportunidad.

Tampoco se resuelve el futuro exitoso de la centralidad con una normativa urbanística únicamente, es necesario acompañarla de procesos de gestión conjunta entre el municipio y la autoridad metropolitana, ya que de esta manera aparece como figura oportuna el macroproyecto como complemento de la planificación y motor para la gestión.

También se entiende que estas operaciones urbanas generan potenciales plusvalías y que se conforman de diferentes acciones urbanísticas que requieren de una coordinación y una distribución equitativa de cargas y de beneficios, es decir, de sistemas de gestión previamente diseñados.

En este orden de ideas, las ventajas y propósitos del macroproyecto son:

- a. Formular una planificación integral para toda el área a fin de preestablecer en mayor detalle aspectos de estructura urbana y normativa, tales como:
 - Estructura vial, articulación de la estructura metropolitana y definición de los sistemas arteriales y colectores municipales.
 - Estructura de espacios públicos.

- Manejo de componentes ambientales principales.
- Estructura de equipamientos.

- b. Definiciones compatibles de usos del suelo y régimen de interrelaciones que resuelvan mitigaciones de impactos ambientales, funcionales y sobre el espacio público que puedan generarse por los usos nuevos y complementarios.
- c. Definición de procedimientos de desarrollo y gestión para cada entorno; planes parciales, desarrollos predio a predio, equipamientos metropolitanos —el desarrollo del Master Plan es una actuación urbana integral—.
- d. Estrategias de gestión público-privada.
- e. Identificación y puesta en funcionamiento de herramientas de gestión urbana; metropolitana, municipal, pública, privada y asociativa.

Mecanismos de intervención del suelo:

La intervención del suelo es el procedimiento de gestión del ordenamiento territorial que tiene por objeto vincular los terrenos para el desarrollo de las actuaciones urbanísticas planteadas por los PMOT con el desarrollo de los proyectos estratégicos de las directrices de ordenamiento territorial; también se conoce como “gestión del suelo”, sobre todo referida a los esfuerzos que realiza el sector público para lograr dicha vinculación a través de diferentes mecanismos.

Los mecanismos para la intervención del suelo parten de la misma adquisición de terrenos por las entidades estatales, pasando por instrumentos que permiten su reserva para proyectos públicos, la cesión obligatoria por pago de obligaciones urbanísticas, hasta mecanismos como el pago en especie por aprovechamiento o por pago de retorno de plusvalías, entre otras herramientas.

Es importante tener en cuenta que estos instrumentos son parte de un sistema integral que, como se explicó anteriormente, involucra tres variables: instrumentos para el acceso al suelo, herramientas para la financiación de los procesos —el acceso al suelo es otra forma de financiación de los procesos que, sin embargo, lo hemos diferenciado por poseer algunas especiales particularidades— y de manera complementaria, los ámbitos o responsables de las cargas y de la gestión en general, no solo como escala metropolitana, municipal o local, sino también en forma de gestión puramente pública o público-privada.

Este sistema integral de gestión es el mismo de reparto equitativo de cargas y de beneficios en el que hemos insistido en este libro.

La importancia de aplicar y desarrollar mecanismos de intervención en el suelo con el fin de vincularlos con obras públicas y proyectos estratégicos, radica en que el Estado debe extremar sus esfuerzos para ser eficiente en el uso de los recursos públicos y recuperar las plusvalías que él mismo genera; esto, en forma práctica, acerca las posibilidades de dar

soluciones más económicas y realistas a los proyectos de infraestructura pública para la vivienda de interés social, en una sociedad en la que hacen falta tantas soluciones y que tradicionalmente se ha insistido en la falta de recursos como la principal dificultad para realizar los proyectos necesarios estando, en muchos casos, parte de la solución en manos del Estado, a través del fortalecimiento y la aplicación de los instrumentos legales que le han sido conferidos para el ejercicio de las funciones públicas que le competen.

En este orden de ideas, cuando los propietarios de proyectos que no tienen posibilidades de vincular el suelo con un potencial aprovechamiento económico —parques públicos o algunas infraestructuras viales—, deben hacer una búsqueda exhaustiva de instrumentos que permitan su asociación o vinculación para superar el esquema tradicional de adquisición de la tierra por la entidad pública interesada en el desarrollo urbanístico integrando el suelo como aporte justo a la operación en cuestión, asociando a los propietarios o generando el pago de este aporte asociado a los beneficios o utilidades finales de la operación.

En síntesis, el Estado puede disponer de los terrenos para el desarrollo de proyectos de su interés —el interés colectivo— por tres caminos:

- a. A través de procesos de extinción de dominio donde opera la privación del reconocimiento jurídico a la propiedad de un particular, porque esta se logró a través del aprovechamiento indebido del patrimonio público o a partir de conductas que la moral social proscribe.
- b. A través de procesos de enajenación voluntaria y expropiación.
- c. A través de aportes de los propietarios a procesos de gestión mixta de actuaciones urbanísticas.

En todo caso, en este documento se hace énfasis en los mecanismos que desarrollan como premisa básica de la gestión para el ordenamiento territorial, que las intervenciones en que participe el Estado deben buscar, en la medida de lo posible, la asociación del suelo y no su adquisición.

Adquisición de tierras:

El suelo es un bien económico escaso y limitado, determinante del bienestar general, y un recurso natural estratégico de toda la sociedad; por lo tanto, es un insumo indispensable para la aplicación de casi cualquier política pública que se vaya a poner en marcha, lo que hace indispensable el establecimiento de mecanismos institucionales que permitan a las entidades públicas vincularlo al cumplimiento de los fines del Estado.

El mercado del suelo está directamente relacionado con los mercados de los productos inmobiliarios, esto es, edificaciones y viviendas; la oferta de suelo depende sobre todo del sistema de planeamiento, mientras que la demanda de dicho bien depende directamente de la demanda de otros bienes.

En la actualidad existen diferentes instrumentos de intervención en el mercado del suelo; ya la propiedad privada no es un derecho absoluto, como se predicó en la Revolución francesa y en las normas del derecho civil, sino que se encuentra limitado por las normas urbanísticas sobre usos y aprovechamientos, así como por la clasificación que se hubiera determinado en el PMOT. La legislación urbanística proporciona los siguientes instrumentos teóricos de intervención en el mercado del suelo:

- a. El proceso de planeación urbana contenido en el Plan de Ordenamiento o las normas que lo complementan es el fundamento del ejercicio del derecho a edificar que se encuentra asociado a la propiedad del suelo.
- b. La participación de la comunidad en las plusvalías que genera el ejercicio de acciones urbanísticas contenidas en el plan, entendida en sentido amplio e incorporando dentro de estas, por ejemplo, las cesiones obligatorias gratuitas a cargo del titular de la licencia, la aplicación del impuesto de delineación urbana, la obligación de reposición de redes de servicios públicos y la financiación a cargo de los propietarios de inmuebles de los costos que genera el proceso de urbanización.
- c. La separación de los conceptos urbanismo y propiedad, donde el primero se concibe como una función pública que corresponde a la administración municipal, y el ejercicio del derecho de propiedad como una función social que implica obligaciones.
- d. Otros instrumentos legales son los bancos inmobiliarios, también llamados patrimonios municipales de suelo; las afectaciones por obra pública, el derecho de preferencia o derecho exclusivo de compra, equidistribución de cargas y beneficios, por mencionar algunos.

“Pago en especie”: aprovechamiento urbanístico como opción de asociación con propietarios:

El pago en especie con aprovechamiento es una de las posibilidades de hacer gestión del suelo más efectivas y directas con que cuentan los municipios, siendo estos los que pueden, a través de los PMOT y de sus instrumentos complementarios, fijar y condicionar el aprovechamiento urbanístico, es decir, tienen la posibilidad de llevar a cabo una actuación urbanística: parcelar, urbanizar y construir, y, además, establecer la intensidad y fijar cuánto se puede construir; tamaño de lotes o parcela y densidad, índices de construcción y de ocupación, alturas y volumetrías; todas, variables que se traducen en la configuración del beneficio urbanístico, combinadas con el uso del suelo, creando lo que se conoce como las rentas del suelo.

Pertenece al municipio el aprovechamiento urbanístico del suelo o el espacio aéreo urbano, reside igualmente en él la posibilidad de manejarlo a favor de la generación de mayores

o menores rentas urbanas y, en contraprestación por este beneficio, solicitar el “pago en especie” con parte del mismo suelo valorizado y habilitado para aprovecharse.

En términos generales, nos referimos a la generación de plusvalías por el ordenamiento territorial, fundamento de figuras bien reconocidas como el retorno de las mismas o la contribución por mejoras (también llamada de valorización. Estas figuras serán analizadas más adelante).

Igualmente, el tema del aprovechamiento urbanístico fundamenta el uso de herramientas como las cesiones urbanísticas y figuras más novedosas que más adelante se ampliarán, como la posibilidad de “venta de derechos de construcción y desarrollo”, o como las utilizadas en algunas ciudades del Brasil, en forma de “suelo creado” y “operaciones interligadas”.

En este punto desarrollaremos bajo el principio del aprovechamiento urbanístico, el “pago en especie”, que consiste básicamente en el reconocimiento de un mayor aprovechamiento normalmente constructivo a un determinado predio con el fin de que su propietario, en contraprestación, ceda a título gratuito una parte del predio para el desarrollo de una carga urbanística que en principio no le pertenece a su ámbito, es decir, no es su obligación vial ni puede contarse como cesiones urbanísticas locales.

Para el desarrollo de esta herramienta se requiere:

- Contar con un aprovechamiento básico que está cubierto por el aporte de las cesiones urbanísticas locales correspondientes.
- Contar con un aprovechamiento adicional, que se entregaría en contraprestación por aportar cargas adicionales en especie, que en principio no sería responsabilidad del desarrollo. Ambos aprovechamientos deben estar claramente identificados en el Master Plan, de acuerdo con cada uso, tratamiento urbanístico y su capacidad técnica de soporte de actividades y densidades.
- Establecer un sistema de correspondencias entre cargas y beneficios adicionales.

Para cada unidad de actuación debe estudiarse, en el territorio y tipo de actuación donde se habilite, la utilización de este “pago en especie” en contraprestación por un mayor aprovechamiento, de forma tal que sea atractivo para el desarrollador utilizarlo, en comparación con los aportes adicionales en suelos; para esto, debe:

- Contar con un instrumento de planificación que lo respalde y contenga; como, por ejemplo, la formalización y adopción del Master Plan y su instrumentación normativa complementaria.
- Contar con un mecanismo jurídico que soporte la operación y realización tanto de los aportes como de los beneficios adicionales.

- Contar con un instrumento idóneo para el manejo de los recursos y/o “derechos” tipo fiducia, fondo de compensaciones, banco inmobiliario, etc.

Es importante anotar que, en particular, este instrumento no suplanta a otros similares que igualmente pueden resultar valiosos en un sistema municipal de reparto de cargas y beneficios, como son:

- Venta de derechos de construcción y desarrollo: no se aporta suelo, sino el dinero que lo representa; requiere de la creación y manejo de fondos de compensación u otros mecanismos similares.
- Este principio está relacionado con el “suelo creado” brasileño, suponiendo que el aprovechamiento adicional pagado en dinero sea como si se hubiera “comprado al municipio” un suelo o terreno que representa la edificabilidad adicional a realizar.
- Transferencia de derechos de construcción: no se ha concedido un aprovechamiento adicional a un inmueble; sencillamente, el aprovechamiento concedido no se puede o no se quiere utilizar y por tanto este potencial constructivo se puede transferir o vender a otros territorios y proyectos.
- Este también es el fundamento de las operaciones interligadas brasileñas, que permiten la transferencia entre diferentes operaciones urbanas.
- Aporte de suelos por “dación en pago” por impuestos o créditos de propietarios con el municipio, de forma tal que si bien no se está recibiendo un aprovechamiento, se está liberando total o parcialmente el predio de estas deudas, y por tanto se habilita o un componente de aprovechamiento económico o se liberan otros patrimonios.

Derecho de preferencia:

Se trata de la facultad establecida a favor de los bancos de tierra o bancos inmobiliarios, según el cual el propietario inscrito, cuando tiene la intención de enajenar un inmueble, debe ofrecerlo en primer lugar a estas entidades. Cuando estos bancos no están conformados, el derecho de preferencia recae en la cabeza del alcalde.

El representante legal de la entidad o el alcalde determina los inmuebles sobre los cuales se va a ejercer este derecho; para tal efecto, expide una resolución motivada en la que identifica catastralmente los predios sobre los cuales se va a hacer efectivo; esta resolución se inscribe en el correspondiente registro jurídico para impedir la venta del bien, sin que exista constancia del cumplimiento de la obligación de ofertarlo a la entidad. Cuando el propietario ofrece el inmueble, la entidad pública tiene un plazo determinado (generalmente de 90 días, según las legislaciones que contemplan el instrumento) para responder a la

oferta y en caso de aprobar su adquisición, la transacción debe perfeccionarse dentro de los 6 meses siguientes.

La institución jurídica confiere entonces los derechos de adquisición preferente a los bancos de tierra o, en su defecto, al alcalde cuando su propietario original ha decidido venderlo; en otras palabras, otorga la facultad de adquirir el inmueble “antes que a otros”, limitando la disposición del propietario, pues este no tiene la posibilidad de vender a quien quiera para garantizar el cumplimiento de las decisiones contenidas en el ordenamiento territorial y de intervenir en el mercado inmobiliario.

Por tanto, el ejercicio del derecho de preferencia otorga la facultad de delimitar unas áreas en las que el banco inmobiliario ostenta la primera opción de compra en relación con todas las enajenaciones que puedan efectuar los propietarios inscritos, permitiendo intervenir en el precio del suelo.

El ejercicio del derecho de preferencia por parte de las entidades permitiría entonces:

- Contar con un sistema de monitoreo de las transacciones que se presentan en un determinado sector que está siendo o va a ser impactado por el desarrollo de una obra pública, para aplicar los correctivos necesarios en caso de presentarse un incremento excesivo en los precios del suelo.
- Evitar el desarrollo de proyectos urbanísticos y constructivos en predios que se requieran para el desarrollo de obras públicas o que el banco inmobiliario haya previsto como necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

Cesiones obligatorias gratuitas:

Anteriormente se explicó por qué, en el marco de un sistema de reparto de cargas y beneficios municipales, surgen las cesiones obligatorias gratuitas como contraprestación al aprovechamiento urbanístico y constructivo básico recibido.

Lo anterior se origina como contraprestación por el beneficio otorgado pero sobre todo como mecanismo histórico para la construcción de lo público que demanda una urbanización, construcción o parcelación para poder funcionar y brindar calidad de vida a sus futuros habitantes y usuarios, en materia de:

- Suelo y construcción para vías públicas de malla local
- Suelo y construcción para parques públicos locales y barriales
- Espacios para la construcción de equipamientos públicos
- Construcción de equipamientos públicos
- Redes domiciliarias de servicios públicos

En esencia, de acuerdo con los parámetros establecidos en el PMOT, se busca garantizar que la urbanización y la parcelación cuenten con las suficientes dotaciones de suelos e infraestructuras para suplir las necesidades mencionadas.

Un primer aporte importante que la región ha hecho al tema consiste en la creación de aportes a cesiones no solamente en procesos de urbanización y parcelación, sino también al desarrollo constructivo predio a predio, para lotes mayores a 250 m², lo cual hace que este tipo de actuación de densificación sea la más común y usual, pero que para garantizar la calidad urbana deben crearse aportes adicionales para financiar las cargas públicas que se ven potencialmente saturadas y que deben ser ampliadas y mejoradas para soportar mayores densidades sin perder su calidad.

Una reflexión importante es la inequidad que genera el hecho de que estas obligaciones urbanísticas solo sean aplicadas a desarrollos de uso residencial. Los desarrollos comerciales, industriales o de servicios no tienen esa obligación; pero en muchos casos son los más demandantes de condiciones urbanas por los requerimientos de servicios públicos, vías y espacios verdes, que quedan en manos del gobierno municipal, sin ningún tipo de contraprestación.

Si estas cesiones garantizan la calidad de vida local, las siguientes premisas para su manejo deben ser aplicadas para hacer de estas un potente instrumento de intervención en el suelo, es decir, de consecución de suelos para cargas públicas:

- Toda actuación urbanística debe, en principio, ser aportante de cesiones obligatorias gratuitas; esto incluye la construcción que densifica la urbanización y la parcelación.
- Toda actuación debe ver satisfechos sus requerimientos de suelos públicos, tratando de ser autosuficiente en su ámbito local, lo cual no implica —para el caso de cesiones de espacios públicos y equipamientos— que necesariamente los aportes tengan que ser los mismos entre diferentes actuaciones y territorios o que los aportes no se puedan movilizar en el territorio municipal o metropolitano.
- Cada tipo de cesión debe poseer en el POT su propia unidad de medida y exigencia; así, para los parques y equipamientos públicos la referencia debe ser el requerimiento por habitante cuando es un desarrollo de vivienda, o una equivalencia en metros cuadrados que relacionan potenciales usuarios en otros usos y en materia de aportes a cargas locales viales y de servicios públicos, los que los estudios técnicos sobre la materia demanden.
- Si bien en el caso de las cesiones para espacios públicos efectivos se busca a nivel municipal y metropolitano un estándar global por habitante, esto no implica que los aportes de cada tipo de actuación urbanística destinada a cada tipo de población deban ser iguales; no existe trato más inequitativo en cuanto a cargas y beneficios, que exigir las mismas cesiones a todos los desarrollos, pues para los destinados a vivienda de interés social o en barrios populares el mismo

aporte que se solicite a un desarrollo de estrato alto puede ser impagable, mientras que para este puede ser insignificante. Es necesario aplicar la discriminación positiva establecida en la Constitución y la ley, como mecanismo de compensación de inequidades.

- Lo que se debe buscar es la modulación de los aportes a cesiones en aras de hacerlos posibles en todos los desarrollos.

Dado que las cesiones constituyen una de las herramientas más potentes para la financiación de los espacios públicos, las normas que las configuran deben ser diseñadas de manera que soporten un sistema integral de reparto equitativo de las cargas y de los beneficios a nivel municipal y metropolitano; de esta manera, la cesión debe trascender el ámbito de lo puramente local y una exigibilidad igual a todos los desarrollos. Por el contrario, lo importante del aporte debe ser conocer la capacidad real de cesión para dimensionar aportes diferenciados por zonas y actuaciones, y configurar por este medio tanto la potencial financiación de las cargas públicas de todos los territorios movilizandolos aportes entre diferentes zonas del municipio y del área metropolitana, como la generación de una verdadera aplicación del principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios.

De esta manera, si en busca de lograr un indicador de espacio público por habitante, distribuido entre los ámbitos metropolitano —papel protagónico—, recibe algunos componentes de uso público de los parques ambientales del norte o sur del municipio de Sacaba, se contribuye a estas cargas en forma ascendente con cesiones urbanísticas en forma diferencial por uso, tipo de actuación y zona en la ciudad.

Con lo anterior se suplen en primera instancia los requerimientos de espacios y equipamientos públicos del ámbito local, si se producen excedentes de los aportes en este ámbito —como sucede en la realidad cuando se realizan aportes en desarrollos localizados en tratamientos de consolidación urbana para estratos altos—; es viable entonces proceder a financiar espacios públicos en otras zonas de la ciudad o en los ámbitos municipal y metropolitano, sabiendo que las cesiones pagadas en dinero en zonas de consolidación alta y con buena prestación de espacio público y equipamientos comunitarios pueden dirigirse a fondos de compensación municipales, que pueden interactuar con el banco inmobiliario para dimensionar el valor del suelo donde se origina el aporte; pero este, colocado en otra zona o en parques metropolitanos, llega a representar una cantidad mayor de metros cuadrados que se convierten en públicos, dada la diferencia de los valores del suelo y la curva de isoprecios establecida.

Los aportes diferenciales a cesiones obligatorias dependiendo más de la capacidad de aporte, en aras de lograr estándares globales de ciudad medidos por habitante, no impiden que adicionalmente se pueda combinar con las cesiones otro tipo de herramientas de intervención en el suelo y de financiación del desarrollo urbano como, por ejemplo:

- Pago en especie de suelos por mayor aprovechamiento
- Transferencia de derechos de construcción
- Venta de derechos adicionales de construcción y desarrollo
- Captación de plusvalías
- Contribución de valorización

Transferencia de derechos de construcción:

La idea de transferir edificabilidad entre diferentes desarrollos es supremamente interesante en dos ámbitos específicos: Los macroproyectos o actuaciones integrales, tipo master plan, planes parciales y el manejo de los inmuebles de conservación histórica, arquitectónica y ambiental, porque permite en el primer caso resolver un sistema de reparto de beneficios diferenciales de forma tal que se optimice el uso del suelo y se equilibren cargas entre diferentes unidades y, en el segundo caso, transferir la edificabilidad que los inmuebles de conservación no pueden utilizar, a otros desarrollos que demandan mayor edificabilidad que la que las normas generales les han asignado.

El manejo de estas transferencias al interior del Master Plan, es decir, entre unidades de gestión, es parte esencial de la metodología para equilibrar repartos en este ámbito. El proceso se valida a partir del propio decreto de adopción del instrumento de planificación y no requiere de la emisión de títulos valor o bonos, pues se pacta de manera interna en el plan teniendo en cuenta que el PMOT o la reglamentación complementaria, ha entregado una edificabilidad global a todos los predios del área de planificación del plan parcial y el decreto reparte específicamente a cada unidad de gestión este derecho a edificar, probablemente en función de las cargas asumidas.

Declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria:

Es decisión de la administración que impone la obligación de adelantar obras en un predio, dentro de un plazo determinado; en caso de no cumplirse tal obligación, el municipio declara que no se está cumpliendo con la función social de la propiedad, y ordena que el bien se venda mediante el procedimiento de la pública subasta.

La declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria debe contemplar plazos claramente determinados, que en particular para el master plan no debería exceder de 5 años para ninguna unidad de actuación. Pero, en caso de detectarse dificultades de mercado, podría ampliarse hasta por 18 meses.

Si en el plazo determinado no se ejecutan las obras, el alcalde expide resolución motivada declarando el incumplimiento de la función social de la propiedad y ordenando la subasta

pública; el precio base para las ofertas es el 70% del avalúo comercial, si no se presentan opciones aceptables después de la segunda subasta citada, el municipio debe adquirir el predio estableciendo como indemnización el precio equivalente al 70% del avalúo catastral.

También debe adquirir el bien cuando el comprador en la pública subasta no desarrolló el proyecto en el plazo determinado.

Dado que esta forma de intervenir la propiedad (que no es otra cosa que establecer la obligación de edificar o urbanizar un predio en un plazo, condicionando entonces la expedición de licencias urbanísticas) se deriva de la facultad municipal de ordenar el territorio, solamente puede ser establecida a través de normativas municipales; en este caso se requiere la expedición de una norma específica identificando el o los predios que deben ser desarrollados en un determinado tiempo.

Financiación del ordenamiento territorial

Conceptos generales:

Como se explicó anteriormente, el reparto de cargas y beneficios constituye la esencia de la gestión para el ordenamiento territorial, a partir de la articulación de tres componentes:

- Los ámbitos a los que corresponden las cargas, que en principio reconocen los posibles aportantes y beneficiarios de las mismas.
- Los instrumentos de intervención en el suelo, expuestos en el anterior ítem.
- Las herramientas de financiación del desarrollo, componente en que se centra el presente ítem que en armonía con los anteriores aspectos tratados, configura un sistema de gestión, o, en su sentido más amplio, un sistema integral para el reparto equitativo de las cargas y los beneficios.

Este enfoque sistémico, según el cual deben analizarse de manera integral los instrumentos de gestión, articulados con las herramientas de planificación que hemos abordado anteriormente, permite entender que ningún instrumento en sí mismo, ni por sí solo, es efectivo para lograr la transformación del territorio, sino que esta solo se podrá lograr operando un conjunto de herramientas que se utilizan de manera precisa en cada caso pertinente, de acuerdo con los fines de ordenamiento previstos.

De esta manera, los instrumentos de gestión no constituyen un fin en sí mismos, sino en función de las circunstancias que posibilitan su utilización y los fines de ordenamiento que persiguen, es decir, un esquema de gestión no “está bien o mal” porque aplica determinado instrumento o no, sino porque dados los objetivos que persigue y las condiciones que genera, resulta apropiada la utilización de determinado instrumento para gestionar las actuaciones que implementan el modelo de ordenamiento determinado, resultando coherente el fin con los medios.

Los instrumentos de financiación para el ordenamiento territorial propuestos constituyen una parte esencial del sistema y aplicación del principio de reparto de cargas y beneficios, pues es indudable que la consecución de recursos económicos para la materialización de las actuaciones, en especial los proyectos estratégicos y los sistemas estructurantes naturales y artificiales, es un aspecto trascendental en el proceso de materialización de los objetivos, políticas y estrategias del ordenamiento territorial.

Como explicamos anteriormente, la vinculación de los suelos para las cargas públicas y los proyectos estratégicos constituye en sí misma una estrategia que contribuye a la financiación de los mismos; sin embargo, en el presente ítem desarrollaremos instrumentos esencialmente financieros para estas actuaciones que también contribuyen al reparto equitativo, como son las captaciones de plusvalías, la contribución de valorización, los fondos de compensaciones, las concesiones y el conjunto de exacciones.

Existe una reiterada pregunta en los procesos de ordenamiento territorial: ¿Quién paga la ciudad?, por cuanto se presentan diferentes ámbitos de intervención y de beneficios; en otras palabras, hay aspectos que se pagan como contribuyente, porque deben ser atendidos por las entidades públicas con recursos provenientes de los ciudadanos en general que se recaudan a través de los impuestos; en otros casos, las infraestructuras y proyectos se pagan como usuario, entendiendo por tales a los promotores privados que se van a beneficiar por la aplicación de la normativa vigente a un predio en particular, o porque el desarrollo de una obra pública les genera un beneficio superior al que se deriva para la ciudadanía en general, es el caso típico de las obligaciones urbanísticas para espacio público y vías locales que se consagran en la ley y las normas del GAM vigentes. Tenemos entonces que uno de los elementos a considerar para la utilización de ciertos mecanismos de financiación que se describen, está determinado por el impacto de la intervención en relación con la población beneficiaria de la obra o proyecto.

Contribución de valorización o contribución por mejoras (CM):

La contribución por mejoras o contribución de valorización es un tributo que se cobra a los propietarios y poseedores de inmuebles, sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público, destinado exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras.

En este contexto la CM, en algunos países conocida como contribución de valorización o contribución especial por obra pública, es el instrumento de financiación que busca incentivar la ejecución de obras públicas con el aporte o contribución de los ciudadanos beneficiados por la misma pero, ante todo, es un instrumento de gestión que permite captar la valorización recibida directamente en algunos bienes inmuebles en proporción al beneficio que se obtiene al tener en cuenta simultáneamente el monto total de la obra y la capacidad de pago del ciudadano.

Es visible entonces que el fin de este instrumento de financiación y gestión es buscar el desarrollo participativo de la ciudad a través del aporte de la población beneficiada, por lo cual no se trata de una imposición arbitraria, sino de propender por capturar valores prediales adicionales que no son producto del esfuerzo del propietario sino derivados de la construcción de la obra, en cuyo caso la administración pública busca evitar el traspaso de tal plusvalía a arcas privadas y solicita la retribución de dicho beneficio para el desarrollo de la ciudad.

Ahora bien, a pesar de una consistente conceptualización, la CM se encuentra subutilizada en la mayor parte de Latinoamérica, incluso en algunos países pese al amplio esfuerzo normativo los alcances en la práctica son nulos. El instrumento es aceptado en varios países y aun en otros nace del requerimiento de la comunidad, ya que le es visible su aporte en la realización inmediata de la obra pública; pero el instrumento no es impulsado por la administración municipal en ocasiones por desconocimiento del amplio alcance del mismo.

El Estado Plurinacional de Bolivia habilita contribuciones especiales según la Constitución Política Nacional año 2008, que establece la creación de estas por competencia central del Estado (N.º 19, parág. I, art. 298), Departamental (N.º 22 y 23, parág. I, art. 300), Municipal (N.º 19 y 20, parág. I, art. 302) y/o del Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino (parág. I, art. 303; N.º 12 y 13, parág. I, art. 304), siempre y cuando según (Servicio Estatal de Autonomías, 2012) se refiera a una: “prestación obligatoria, en dinero, trabajo personal o en especie que el Estado exige, en virtud de ley, por beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos, o de especiales actividades estatales”. Por su parte, la Ley N.º 2492 correspondiente al vigente Código Tributario Boliviano, artículo 12.º, establece las contribuciones especiales como “los tributos cuya obligación tiene como hecho generador, beneficios derivados de la realización de determinadas obras o actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de dichas obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación”.

Dicha Ley 2492, ordenada a diciembre de 2004 (actualizada en el 2013) abroga la Ley 1340, código tributario de 1992, en el cual el artículo 17 era explícito respecto a contribución de mejoras, así: “La contribución de mejoras es la instituida para costear la obra pública que produce una valoración inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento del valor del inmueble beneficiado”, al ser abrogado el código tributario de 1992, la Ley 2492 no incluye especificidad respecto a la contribución de mejoras y otorga únicamente como soporte legal la contribución especial.

Bajo este marco normativo de orden nacional, el Estado Plurinacional de Bolivia cuenta con legislación respecto a las contribuciones especiales que en concepto se ajustan a las conocidas en Latinoamérica como CM; sin embargo, a pesar de un marco normativo general, en la actualidad no registran datos que demuestren la implementación de la CM en el territorio boliviano ni en orden nacional ni departamental, en cuyo caso el mayor alcance a nivel legislativo se presenta en el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz con una propuesta de Ley Departamental de 2012.

Dada su naturaleza, esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una “imposición de finalidad”, esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico.

Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no solo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia. La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de este, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público.

La contribución por mejoras implica una contraprestación específica, directa e inmediata a cargo del Estado, que es la obligación de construir la obra que genere una plusvalía al predio por efectos directos de la obra financiada, total o parcialmente, con los dineros de la contribución producto de la valorización de los predios del área de influencia, al contrario de lo que sucede con los impuestos en los cuales el sujeto pasivo no puede reclamar del Estado una contraprestación concreta.

Este tributo desarrolla el principio de justicia como su razón de ser, pues implica que si a consecuencia de ciertas obras públicas que se construyen con el dinero de todos, el valor de determinados bienes se incrementa ostensiblemente, porque se valorizan en forma directa e inmediata notoriamente más que los restantes predios, los propietarios de los mismos ayudan a pagar el precio de la obra que los beneficia económicamente.

Los que se enriquecen con la construcción de determinadas obras públicas deben contribuir a financiar el costo de ellas como una compensación social de ese enriquecimiento individual, a costa de los demás integrantes de la comunidad y dentro del concepto de justicia.

La contribución, a diferencia de los impuestos, tiene como destinación específica la financiación de las obras o actividades que conforman el soporte de la obligación; tampoco representan el pago de un servicio público. En este caso es el propietario quien contribuye con recursos a financiar la inversión pública en la ejecución de la obra.

La valorización se soporta entonces en dos grandes conceptos: el primero de ellos es la ejecución, por parte de una entidad pública, de una obra que beneficia a una colectividad, y el segundo es que, como los propietarios de los inmuebles participan en la inversión debido a que el valor de sus inmuebles será incrementado por la intervención estatal, el aporte o contribución no puede superar el incremento de valor de cada predio en particular.

Participación en plusvalía-rentas diferenciales

En la economía clásica, David Ricardo, uno de los padres de la economía liberal capitalista, la define “como el mayor valor generado de suelo rural”. Para la economía marxista el desarrollo de esta aplicación se define como “el mayor valor del suelo generado por el trabajo apropiado por el terrateniente, pero producido por el trabajador”. En el siglo XIX Henry George la definió como “el incremento que tiene el valor del suelo urbano por el cambio de destino de rural a urbano”.

RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS: UNA DEFINICIÓN. *La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del suelo atribuibles a los “esfuerzos de la comunidad” más que a las acciones de los propietarios. La recuperación de estos “incrementos inmerecidos” puede hacerse indirectamente mediante su conversión en ingresos públicos en forma de impuestos, contribuciones, exacciones y otros mecanismos fiscales, o mediante su inversión en mejoras locales para beneficio de toda la comunidad.*

María Mercedes Maldonado. Perspectivas urbanas. LILP, 2007: 198.

Actualmente se habla de varios tipos de plusvalía: comúnmente se denominan Plusvalías I y II y se asocian a los conceptos generales de rentas diferenciales de tipo I y II.

La plusvalía es el mayor valor del suelo urbano debido a una mejor localización o a la calidad de la infraestructura de contexto de un predio dentro de la ciudad. La denominada Plusvalía II es el mayor valor del suelo generado por el mayor y mejor aprovechamiento del predio que es atribuible a las normas urbanísticas.

En las ciudades con centros urbanos claramente definidos como monocéntricos puede aplicarse la teoría de que a menor distancia del centro, el suelo tiene un mayor valor que en la periferia. Buenos Aires, Montevideo y Rosario Córdoba son ejemplos claros de ciudades que mantienen un modelo “europeo” donde el centro (Madrid, París) se mantiene como el punto vital de las actividades económicas y financieras. En este modelo, si la ciudad se expande creciendo hacia la periferia, todos los valores suben.

En las ciudades policéntricas el aumento del valor del suelo se va desplazando hacia los sectores de más altos ingresos formando nuevas centralidades hacia donde se dirigen las oficinas y centros comerciales. Con el paso del tiempo los centros comerciales se expanden por otros sectores más populares que van quedando demasiado lejanos, pero también son mercados interesantes y generan nuevas centralidades de diferentes categorías. Este modelo es común en el desarrollo urbano de Estados Unidos, en el que los centros administrativos se quedaron en sectores originalmente centrales y la actividad económica se desplazó, en algunos casos, hasta en varias ocasiones. Ciudad de México, Bogotá, Santiago, Quito o Medellín son ejemplos notables.

En la práctica, esos “movimientos” producen desplazamiento de los valores del suelo asociados a los usos preponderantes de cada época particular de su propio desarrollo. De vivienda de baja densidad a oficinas y centros comerciales o alta densidad residencial, estos cambios de usos y su intensidad refuerza las tesis del valor del suelo en función de su capacidad de generar rentas.

El cambio de indicadores urbanísticos para el “polígono de actuación” permite la captación de plusvalías de las áreas receptoras de potencial constructivo. Consiste en la aplicación de un tributo que se cobra por única vez en el momento en que se manifiesta ese mayor

plusvalor (la venta del predio, la solicitud de permisos de obras, etc.). El nivel de recuperación de las plusvalías depende del diseño del mecanismo y está determinado por una alícuota del tributo y el cálculo de la base imponible.

El plusvalor corresponde a la diferencia del valor de mercado del inmueble antes y después del hecho que genera la valorización. Este se realiza mediante avalúos periódicos que permiten definir valores promedio por áreas homogéneas. La rigurosidad del avalúo reduce las posibilidades para que el valor de venta sea subdeclarado y pagada su diferencia de modo informal, pasando parte del plusvalor generado al propietario en su propio y único beneficio. Lo recaudado pasa a formar parte de un “Fondo de Desarrollo” para ejecutar otros programas y proyectos definidos por el plan y considerados prioritarios.

Con la aplicación de estos instrumentos combinados el plan puede, por ejemplo, conservar las cualidades del centro histórico de la ciudad resguardando el valor de su paisaje urbano. También puede compensar los efectos no deseados de la aplicación de la norma de protección, promoviendo la inversión de los propietarios y la conservación de sus inmuebles. Finalmente, en el área de recepción de los derechos de desarrollo transferidos, el municipio puede capturar y administrar las plusvalías generadas por la mayor capacidad edificatoria otorgada por norma en el resto de la ciudad.

Reconocer cómo evoluciona tendencialmente una ciudad, de qué modo se produce la diferenciación de lugares, cómo enfatizar criterios de sustentabilidad ambiental y cómo dinamizar al sector productivo, permitirá desarrollar propuestas que fomenten una ciudad más sostenible, más amigable, y, a través de la redistribución del plusvalor capturado, todo plan permite ejecutar proyectos prioritarios para una ciudad más saludable, equitativa e integrada.

En la legislación colombiana, y de acuerdo con lo expuesto en los artículos 74 al 87 de la Ley 388 de 1997, son hechos generadores de la participación en plusvalía, los siguientes:

- La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.
- La ejecución de obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación, la contribución de valorización.

Es claro que la incorporación de suelo al perímetro urbano o suburbano eleva su precio, dada la condición potencial del suelo regulado, es decir sus oportunidades inmobiliarias multiplicadas a través de la expectativa de prestación de servicios, oportunidades

laborales y mejores sistemas de transporte, como condiciones claras de la condición urbana o suburbana.

Por otra parte, del concepto de una ciudad con una racional mezcla de usos, la relación entre lo público y lo privado, la articulación de las condiciones del territorio, los niveles de prevalencia relacionados con el uso del suelo y las áreas mínimas requeridas para las actividades económicas, los retiros de protección y restricciones, entre usos; la ocupación del espacio público y la extensión del servicio o de la actividad económica sobre este mismo, la asignación de usos para grandes áreas, el buscar mayor intensidad de usos de acuerdo con las jerarquías, el manejo de los equipamientos y algunos usos como alojamiento, salud, educación, servicios funerarios; establecimientos públicos por normas específicas, la zonificación por categorías de usos y la asignación de actividades, surgen oportunidades comerciales y de actualización de valores del suelo.

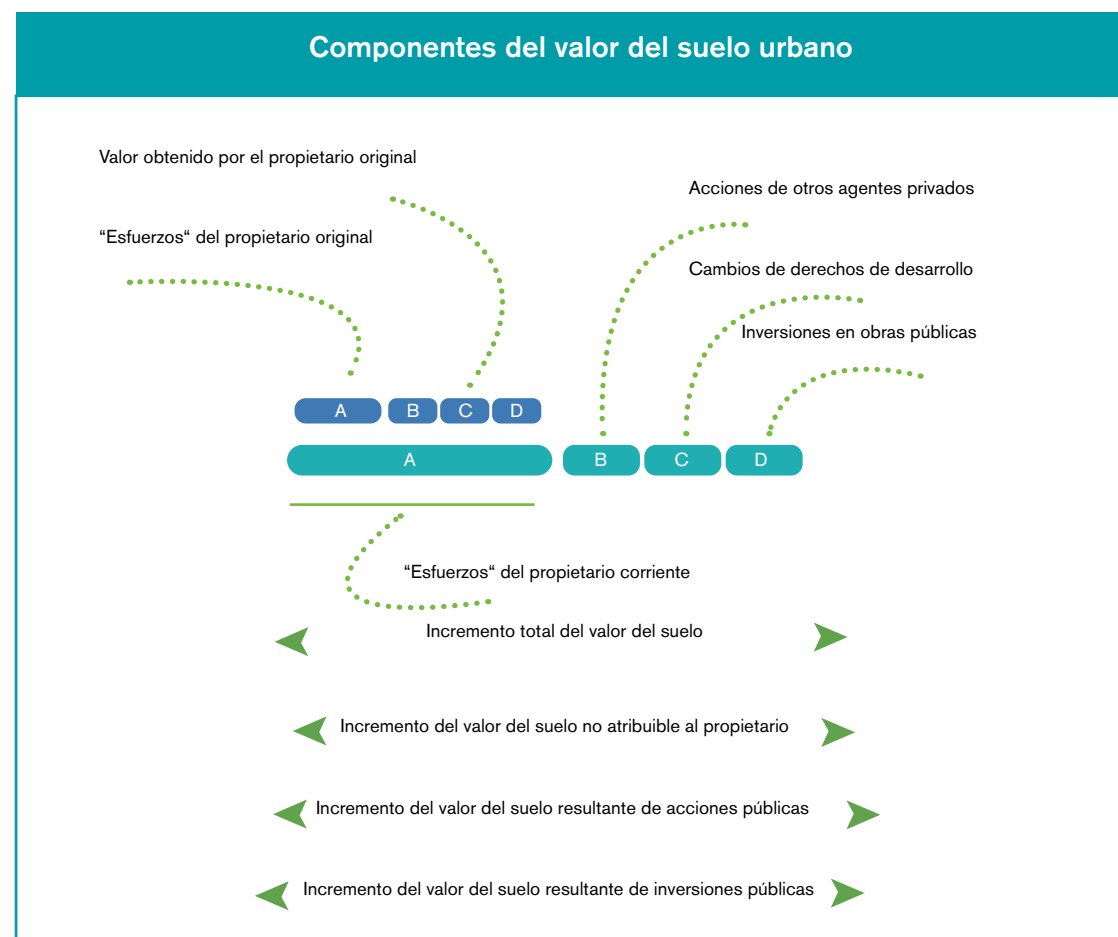


Figura 53. Esquema de componentes del valor del suelo

11.1.3 Establecimiento de modelos de convenio

Repaso de los elementos de reparto equitativo de cargas y beneficios:

El diseño del modelo del Master Plan configura una serie de medidas en sus distintos componentes de gestión del territorio, que permiten identificar las cargas distribuidas en cada una de las unidades de actuación en el polígono de la "Ciudadela del Abra".

Las cargas del ordenamiento del Master Plan están definidas por los determinantes ambientales de protección y conservación como lo son el parque Loro Mayu y el parque lineal de la Eco-aldea, y por los sistemas estructurantes que soportan la estructura urbana como la disposición de las vías, el sistema de espacios públicos y zonas verdes de las unidades de actuación, y los equipamientos como el cultural-comunitario. El conjunto de las cargas de ordenamiento, en consecuencia, configuran una distribución estratégica para la generación de rentas urbanas asociadas al suelo, al cual le confiere edificabilidad y uso, y como resultado dispone una serie de beneficios.

En este sentido, el modelo de gestión incorpora y reconoce que cada actuación de desarrollo genera una serie de cargas y beneficios, y que, en consecuencia, para la movilización de plusvalías urbanas es menester integrar mecanismos para la capitalización de los beneficios y la financiación de las cargas. Los sistemas viales, espacios públicos, algunos equipamientos y zonas verdes pensados a futuro para el polígono seleccionado, implican una serie de cargas para el suelo y para la financiación de la construcción, razón por la cual se genera de nuevo la necesidad fundamental de buscar mecanismos de gestión para su implementación.

De esta forma, es posible la financiación de estas y otras cargas que se diseñen, por los beneficios planteados a la par que favorecen a los habitantes, propietarios, desarrolladores y usuarios en general. Es decir, las obras y desarrollos del Master Plan, además de los proyectos y desarrollos metropolitanos, como los parques públicos, la recuperación del río, los corredores bióticos conservados tenidos en cuenta como soporte de planificación y gestión, generan un impacto positivo sobre el territorio y sus habitantes.

En definitiva, las distintas actuaciones y desarrollos urbanos constituyen una serie de cargas y beneficios, con lo cual el sistema de gestión urbanística como los proyectos estratégicos implican la incorporación de mecanismos para combinar equitativamente las variables y así permitir como estrategia fundamental el autofinanciamiento; asimismo, las actuaciones sectoriales y sus sistemas estructurantes implican capitalizar los distintos beneficios de acuerdo a la necesidad de definir e identificar los diferentes ámbitos para el reparto equitativo de las cargas y beneficios. El modelo de proyecto obliga a combinar ambas estrategias y a definir la capacidad de generación de valor sobre las unidades de actuación, el master plan y las áreas de influencia.

Sistemas de puntos:

El sistema de puntos se sustenta en la posibilidad de comparar las obligaciones de cada unidad de actuación (cargas) con su potencial productivo (beneficios), a través de la relación que define el número de veces por la cuales se multiplica la obligación de cada unidad de actuación respecto al total de su desarrollo inmobiliario.

Al equiparar los puntos de las cargas y beneficios se genera la relación que determina la viabilidad o no del ejercicio urbanístico. La práctica común ha establecido que 1:4 tendría que ser la relación mínima de viabilidad de un proyecto, aunque cada ejercicio tiene particularidades financieras especiales que pudieran desvirtuar esta afirmación.

Para el Master Plan se ha asumido la equivalencia de 1 punto con el valor 1 m² de suelo sin desarrollar.

Diferencia entre repartos equitativos e igualitarios:

El reparto equitativo de cargas y beneficios está dado por la distribución proporcional del grado de edificabilidad en su desarrollo, de la capacidad de inversión y del nivel de potenciales ganancias de los inversores públicos y privados. La base de la equidad en la distribución se asume en cargar normativamente las unidades de actuación que generan una ganancia privada extraordinaria y en beneficiar normativamente a las unidades de actuación que necesitan una financiación para su desarrollo potencial.

Las cargas asumidas por los inversores y desarrolladores privados se distribuyen equitativamente sobre aquellas unidades de actuación como la vivienda de interés social del polígono D, y el centro cultural-comunitario, que constituyen desarrollos con profundos impactos sociales y públicos.

En este sentido, los polígonos A, B y G, que son las unidades de actuación de vivienda media y alta, mezcladas con comercio y servicios, por su potencial valor económico están en capacidad de subsidiar a las unidades de actuación con características de interés social, como los polígonos D y E.

En cuanto a la igualdad en la distribución de cargas y beneficios, en algunos polígonos se determina por el desajuste resultante de las diferentes proporciones de áreas y las cargas específicas de las unidades de actuación analizadas. Esta condición exige equiparar la relación del número de veces que las cargas son absorbidas por los beneficios de las unidades de actuación, cuyo desarrollo debería estar en manos de inversores de carácter privado, con un valor igual para todos.

Lo anterior significa que los mayores y menores beneficios que se generan a la hora de la imposición normativa de cargas, condicionan a los desarrolladores a invertir en aquellos polígonos que producen mayor rentabilidad, por lo que es fundamental equiparar los beneficios de todas las unidades de actuación de carácter privado: A, B y G.

Si se igualan todos los beneficios de manera proporcional a la inversión en cada unidad de actuación, en definitiva será posible generar una oferta homogénea sobre las unidades de actuación con potencial inmobiliario comercial en el polígono.

Supuestos del modelo para la recuperación equitativa de cargas y beneficios:

a. Valor del suelo

Se asume el valor de la tierra de US\$ 50 el m² y para el reparto equitativo de cargas y beneficios (RECB) se asigna a esta variable el valor de un punto.

Este análisis se obtiene de los datos de dos fuentes: a) el precio de la tierra en el proyecto Bartolina, según el reporte del director regional de AEV, el arquitecto Marcelo Delgado, y b) verificando los datos dentro de los rangos de isoprecios de catastro municipal.

b. Equivalencia de los beneficios en puntos

- Usos y precio de venta de la edificabilidad resultante del Master Plan

El Master Plan contempla cuatro tipologías de vivienda, que son: vivienda de interés social en el polígono D, vivienda media en algunas zonas del polígono B, vivienda media-alta en algunas zonas de los polígonos A y B, y vivienda alta en las zonas restantes del polígono A. Igualmente el comercio, servicios y equipamiento de diversa índole, tal como aparecen en la siguiente tabla.

APROVECHAMIENTOS TOTALES EN METROS												
	Vvda C	Vvda B	Vvda A	Ccio Pgña Escala	Eco- Aldea	Servic/ Oficis	Ccio	EQ Cult	EQ Edu	Eq General	EQ Depor	EQ Salud
A			31 800	-	-	22 200	32 800	-	-	-	-	-
B		120 225	147 525	38 250	-	-	-	-	11 450	-	-	-
C			-	-	-	-	-	-	98 170	-	-	-
D	190 800			21 300	-	-	-	-	-	16 991	-	-
E			-	-	-	-	-	22 793	-	-	-	109 688
F			-	-	-	-	-	-	-	-	115 058	-
G			-	-	53 286	-	-	-	-	-	-	-
AME			10 500	3 500	-	7 000	-	-	-	-	-	-
Subtotal	190 800	120 225	189 825	63 050	53 286	29 200	32 800	22 793	109 620	16 991	115 058	109 688

Tabla 10. Aprovechamientos totales en metros

Se ha tomado como base el valor de venta de la vivienda social del proyecto de la AEV Bartolina, de US\$ 600 el m² construido vendible, con un equivalente a 12 puntos que corresponden al número de veces que se multiplica el valor de referencia asumido para el suelo (US\$ 50). Los puntos asignados a los demás usos se calculan en proporción a este precio (US\$ 600), como en la siguiente tabla. Cabe aclarar que el valor de referencia de venta de Bartolina es de US\$ 611; sin embargo, para efectos de este modelo de ensayo se asume en US\$ 600 para una mejor comprensión.

Ítem	Proporción según uso	Equivalencia en puntos
VIVIENDA C	1,00	12
VIVIENDA B	1,25	15
VIVIENDA A	1,50	18
COMERCIO POÑA ESCALA	1,50	18
VIVIENDA ECOALDEA	2,00	24
SERVICIOS / OFICINAS	2,00	24
COMERCIO	2,50	30
EQ CULTURAL	1,50	18
EQ EDUCATIVO	1,50	18
EQ GENERAL	1,00	12
EQ DEPORTIVO	1,75	21
EQ SALUD	2,00	24
Variables susceptibles a cambio según contexto y/o información actualizada		

Tabla 11. Puntos asignados a los demás usos

Entonces, el valor da como resultado un total de 16694318 puntos de beneficio por la edificabilidad del proyecto del Master Plan. Este modelo es susceptible a cambio de acuerdo a una información más precisa y actualizada modificando tres variables: el valor de equivalencia en puntos de la vivienda C, estimado para el modelo de ensayo en 12; la proporción del valor de venta de los otros usos respecto al valor de referencia, y la edificabilidad vendible en cada uno de los usos.

Subtotal Edificabilidad Vendible m ²	Proporción según uso	Equivalencia en puntos	% Edificabilidad vendible	Puntos equivalentes de edificabilidad vendible
190 800	1,00	12	100%	2 289 600
120 225	1,25	15	100%	1 803 375
189 825	1,50	18	100%	3 416 850
63 050	1,50	18	100%	1 134 900
53 286	2,00	24	100%	1 278 859
29 200	2,00	24	100%	700 800
32 800	2,50	30	100%	984 000
22 793	1,50	18	10%	41 028
109 620	1,50	18	60%	1 183 900
16 991	1,00	12	10%	20 389
115 058	1,75	21	50%	1 208 113
109 688	2,00	24	100%	2 632 506
1 053 336,02				16 694 318
Variables susceptibles a cambio según contexto y/o información actualizada				

Tabla 12. Variables susceptibles a cambio

c. Equivalencia de las cargas en puntos

■ Suelo

Para los cálculos del Master Plan se han separado las áreas útiles de los polígonos excluyendo de cada uno las áreas de las vías que corresponden a cargas generales, y se ha asignado un valor de 1 punto por cada m² de área útil equivalente al valor de suelo definido como término de referencia (US 50).

Ítem	ÁREA ÚTIL
Equivalencia Puntos	1
Polígono A	51 004
Polígono B	115 527
Polígono C	50 069
Polígono D	67 257
Polígono E	36 848
Polígono F	103 707
Polígono G	41 480
Ame	5 834

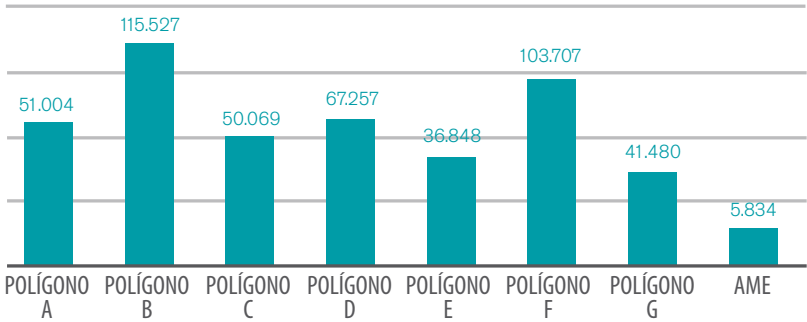


Gráfico 5. Distribución cargas en área útil

De la misma manera, el área del parque lineal y ambiental Loro Mayu y el centro comunitario se distribuye de forma proporcional al área útil de cada polígono sobre el área total del polígono del Master Plan, menos estas áreas mencionadas.

Item	ÁREA PARQUE
Equivalencia Puntos	1,00
Polígono A	7 848
Polígono B	16 480
Polígono C	6 914
Polígono D	10 443
Polígono E	5 689
Polígono F	13 396
Polígono G	6 967
Ame	595

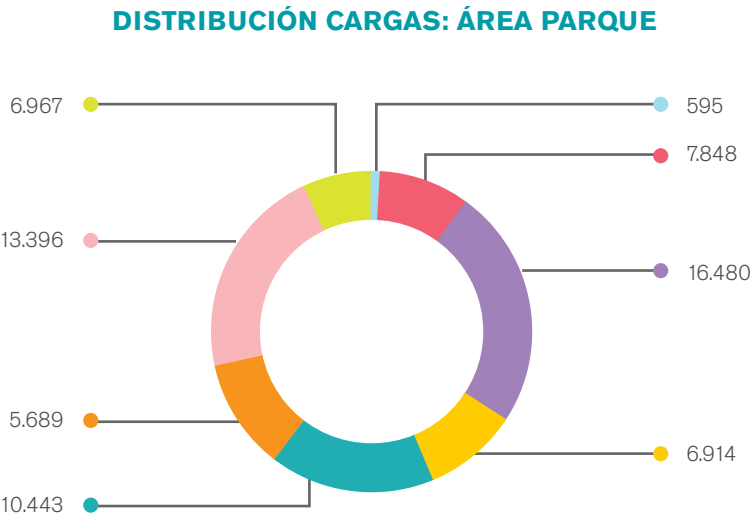


Gráfico 6. Distribución cargas en área parque

Ítem	ÁREA EQUIPAM.
Equivalencia Puntos	1,00
Polígono A	1 401
Polígono B	2 942
Polígono C	1 234
Polígono D	1 864
Polígono E	1 016
Polígono F	2 392
Polígono G	1 244
Ame	106

DISTRIBUCIÓN CARGAS: ÁREA EQUIPAMIENTO CENTRO CULTURAL

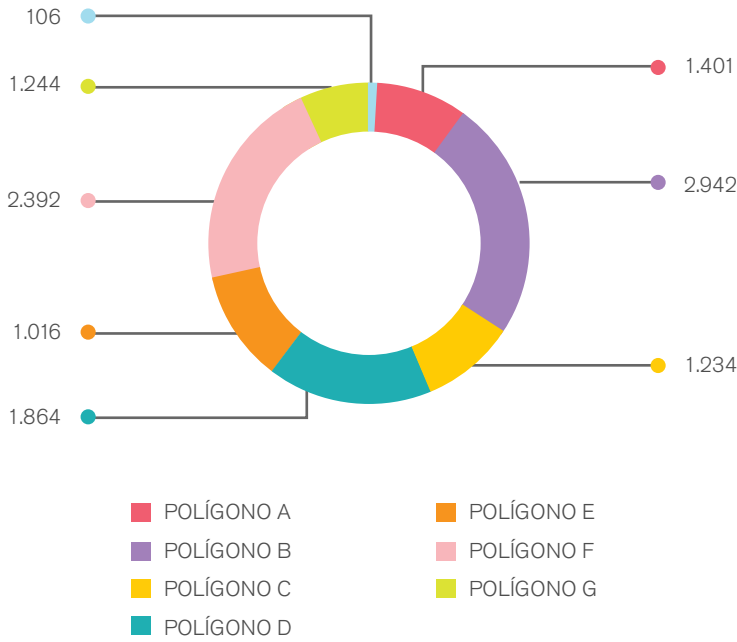


Gráfico 7. Distribución cargas en área equipamiento centro cultural-comunitario

Igualmente, el área de cesión para las vías internas del Master Plan se carga de acuerdo a las medidas acordes con las diferentes sesiones viales, según el tipo de vía. En definitiva, por tratarse de suelo, el equivalente se mantiene en la proporción de 1 punto por cada m².

Ítem	ÁREA VÍAS
Equivalencia Puntos	1,00
Polígono A	25 903
Polígono B	45 978
Polígono C	17 689
Polígono D	35 086
Polígono E	18 904
Polígono F	27 581
Polígono G	26 802
Ame	-

DISTRIBUCIÓN CARGAS: ÁREA VÍAS

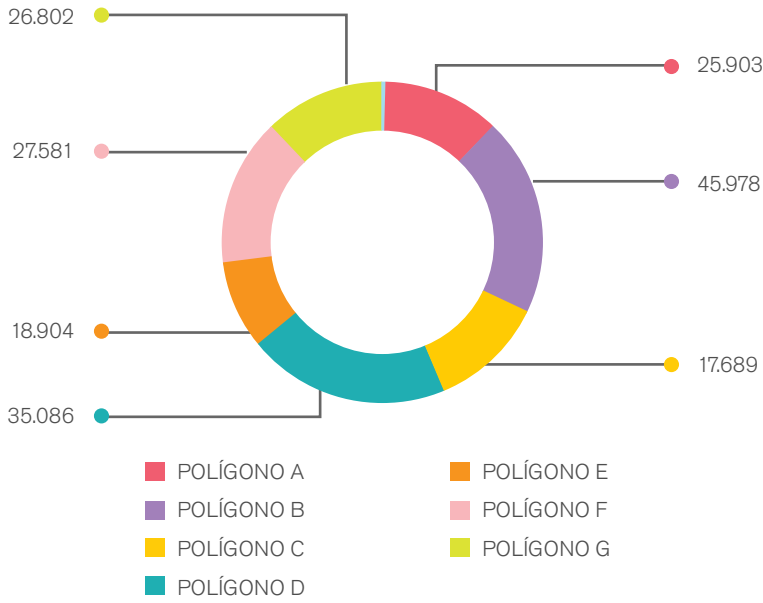


Gráfico 8. Distribución cargas en área vías

Desde estos supuestos el Master Plan genera un total de 750 200 puntos, equivalentes al área total del polígono seleccionado para el desarrollo del Master Plan.

Adecuaciones de infraestructura

Vías y red primaria de servicios públicos: de acuerdo con información periodística y ajustado a costos internacionales, se ha estimado 1 km lineal de vía asfaltada, incluidas las redes primarias de servicios públicos, en US\$ 1 750 000, que equivalen a 35 veces el valor de referencia asumido para el modelo de ensayo.

Para la distribución de cargas de vías y redes primarias de servicios públicos se han tomado como referencia los denominados circuitos 1 y 2, determinados en una longitud aproximada de 3 700 m. Esta asignación de carga genera un total de 129 500 puntos distribuidos de manera equivalente al área de los polígonos.

Ítem	ADECUACIÓN VÍAS SS.PP.
Equivalencia Puntos	35,00
Polígono A	14 872
Polígono B	31 232
Polígono C	13 103
Polígono D	19 791
Polígono E	10 781
Polígono F	25 388
Polígono G	13 204
Ame	1 128

DISTRIBUCIÓN CARGAS: ADECUACIÓN VÍAS Y SS.PP.

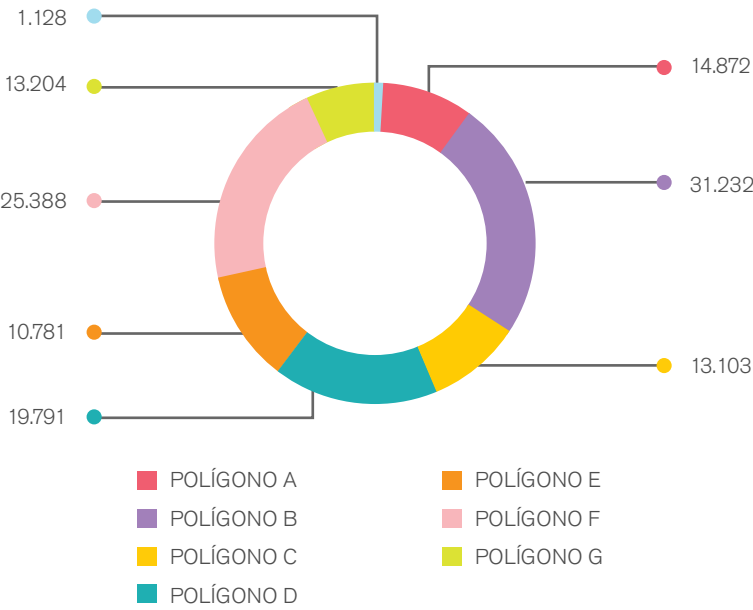


Gráfico 9. Distribución cargas en adecuación de vías y servicios públicos

Espacio público: el Master Plan contempla la posibilidad de que las áreas verdes se conviertan en espacio público cualificado; por esta razón, se propone como una carga la adecuación óptima de espacios públicos para un uso racional, que al mismo tiempo genere un mayor potencial de crecimiento de los valores del suelo de referencia en el Master Plan. Se ha estimado la adecuación en 1,5 el valor de referencia del modelo, o sea US\$ 75, que generan 390 301,5 puntos del total de cargas del polígono.

Ítem	ADECUACIÓN E.P.
Equivalencia Puntos	1,50
Polígono A	48 344
Polígono B	111 622
Polígono C	47 561
Polígono D	62 564
Polígono E	34 706
Polígono F	57 124
Polígono G	22 255
Ame	6 125

DISTRIBUCIÓN CARGAS: ADECUACIÓN ESPACIOS PÚBLICOS

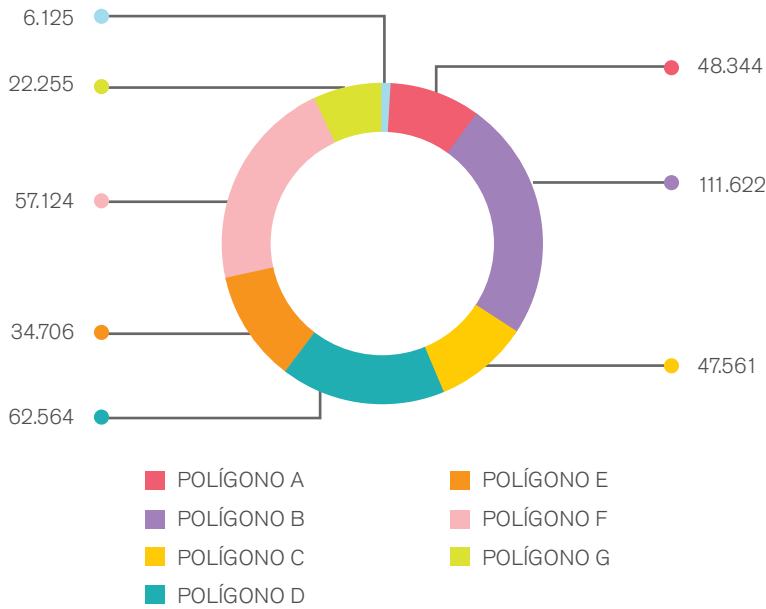


Gráfico 10. Distribución cargas adecuación de espacio público

Edificabilidad adicional: el Área de Manejo Especial (en adelante AME) corresponde a edificaciones al interior del área a desarrollar mediante el Master Plan, cuya conformación urbanística es diferente al resto del polígono. Asimismo, los desarrollos constructivos al interior de estas áreas presentan un alto nivel de consolidación y por lo tanto, los posibles desarrollos constructivos son limitados.

En este sentido, su asignación normativa será diferencial a la del resto del polígono, en ningún caso superará la norma definida para el mismo y su delimitación se hará en el marco del Master Plan. El AME será un polígono o área que podrá plantear el escenario para su desarrollo y su articulación urbana en las mejores condiciones.

El AME definida en el polígono A y específicamente en la unidad de actuación A2, está conformada por edificaciones que presentan un nivel alto de consolidación, referido por su uso y el estado de la construcción. Esta AME podrá utilizar los aprovechamiento establecidos en la formulación del Master Plan hasta su tope, bien sea en índice de construcción o densidades habitacionales.

Las edificaciones consolidadas en esta AME no han agotado sus aprovechamientos (altura, índice de construcción o densidad), por lo que, de acuerdo a las condiciones del polígono establecido normativamente, se podrán demoler y volver a desarrollar retomando los aprovechamientos mencionados. En este caso, las obligaciones se podrán pagar en suelo o en dinero, con cargo a los sistemas públicos del Master Plan.

Ahora bien, en los polígonos A y B y en el AME se concentra el mayor porcentaje de edificabilidad con 100% vendible debido a que en estos hay una mayor concentración de actividades comerciales, el uso de oficinas y servicios y el uso de viviendas. Esta prerrogativa de máxima edificabilidad se compensa con la venta de suelo virtual por parte del GAM a través de un acto administrativo, el cual define unos parámetros de edificabilidades básicas y edificabilidades adicionales.

En la propuesta del Master Plan se establece que el 40% de la edificabilidad total debe ser adquirida mediante la figura de la compra de suelo virtual, el cual posibilita la edificabilidad adicional.

Dado que la normativa contemplada desde el GAM, establecida en el PDU, determina unas sesiones del 39% en lotes mayores a 5000 m², con lo cual se asume el valor de edificabilidad adicional como 0,61 puntos por m² construable respecto al valor de referencia (US\$ 50). Este ítem genera 101 163 puntos como cargas del ejercicio urbanístico.

Ítem	COMPRA EDIFICAB ADICIONAL
Equivalencia Puntos	0,61
Poligono A	21 220
Poligono B	74 809
Poligono C	
Poligono D	
Poligono E	
Poligono F	
Poligono G	
Ame	5 134

DISTRIBUCIÓN CARGAS: COMPRA EDIFICABILIDAD ADICIONAL

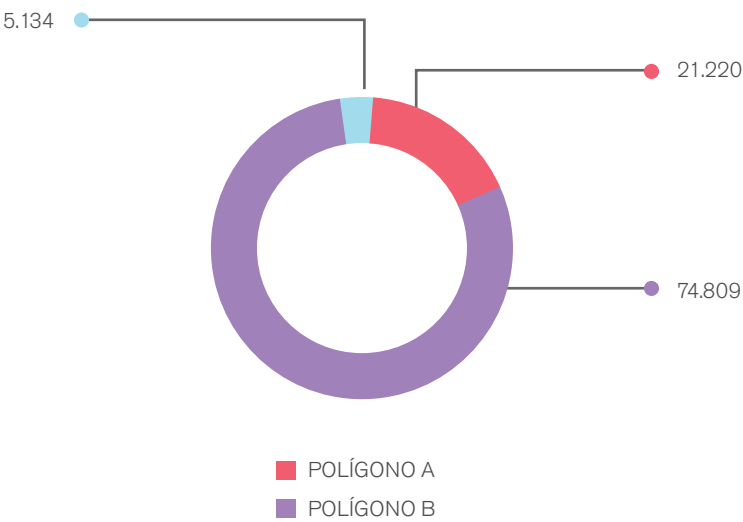


Gráfico 11. Distribución cargas en compra de edificabilidad adicional

Plusvalía como renta diferencial: las normas generadas por el Master Plan son de carácter general para todas las unidades de actuación que corresponden al polígono de planificación seleccionado en la fase de diagnóstico: 75,2 ha, dado que las condiciones de desarrollo de estas unidades de actuación jalonarán el aumento de precios del suelo; tanto el área determinada como AME como la definida en el polígono G por tener previas condiciones de urbanización no planificada ni normatizada, aportarán una renta diferencial como producto de una nueva normatividad con la cual se equiparan los precios del suelo para conservar condiciones de igualdad de desarrollo urbano respecto a las áreas adyacentes.

En otras palabras, tanto el AME como el polígono G solo podrán ser desarrollados con las mismas reglas mediante el pago de un porcentaje del incremento de los precios del suelo dado por la norma que propicia las condiciones necesarias para los aprovechamientos generales.

Dado que estos polígonos se benefician con un incremento importante en su precio sin ningún esfuerzo particular de sus propietarios, sino por el cambio de norma, constituyendo la figura denominada plusvalía tipo I por renta diferencial, se estima que un porcentaje de dicho cambio debe ser retribuido a la sociedad.

Para efectos del modelo se asume que el 40% de la edificabilidad total del AME, es decir 8 400 m² que corresponden a un área igual a los aprovechamientos adicionales, deberán tributar 4 puntos base por m² generando 33 600 puntos al total de las cargas del polígono. En cuanto al polígono G, se asume la equivalencia al 50% de los m² ocupados a su interior, generando 53 285 puntos al total de las cargas del polígono.

Ítem	PLUSVALÍA-RENTA DIFERENCIAL
Equivalencia Puntos	4,00
Polígono A	
Polígono B	
Polígono C	
Polígono D	
Polígono E	
Polígono F	
Polígono G	53 286
Ame	33 600

DISTRIBUCIÓN CARGAS: PLUSVALÍA - RENTA DIFERENCIAL

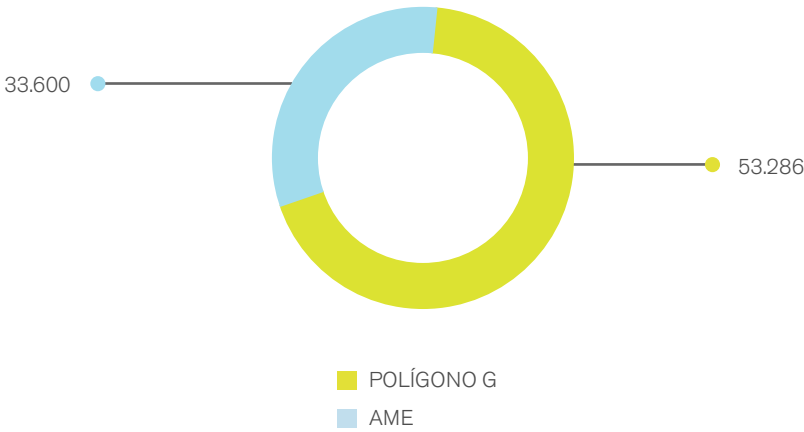


Gráfico 12. Distribución cargas en plusvalía-renta diferencial

Construcción de equipamiento cultural-comunitario: como parte de la metodología para equilibrar las cargas y beneficios, es usual seleccionar un “comodín” o carga urbanística (para el ejemplo, un equipamiento) que sea ejecutado con los aportes diferenciales de las unidades, que deban cumplir condiciones de igualdad para efectos de las posibilidades inmobiliarias, y que permitan favorecer aquellas unidades en las cuales, por tratarse de un proyecto público, se potencien las condiciones de equidad generando diferenciales que puedan convertirse, a criterio de las autoridades políticas y de planificación, en potencial de generación de subsidios para actividades sociales prioritarias, compensando los desfases encontrados entre cargas y beneficios.

El equipamiento genera un total de 910210 puntos al total de las cargas debido a que los polígonos A y B y AME son de vivienda, servicios y comercio, y parte del polígono E corresponde a un desarrollo privado de salud —que eventualmente podría ser una APP— así como el polígono G, que corresponde a la eco-aldea (polígonos 100% comerciales). Por lo anterior, los puntos en calidad de cargas del equipamiento cultural-comunitario se aplican de tal manera que permitan una condición de igualdad en estos polígonos para resguardar la equidad que tiene que generar el Master Plan.

Ítem	CONSTRUCC. EQUIPAM.
Equivalencia Puntos	7,00
Polígono A	150 850
Polígono B	412 300
Polígono C	
Polígono D	
Polígono E	303 450
Polígono F	
Polígono G	31 500
Ame	12 110

DISTRIBUCIÓN CARGAS: CONSTRUCCIÓN DE EQUIPAMIENTO

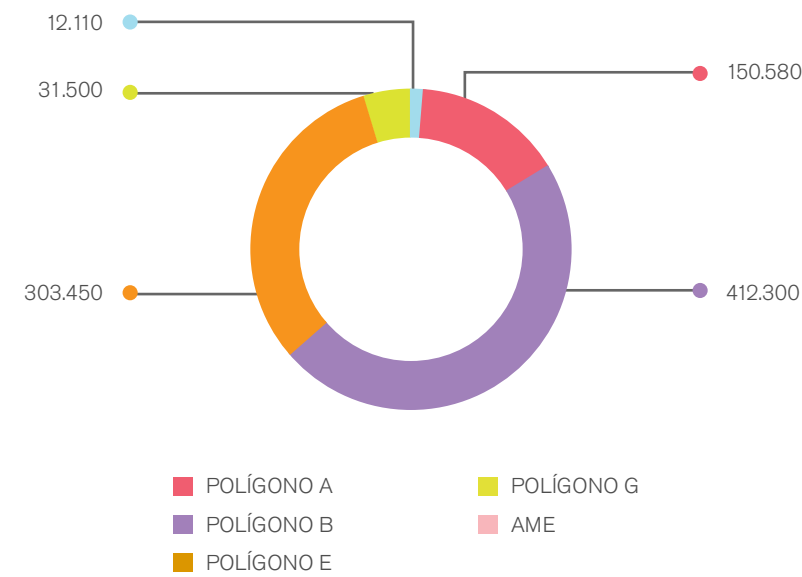


Gráfico 13. Distribución cargas en construcción de equipamiento

Aspectos puntuales de la recuperación de plusvalías

De este análisis se desprende el hecho de que las áreas destinadas a zonas verdes y espacio público al interior de cada una de las unidades de actuación, estimadas en 272 776 m², son en realidad un mecanismo de apropiación de plusvalías en especie. Las cargas definidas en área útil, como el parque Loro Mayu, el equipamiento cultural-comunitario, parque lineal de la eco-aldea (polígono G) y vías, pagadas en m² de suelo, corresponden a las cesiones obligatorias del 39 % exigido por la norma expresada en el PDU, equivalente a 293 311 m².

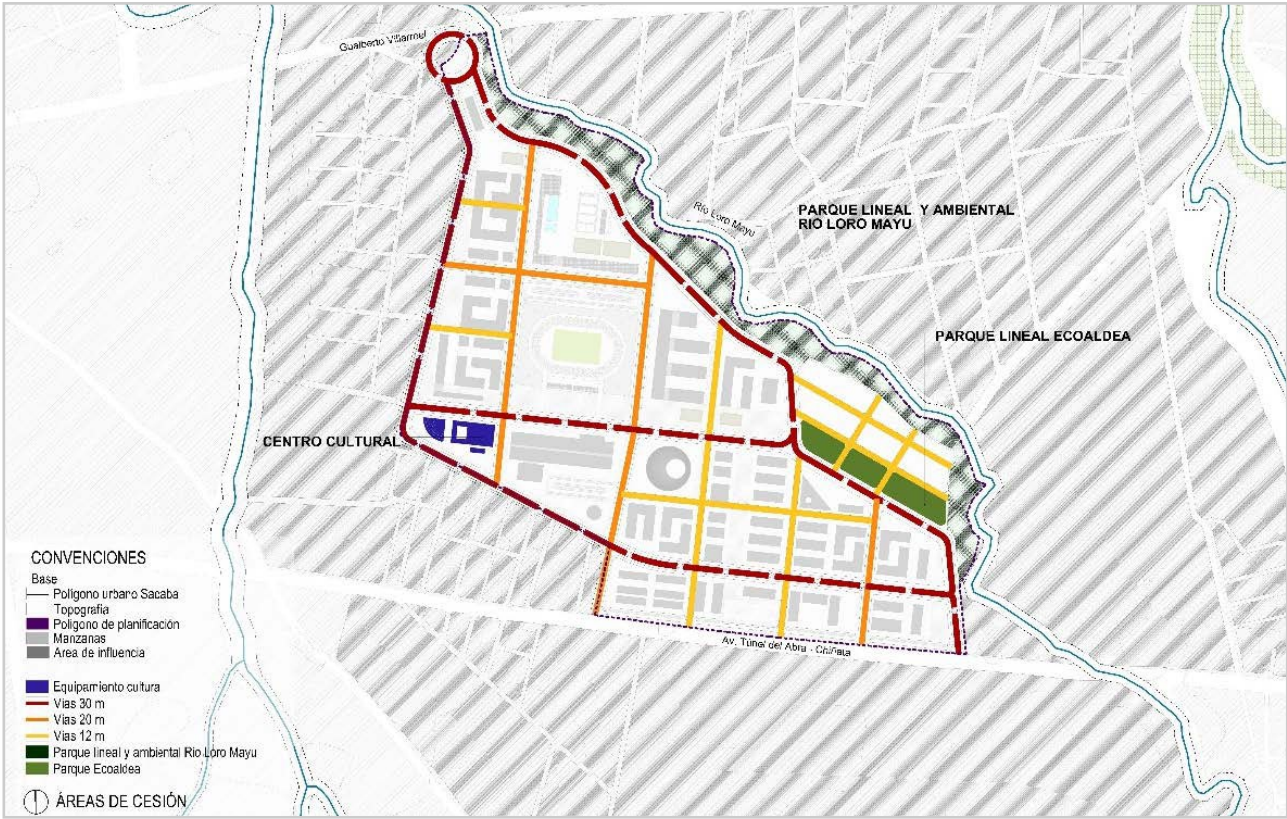


Figura 54. Áreas de cesión

Ítem	TOTAL CARGAS PUNTOS
Polígono A	321 442
Polígono B	810 890
Polígono C	136 570
Polígono D	197 005
Polígono E	411 394
Polígono F	229 589
Polígono G	196 739
Ame	64 632
TOTAL	2 368 261

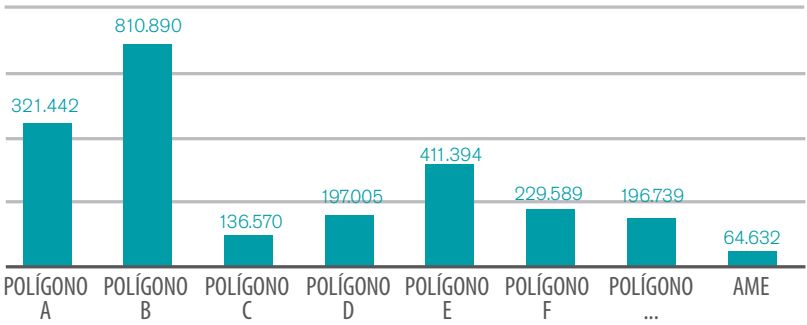


Gráfico 14. Total puntos cargas

Ítem	TOTAL PUNTOS BENEFICIOS
Polígono A	2 089 200
Polígono B	5 270 985
Polígono C	1 060 240
Polígono D	2 693 389
Polígono E	2 673 533
Polígono F	1 208 113
Polígono G	1 278 859
Ame	420 000
TOTAL	16 694 318,20

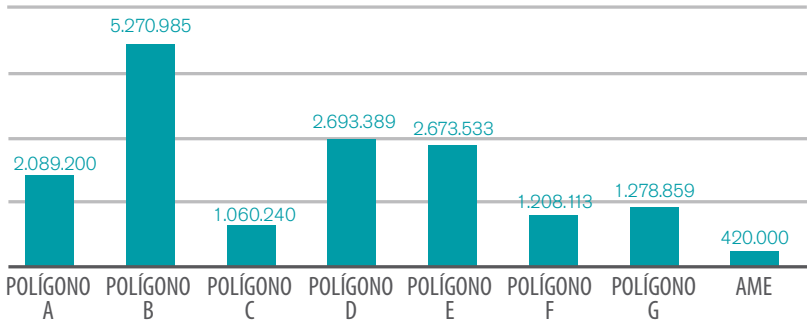


Gráfico 15. Total puntos por beneficios

Cuadro y gráfico resumen

Ítem	RELACIÓN # VECES CARGAS EN BENEFICIOS
Polígono A	6,50
Polígono B	6,50
Polígono C	7,76
Polígono D	13,67
Polígono E	6,50
Polígono F	5,26
Polígono G	6,50
Ame	6,50
	7,40

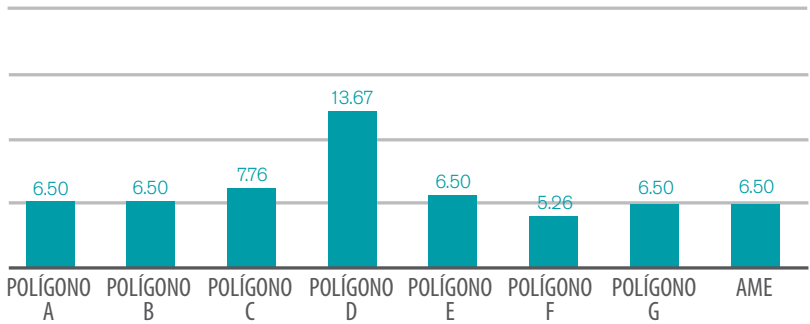


Gráfico 16: Relación número de veces cargas en beneficios

11.1.4 Asistencia técnica y acompañamiento a las instituciones responsables

La infraestructura es el conjunto de estructuras, instalaciones y equipos que soportan la base socioeconómica de los sectores productivos y los hogares, necesarios para el desarrollo de un territorio; no obstante, los Estados latinoamericanos no cuentan con los suficientes recursos para equiparar el crecimiento de las necesidades poblacionales con la provisión de nueva infraestructura en los distintos territorios, y, por lo tanto, evidencia un obstáculo para el desarrollo económico y humano.

Según el documento *Aportes para un diagnóstico sobre las restricciones al desarrollo y a una integración económica más profunda* (2010), “la infraestructura facilita el desarrollo social, especialmente cuando la infraestructura está inserta en políticas de conectividad e inclusión social orientadas a las regiones más desamparadas económica y socialmente, contribuyendo a la vez a reducir los desequilibrios distributivos”.

Asimismo, el documento *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe* (2011) advierte que “en los últimos años, en América Latina y el Caribe las inversiones en infraestructura económica y sus servicios derivados han sido insuficientes”. Algunas conclusiones de este informe estiman que estos países “deberían invertir anualmente entre 2006 y 2020 un monto promedio equivalente al 5,2% de su PBI si buscan dar respuesta a las necesidades de inversión y mantenimiento que surgen de la demanda de los particulares y las empresas, o una cifra aún mayor —7,9%— si lo que persiguen es alcanzar los niveles de infraestructura per cápita del sudeste asiático.”

En definitiva, la falta de recursos y la destinación de los mismos, que generalmente son utilizados para cubrir otros rubros o necesidades diferentes a la provisión y operación de infraestructura, y el crecimiento demográfico que conlleva un incremento proporcional de demandas de servicios, dan como resulta un aumento del inventario de proyectos de reparación y renovación de infraestructura, además de un deterioro de los indicadores de cobertura y calidad.

Esta falta de infraestructura por el creciente inventario y el deterioro de indicadores obliga a un cambio de estrategias y modelos tradicionales con la incorporación de políticas públicas integrales y la implementación de mecanismos adecuados y eficientes, como las asociaciones público-privadas, que permitan una disposición equitativa de la infraestructura y una distribución eficiente de los recursos.

La creciente integración de estos instrumentos de financiación de los soportes territoriales en algunos países latinoamericanos, con resultados alentadores, permite asumir estrategias similares a la hora de pensar en herramientas para el diseño, construcción, financiación, operación y mantenimiento de la infraestructura pública.

Por último, como advierte el informe *Asociación público privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia* (2015), “los países suramericanos tienen bien aprendida la lección que define la infraestructura como una de las condiciones necesarias para avanzar

hacia una sociedad más sostenible, como soporte de la economía y del desarrollo de los mercados, y como vehículo para la integración regional”.

“Ante esta realidad, las políticas adoptadas en los países juegan un papel fundamental para conseguir emprender los planes descritos anteriormente, así como el resto de proyectos necesarios en la región. Para ello es necesario aplicar reformas a los sistemas que existen actualmente, a fin de que se incentive una mayor participación privada en la ejecución y financiamiento de proyectos de infraestructura y se busquen recursos provenientes de los mercados financieros nacionales, extranjeros y de los mercados internacionales de capital.”

Asociaciones público-privadas (APP)

Parte de la definición conceptual y metodológica está basada en algunos estudios e informes del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, como el Abecé Asociaciones público privadas (2013), y las Guías de Asociación Público Privadas (2016), y de la Procuraduría General de la Nación de Colombia con el documento Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público Privadas de Iniciativa Privada (2015).

La asociación público-privada (APP) es una tipología contractual entre una entidad pública y una empresa privada con el fin de proveer bienes públicos en el marco de una financiación de largo plazo, y a través de pagos diferidos por el Estado, por los privados o por ambos. Esta asociación, como mecanismo de vinculación de capital privado para financiar las infraestructuras públicas, se concreta en obligaciones, derechos, riesgos compartidos, pagos, incentivos y deducciones, de acuerdo a los estándares de calidad e indicadores de cumplimiento.

Las APP definen un esquema de ejecución de un proyecto de inversión para proveer infraestructura donde el sector privado se arroga la facultad de la administración y la mitigación de los riesgos; a su vez, se encargan de emprender procesos de diseño y construcción de infraestructura, o de reparación y mantenimiento de equipamientos y de infraestructura para la prestación de servicios públicos.

Una APP, por ende, es el mecanismo contractual de largo plazo para vincular al sector privado en el desarrollo urbano mediante la provisión de infraestructura pública. Las APP operan como mecanismo tendiente a crear ofertas público-privadas para satisfacer las demandas colectivas y comunitarias mediante proyectos de construcción y mantenimiento de infraestructura pública, en el marco de definición de criterios de calidad y disponibilidad de prestación de servicios a la ciudadanía.

La construcción de infraestructura para incrementar la competitividad y para el crecimiento económico de un territorio debe ser una condición imperativa, por lo cual se hace necesario un mecanismo de APP que permita una complementariedad entre los recursos, la operatividad y el conocimiento.

Si los recursos en los distintos niveles de gobierno son limitados, es menester emplear herramientas que permitan satisfacer las necesidades de inversión en infraestructura, razón

por la cual resulta decisiva para el desarrollo territorial la participación del sector privado en los emprendimientos públicos.

En definitiva, las APP buscan incentivar y estimular la participación de la empresa privada en algunos proyectos de interés público a través de obligaciones bien estipuladas, como: la definición de una forma de financiación en la cual el sector privado construye la infraestructura y el sector público retribuye la actuación privada, según el cumplimiento de los criterios establecidos, haciendo un desarrollo más eficiente y eficaz de los proyectos, ya que por la motivación de la APP, al privado se le garantiza el retorno y las utilidades.

Ahora bien, las APP, según Lucioni (Cepal, 2011):

es que el sector privado puede proveer infraestructura y servicio en áreas tradicionalmente atendidas por los gobiernos. En especial en carreteras, puertos, agua y saneamiento, hospitales, escuelas y cárceles. Bajo este esquema el gobierno define el servicio que requiere y el socio privado diseña el proyecto, construye, financia y opera el servicio en oposición a los esquemas “diseño, construcción”, relacionados con la obra pública tradicional. (...) Por otra parte, una de las ventajas de este tipo de asociaciones es que les permite a los gobiernos proveer de nueva infraestructura y sus servicios asociados sin incrementar los gastos de capital en el presupuesto, puesto que pasan a ser financiados por el sector privado. Luego, una vez que el proyecto se encuentra finalizado y en operación, el sector privado reembolsa su inversión mediante tarifas, cánones, y alquileres. (...) el sector público atiende las tareas de supervisión y regulación del servicio y el ejercicio de prácticas de buen gobierno, mientras que al sector privado le corresponde asumir los riesgos en la ejecución, operación y financiamiento del proyecto

Algunas ventajas y beneficios de implementar los esquemas de APP para potenciar los desarrollos territoriales consisten en que se dispone de manera rápida de la infraestructura necesaria; se planean de forma adecuada los recursos fiscales; se despliegan sinergias que se especializan en sus capacidades específicas; se plantean incentivos para el cumplimiento de términos; se establecen medidas de transparencia en la contratación; se distribuyen los riesgos, y se garantiza el respectivo mantenimiento de la infraestructura. Estas condiciones permiten aumentar el nivel de desarrollo económico y social y en general, la competitividad.

La implementación de las APP es más factible en infraestructura como la de transporte y movilidad urbana, que permite aumentar los niveles de competitividad y crecimiento económico, así como en la infraestructura social como la de educación, salud, deportes, cultura, etc., para incrementar el capital y la movilidad social.

La planificación y diseño del esquema para concertar una APP debe contener los incentivos suficientes que permitan atraer inversionistas interesados en el desarrollo

urbano, con capacidad económica suficiente que respalde el proyecto, y con experiencias y antecedentes necesarios para su adecuado funcionamiento en las distintas etapas: diseño, operación y mantenimiento. Cabe aclarar que el socio privado solo recibe el pago luego de la entrega verificada de la infraestructura, por lo cual existe un fuerte incentivo de cumplimiento respecto al tiempo y costos establecidos.

Los roles de los sectores público y privado en las APP

El rol del sector público en las APP se enmarca en la identificación prioritaria de la infraestructura, en el diseño de la estructura del proyecto, en la administración del contrato, en la evaluación de las iniciativas y en la adjudicación del contrato. Es el encargado de la elaboración de lineamientos y especificaciones técnicas sobre materiales, métodos y/o acabados, además de la confección de requerimientos y necesidades en términos de calidad y niveles del servicio.

El papel del sector privado en las APP es dado por su función de socio estratégico en el desarrollo urbano a través de la eficiencia y ventaja operativa y funcional, precedentes del conocimiento y experiencia especializada. Es decir, el privado asume la tarea de diseñar, construir, mantener y operar la infraestructura a largo plazo cumpliendo indicadores de desempeño y condiciones de disponibilidad establecidos previamente por el ente público. Asimismo, la empresa privada se encarga del ensamble de los equipos especialistas de trabajo en sus diferentes etapas.

Tipos de iniciativas de las APP

- a. **Iniciativa pública:** la propuesta y metodología de implementación de la asociación público-privada está estructurada por los entes públicos con la participación de la empresa privada. La fuente de pago se establece a través de aportes públicos, aportes por la explotación económica de la APP, o mixta (combinación de ambos). El procedimiento de selección se hace mediante licitación pública.
- b. **Iniciativa privada:** la propuesta de la asociación público-privada está estructurada por la empresa privada, la cual asume el riesgo de la estructuración sin obligación del sector público a reconocer los costos asociados. La fuente de pago se establece mediante la explotación económica del proyecto. Es decir, el ente público puede realizar aportes para el desarrollo del proyecto y la empresa privada hace la inversión a cambio del derecho de la explotación de la infraestructura.

Estructuración y evaluación de iniciativas privadas por el ente público

La estructuración de las iniciativas exige estudios, análisis de riesgos, evaluación socioeconómica y justificación de la modalidad de contratación. Luego de la estructuración técnica, legal y financiera se debe emprender un procedimiento que integra dos etapas: prefactibilidad y factibilidad.

La evaluación de las iniciativas privadas debe contener, como primera medida, una etapa de prefactibilidad que permita que el ente público evalúe la propuesta y decida la pertinencia y prioridad con el desarrollo municipal, además de la coherencia de la financiación. Luego, en la etapa de factibilidad las empresas privadas realizan los estudios correspondientes y acuerdan su implementación con el ente público.

En caso de ser verificada y aprobada esta etapa, el proponente podrá continuar con la estructuración del proyecto y con el inicio de la etapa de factibilidad. En la etapa de factibilidad se profundizan los análisis y la documentación básica en cuanto a los aspectos y caracterización técnica, legal, financiera y ambiental. A continuación se anotan requisitos mínimos para un proyecto de iniciativa privada de acuerdo a la etapa de prefactibilidad y factibilidad:



Cuadro 6. Evaluación de iniciativas privadas

INICIATIVA PRIVADA EN ETAPA DE PREFACTIBILIDAD		INICIATIVA PRIVADA EN ETAPA DE FACTIBILIDAD	
Nombre y descripción completa del proyecto que incluye	Nombre o razón social, domicilio, teléfono, correo electrónico y representante legal	Originador del proyecto	Documentos que acrediten su capacidad financiera o de potencial financiación, de acuerdo con lo definido por la entidad estatal competente
	Documentos que acrediten su existencia y representación legal		
	Diagnóstico actualizado que describa la situación actual del bien o servicio público		Documentos que acrediten la experiencia en inversión o de estructuración de proyectos para desarrollar el proyecto, de acuerdo con lo definido por la entidad estatal competente
	Descripción general del proyecto		
	Descripción de la necesidad a satisfacer		Diagnóstico definitivo que describa la forma mediante la cual se satisface la necesidad mediante la provisión del bien o servicio público
Alcance del proyecto	Población beneficiada	Nombre definitivo, ubicación geográfica y descripción detallada del proyecto y sus fases	Identificación de la población afectada y la necesidad de efectuar consultas previas
	Actividades o servicios que asumiría el inversionista.		Evaluación costo-beneficio del proyecto, analizando el impacto social, económico y ambiental del proyecto sobre la población directamente afectada, evaluando los beneficios socioeconómicos esperados
	Estudios de demanda en etapa de prefactibilidad		Descripción del servicio que se prestaría bajo el esquema de Asociación Público Privada
	Cronograma general y plan de inversiones de las etapas de construcción y operación, mantenimiento, organización y explotación del proyecto, según corresponda		Terreno, estudio de títulos, identificación de gravámenes, servidumbres y demás derechos que puedan afectar la disponibilidad del bien
	Estudios de ingeniería, los cuales deberán estar mínimo en etapa de prefactibilidad. Estos estudios deberán ser anexados con el proyecto		Tipificación, estimación y asignación definitiva de los riesgos del proyecto
Diseño mínimo en etapa de prefactibilidad	Cronograma de desarrollo de estudios y diseños	Riesgos del proyecto	Análisis de amenazas y vulnerabilidad para identificar condiciones de riesgo de desastre, de acuerdo con la naturaleza del proyecto, en los términos del presente decreto
	Propuesta identificando actores financieros, operativos y administrativos involucrados		Estimación de inversión y de costos de operación y mantenimiento y sus proyecciones, discriminando el rubro de administración, imprevistos y utilidad
			Estimación de los ingresos del proyecto y sus proyecciones, supuestos financieros y estructura de financiamiento, construcción de los estados financieros, valoración del proyecto, y diseño definitivo de la estructura de la transacción propuesta (actores financieros, operativos y administrativos)
Especificaciones del proyecto	Identificación de factores que afectan la normal ejecución del proyecto, entre otros, factores sociales, ambientales, prediales o ecológicos y propuesta inicial de mitigación de la potencial afectación para darle viabilidad al proyecto	Análisis financiero	Estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto y diseño arquitectónico cuando se requiera
Costo estimado	Estimación inicial de costos de inversión, operación, mantenimiento y sus proyecciones	Estudios actualizados	Minuta del contrato a celebrar y los demás anexos que se requieran
	Estimación inicial de los ingresos operacionales del proyecto y sus proyecciones		
Fuente de financiación	Estimación preliminar de la necesidad de contar con desembolsos de recursos públicos	Minuta del contrato y anexos	Declaración juramentada sobre la veracidad y totalidad de la información que entrega el originador de la propuesta
	Identificación y estimación de las potenciales fuentes de financiación		

Para terminar, es pertinente exponer algunos de los retos del informe Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia (2015): Las APP, como mecanismo de licitación para la gestión de la infraestructura territorial, generan un valor agregado frente a otros procedimientos convencionales; asimismo, es necesario establecer criterios sociales y fiscales que justifiquen el instrumento, y la instrucción adecuada a los funcionarios públicos, además de la gestión de las asociaciones en contextos locales y regionales, y la ampliación en la participación y competencia en la licitación.

A su vez, es necesaria la distribución equitativa y proporcional en la transferencia de los riesgos, e importante la apertura de las múltiples fuentes de financiación de proyectos estratégicos, y por último es fundamental diseñar mecanismos que permitan dirimir los conflictos entre las partes y mejorar la transparencia de la información.

11.2 DEFINICIÓN DE ELEMENTOS PARA LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN

11.2.1 Definición de elementos que aseguran su viabilidad financiera y ejecución

La viabilidad financiera se define como el potencial de edificabilidad de cada una de las unidades de actuación y sus posibilidades en el mercado inmobiliario. Este está determinado por la dinámica del mercado y la capacidad de generar proyectos competitivos acordes con las necesidades y demanda.

Por otra parte, la capacidad normativa del Estado juega un papel preponderante en la regulación de los precios del suelo y, de manera fundamentada, en los potenciales de edificabilidad que permitan o posibiliten el desarrollo de determinado proyecto.

Para el caso del Master Plan, se han definido unas normas de edificabilidad y usos para cada unidad de actuación, tal como aparece en el cuadro de normas de edificabilidad. El potencial comercial de cada unidad de actuación está definido sobre la base del precio de referencia y su correlación de precios de acuerdo a la ubicación de la unidad de actuación y a los usos normados en cada uno de ellos.

Por otro lado, la definición de unidades de actuación generadoras de plusvalías y las respectivas unidades receptoras de los mismos, permite atribuir a las segundas una repartición que asegure la viabilidad financiera de proyectos de claro interés público, sin necesidad de la concurrencia de recursos externos al Master Plan, lo cual asegura, desde la perspectiva de los recursos, la posibilidad de ejecución.

De la misma manera, en las unidades de actuación generadoras se parte del concepto, como se ha explicado anteriormente, de que los productos inmobiliarios ofrecidos tienen un gran potencial de rentas diferenciales producto de las plusvalías. Este elemento obra a favor de los intereses del GAMS y de la apropiación de las mismas por parte del conjunto de la sociedad, producto de su esfuerzo.

Tabla 13. Áreas generadoras y receptoras de plusvalías

ÁREAS GENERADORAS Y RECEPTORAS DE PLUSVALÍAS								
	A	B	C	D	E	F	G	AME
-Cargas - Plusvalías Dinero	8 603 513	24 355 437	-	-	15 172 500	-	4 239 289	2 542 197
+ Plusvalía en Áreas Receptoras	-	-	13 349 999	10 080 000	640 000	22 685 000	-	-
	A	Unidades de Actuación Generadoras			C	Unidades de Actuación Receptoras		

11.2.2 Definición de los elementos secundarios y su programación temporal de ejecución

El ejercicio modelo del Master Plan define como elementos aquellos susceptibles de ser modificados de acuerdo con la actualización de la valoración de precios del suelo, costos de producción y precios de venta de los productos inmobiliarios resultantes.

De la misma manera, la capacidad de modificar índices de ocupación, edificabilidad y usos, tal como aparece en el modelo matemático adjunto, que es parte integral del Master Plan, aporta la posibilidad de adaptar a las políticas nacionales, a las intencionalidades de generación de condiciones de equidad social y a las acciones urbanísticas propias del GAMS, la prioridad del mismo y proporcionan a las decisiones administrativas un amplio margen de acción para adaptarse a condiciones. Cada una de estas variables ha sido claramente expuesta en otros apartados. El modelo matemático adjunto tiene en la sección “variables” la posibilidad de modificar de manera interactiva los parámetros fundamentales de acuerdo con los supuestos enunciados.

- El establecimiento de puntos, como se ha explicado en la sección Reparto equitativo de cargas y beneficios, es un modelo que permite la corrección y ajuste de las bases del reparto generando la posibilidad real de mantenerse actualizado y de adaptarse a condiciones sobrevinientes. Este asume la base de los puntos, con un valor igual al determinado como base del precio del m² de suelo en el área del Master Plan, así:

Base Puntos	1
Valor m² Suelo US\$	50

* Los campos que aparecen con fondo gris son las variables que pueden ser modificadas para ajustar el modelo.

Sobre esta misma base se establecen los potenciales precios de venta de los productos inmobiliarios, resultantes de la operación urbana. Estos han sido calculados sobre el precio de venta del m² en la unidad Bartolina de la Asociación Estatal de Vivienda, para la vivienda social y desde allí se establecen relaciones directas para los diferentes usos y ubicaciones al interior del MP, y se definen las equivalencias respectivas, así:



Figura 55. Áreas generadoras y receptoras de plusvalías

Tabla 14. Base cálculo edificabilidad vendible – uso – área – proporción entre usos – equivalencia

BASES DE CÁLCULO EDIFICABILIDAD VENDIBLE - USO - ÁREA - PROPORCIÓN ENTRE USOS - EQUIVALENCIA						
Ítem	Subtotal Edificabilidad Vendible m²	Proporción según Uso	Equivalencia en Puntos	% Edificabilidad Vendible	Puntos Equivalentes de Edificabilidad Vendible	Equivalencia Unitaria En US
Vivienda C	190 800	1,00	12	100%	2 289 600	600
Vivienda B	120 225	1,25	15	100%	1 803 375	750
Vivienda A	189 825	1,50	18	100%	3 416 850	900
Comercio Pqña Escala	63 050	1,50	18	100%	1 134 900	900
Vivienda Ecoaldea	53 286	2,00	24	100%	1 278 859	1 200
Servicios/ Oficinas	29 200	2,00	24	100%	700 800	1 200
Comercio	32 800	2,50	30	100%	984 000	1 500
Eq Cultural	22 793	1,50	18	10%	41 028	900
Eq Educativo	109 620	1,50	18	60%	1 183 900	900
Eq General	16 991	1,00	12	10%	20 389	600
Eq Deportivo	115 058	1,75	21	50%	1 208 113	1 050
Eq Salud	109 688	2,00	24	100%	2 632 506	1 200
Total edific. Vendible m²	1 053 336,02				16 694 318,20	
Variables Susceptibles de Cambio Según Contexto y/o Información Actualizada						

En cuanto a la programación temporal de ejecución, el Master Plan propone un desarrollo por etapas con la intención de financiar de manera racional cada polígono y, en consecuencia, detonar paulatinamente otras unidades de actuación para permitir la apropiación definitiva del potencial del proyecto.

Los momentos (etapas de desarrollo) que se definen determinan el modelo de ocupación que lleva impreso la capacidad económica para la financiación de cada unidad de actuación, con lo cual, el desarrollo constructivo e inmobiliario por etapas, pensada de manera racional y eficiente, resulta en la capacidad financiera intrínseca del desarrollo que

combina recursos provenientes del sector público, del sector privado y de las plusvalías generadas por el proyecto.

El momento o etapa 1 desarrolla las unidades de actuación A1 y A2 del polígono A, dedicadas a la promoción de viviendas, servicios y comercio; la unidad de actuación B4 del polígono B, dedicada a la vivienda y al comercio de escala barrial, y la unidad de actuación C4 del polígono C, dedicada al centro de la innovación. La inversión privada y/o mixta propuesta para el desarrollo de estas unidades de actuación, donde las tasas de retorno son mayores, permite detonar procesos urbanos en los polígonos de las otras etapas de desarrollo con unas condiciones más óptimas respecto a la valorización del suelo y a la captación de plusvalías.

El momento o etapa 1A que desarrolla las unidades de actuación del polígono G, dispuesta para la construcción de la eco-aldea y que se propone el desarrollo mediante financiación privada, es un intermedio entre las etapas 1 y 2 con el fin de capturar el valor de las nuevas condiciones desencadenado por las unidades de actuación de la etapa 1, con el potencial de desarrollo de las unidades de actuación de la etapa 2.

El momento o etapa 2 desarrolla las unidades de actuación A3 del polígono A dedicada a la promoción de viviendas, servicios y comercio, que se propone de inversión privada; las unidades de actuación E1 y E2 del polígono, la primera dispuesta para la construcción de un centro cultural y que se propone con inversión pública y con la transferencia de plusvalías, y la segunda para la construcción de un centro hospitalario financiado a través de un mecanismo de asociación público-privada, y las unidades de actuación D3 y D4 del polígono D dedicadas a la vivienda social y al comercio de escala barrial y de financiación pública en sociedad entre el gobierno nacional y el municipal. La transferencia de plusvalías en esta etapa es fundamental para el desarrollo del Master Plan, ya que permiten la construcción de equipamientos e infraestructura valiosa para potenciar los proyectos y complementar de manera importante las actuaciones y financiación pública del desarrollo integral.

El momento o etapa 3 que desarrolla las unidades de actuación B1, B2, B3 y B6 del polígono B, dedicada a la promoción de viviendas y comercio barrial propuesta con inversión privada, y las unidades de actuación D1 y D2 del polígono D, dedicadas a la vivienda social y al comercio de escala barrial y de financiación pública en sociedad entre el gobierno nacional y el municipal, representan la consolidación de la estructura residencial y de la vivienda a través de la financiación pública, privada y de las tasas de transferencia del mismo Master Plan.

El momento o etapa 4 que desarrolla la unidad de actuación A4 del polígono A, dispuesta para la promoción de viviendas, servicios y comercio, y las unidades de actuación B1 y B5 del polígono B dedicadas a la vivienda y al comercio de escala barrial, ambas con inversión privada; la unidad de actuación C1 del polígono C donde se propone un centro universitario, y las unidades de actuación F1 y F2 dedicadas a la construcción de un estadio y al centro de recreación y deporte, respectivamente, propuestos con financiación pública o por asociación público-privada. Esta última etapa permite el desarrollo de los grandes equipamientos de orden metropolitano combinados con viviendas de nivel medio y medio-alto.

Cuadro 7. Etapas de desarrollo según unidad de actuación

ETAPAS	POLÍGONO	UNIDADES DE ACTUACIÓN	INFRAESTRUCTURA
Momento 1	Polígono A	UA: A1, A2	Vivienda, comercio, servicios
	Polígono B	UA: B4	Vivienda y comercio barrial
Momento 1A	Polígono G	UA: G	Eco-aldea
	Polígono A	UA: A3	Vivienda, comercio, servicios
Momento 2	Polígono E	UA: E1, E2	Centro cultural y centro hospitalario
	Polígono D	UA: D3, D4	Vivienda social y comercio barrial
Momento 3	Polígono B	UA: B1, B2, B3, B6	Vivienda y comercio barrial
	Polígono D	UA: D1, D2	Vivienda social y comercio barrial
Momento 4	Polígono A	UA: A4	Vivienda, comercio, servicios
	Polígono B	UA: B1, B5	Vivienda social y comercio barrial
Momento 4	Polígono C	UA: C1	Centro universitario
	Polígono F	UA: F1, F2	Estadio y Centro de recreación y deporte

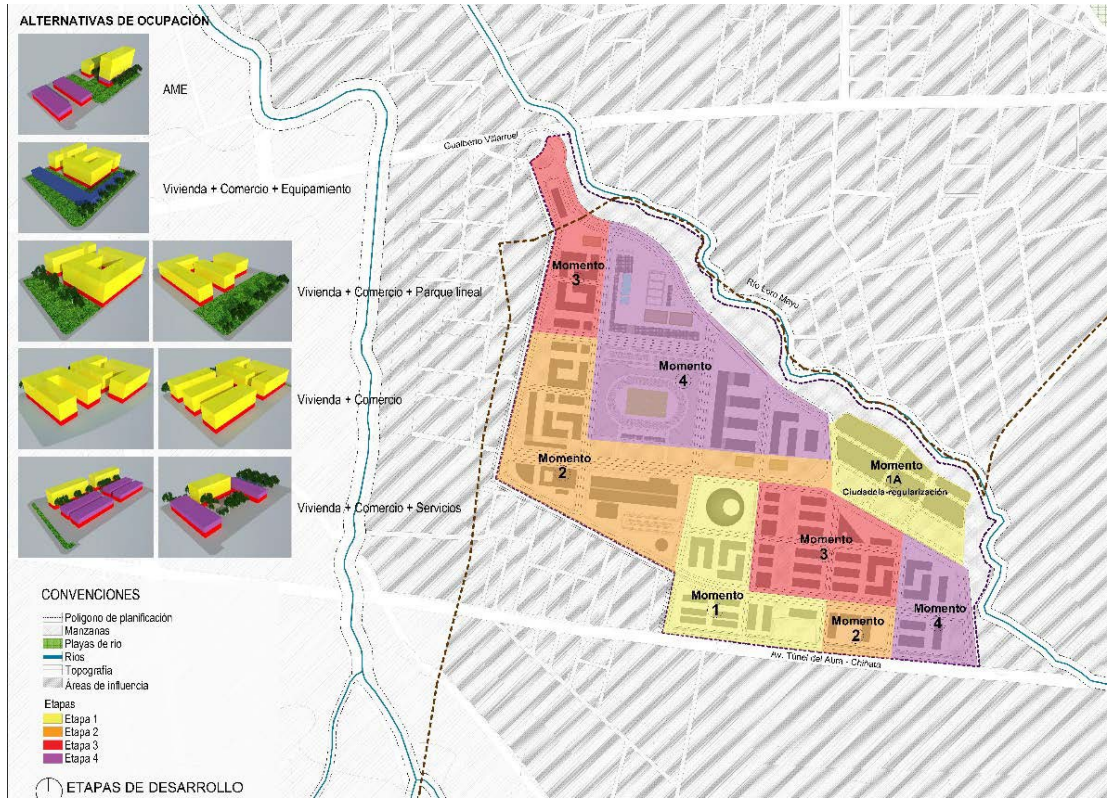


Figura 56. Etapas de desarrollo (ver anexo plano Etapas de desarrollo)

11.2.3 Definición de costos

Los costos del Master Plan han sido calculados como variables a partir de la misma base de cálculo de referencia que, para nuestro caso, fue el del proyecto Bartolina de la Asociación Estatal de Vivienda, al menos en el caso de los costos directos. Con el objeto de que el ejercicio de planificación tenga la capacidad de adaptarse a las condiciones actualizadas y a las condiciones sociales, inmobiliarias o políticas, a criterio de la autoridad, de planificación, estas podrán ajustarse en el modelo matemático siguiente:

Tabla 15. Costos directos unitarios por tipología

COSTOS DIRECTOS UNITARIOS POR TIPOLOGÍA		
Producto Inmobiliario	Equivalencia	US\$
Vivienda C	1,50	450
Vivienda B	1,25	375
Vivienda A	1,00	300
Comercio Pqña Escala	1,00	300
Vivienda Ecoaldea	1,50	450
Servicios/Oficinas	1,50	450
Comercio	1,20	360
Eq Cultural	2,00	600
Eq Educativo	1,50	450
Eq General	1,30	390
Eq Deportivo	1,50	450
Eq Salud	2,00	600

* Los campos que aparecen con fondo gris son las variables que pueden ser modificadas para ajustar el modelo.

Como puede apreciarse, se han establecido equivalencias de costos directos a partir del valor de referencia suministrado. Por ejemplo, se asume que la vivienda tipo C puede tener un costo directo 50% superior al de la definida como Vivienda A, o de referencia; o que un equipamiento complejo de salud podría tener unos costos directos dos veces más que el

de la vivienda de referencia. Estas relaciones pueden modificarse en el modelo así como el valor de referencia, de tal manera que permitan flexibilidad y adaptabilidad al modelo.

Los costos indirectos, por su parte, tienen como base de referencia los valores esperados de ingresos de cada unidad de actuación y se calculan como porcentaje de los ingresos totales. Por su parte, estos porcentajes son los aplicados en la técnica de viabilidad financiera con mayor frecuencia, lo cual no excluye la posibilidad de que puedan ser modificados de acuerdo a criterios técnicos debidamente acordados.

Tabla 16. Costos indirectos como porcentaje de ventas potenciales

COSTOS INDIRECTOS COMO PORCENTAJE DE VENTAS POTENCIALES			
Ítem	Base Cálculo	Peso en % de Ventas	
		Comerciales	Equipam/Publ
2,1 HONORARIOS			
Arquitectura	Ventas	1,00%	1,00%
Interventoría	Ventas	0,50%	0,50%
Construcción	8% Contrucc.	3,75%	3,75%
Honorarios Técnicos (Estru, elect, hidráulicos, etc)	Ventas	0,50%	0,50%
Gastos Ventas	Ventas	3,00%	3,00%
Publicidad	Ventas	2,00%	2,00%
Gerencia y promoción	Ventas	2,50%	1,50%
Fiducia	Ventas	0,05%	0,00%
TOTAL HONORARIOS		13,30%	8,25%
2,2 OTROS INDIRECTOS			
Impuestos de construcción y seguros		5,00%	5,00%
Gastos legales		1,00%	1,00%
TOTAL OTROS INDIRECTOS		6,00%	6,00%
TOTAL INDIRECTOS		19,30%	14,25%

11.2.4 Viabilidad financiera y programación de inversiones

De acuerdo con las definiciones detalladas anteriormente, el modelo financiero se construye con las posibilidades de modificar las variables fundamentales. Cada uno de los polígonos tiene un comportamiento particular por las condiciones de sus potenciales de

desarrollo, determinadas también por condiciones como ubicación respecto a la vía de El Abra, cercanía con áreas de futuro desarrollo urbanístico y sus oportunidades comerciales, o bien por la capacidad de generación de valor de los propios equipamientos y usos que surgen del ejercicio planificador.

POLÍGONO UAU A

El polígono de la Unidad de Actuación Urbanística, denominado como A, tiene una alta constructividad aportando 86800 m² con una ocupación máxima del 32,15% del área total de la UAU. Esta condición normativa asegura la posibilidad de concebir productos inmobiliarios de una excelente rentabilidad, que permitan garantizar los aportes importantes en obligaciones urbanísticas y plusvalías por renta diferencial generada por las nuevas condiciones normativas.

En este polígono se concretan las condiciones de sana mezcla de usos residenciales, comerciales y de servicios, combinando comercio de gran formato con oportunidades de medianos locales y oficinas con viviendas de condiciones superiores a las que se definen en el resto del Master Plan. Las siguientes cifras resumen la condición de viabilidad financiera de dicho polígono.

Tabla 17. Resumen viabilidad polígono UAU A

POLÍGONO U.A.U.	A
Ingresos Totales	104 460 000
- Cargas Urbanísticas Área	7 468 605
- Cargas - Plusvalías Dinero	8 603 513
- Costos Directos	31 338 000
- Costos Indirectos	20 160 780
- Subtot Egresos	67 570 898
+ Plusvalía en Áreas Receptoras	-
Subtotal	36 889 102
Subtotal %	35,31%
Valor Lote	2 550 209
Utilidad Esperada	34 338 893
Utilidad Esperada %	32,87%

▪ **POLÍGONO UAU B**

El polígono de la Unidad de Actuación Urbanística, denominado como B, tiene una constructividad alta y dada su extensión aporta 317 450 m² con una ocupación máxima del 35% del área total de la UAU. Las particulares condiciones normativas proponen la posibilidad de alcanzar hasta 23% de rentabilidad en los productos compuestos por vivienda y comercio de mediano y pequeño formato, con amplios espacios públicos que, aportados de manera anticipada, pueden alcanzar crecimientos en el tiempo de dichos productos inmobiliarios con alta probabilidad de mejorar sus niveles de rentabilidad.

En los niveles propuestos el polígono está en capacidad de producir aportes importantes en obligaciones urbanísticas, plusvalías por renta diferencial generada por las nuevas condiciones normativas de acuerdo con el reparto equitativo de cargas y beneficios planteado. Las siguientes cifras resumen la condición de viabilidad financiera de dicho polígono.

Tabla 18. Resumen viabilidad polígono UAU B

POLÍGONO U.A.U.	B
Ingresos Totales	263 549 250
	-
- Cargas Urbanísticas Área	16 189 060
- Cargas - Plusvalías Dinero	24 355 437
- Costos Directos	105 969 375
- Costos Indirectos	50 865 005
- Subtot Egresos	197 378 878
+ Plusvalía en Áreas Receptoras	-
Subtotal	66 170 372
Subtotal %	25,11%
	0,00%
Valor Lote	5 776 358
Utilidad Esperada	60 394 014
Utilidad Esperada %	22,92%

▪ **POLÍGONO UAU C**

El polígono C se ha dispuesto como el polígono educativo, en el cual se desarrollarían dos tipos de propuestas, una específicamente pública, que recibe aportes de los demás polígonos, y otra que presenta excelentes condiciones para la vinculación de una entidad de orden superior pública o privada. Como producto inmobiliario, propiamente dicho, se establecen algunos usos de pequeño comercio que pueden ser rentados o vendidos.

El ejercicio financiero establecido en este polígono está determinado por su condición de receptor de plusvalías, en parte como aporte público enfocado en la infraestructura pública que se propone. Tiene una ocupación del 36 %, lo que determina amplios espacios públicos que aíslan y configuran una condición urbana especial para el desarrollo de las actividades educativas, investigativas y de innovación que se proponen en su interior.

Tabla 19. Resumen viabilidad polígono UAU C

POLÍGONO U.A.U.	C
Ingresos Totales	53 011 989
	-
- Cargas Urbanísticas Área	6 828 499
- Cargas - Plusvalías Dinero	-
- Costos Directos	44 176 658
- Costos Indirectos	7 554 208
- Subtot Egresos	58 559 365
+ Plusvalía en Áreas Receptoras	13 349 999
Subtotal	7 802 623
Subtotal %	14,72%
	-
Valor Lote	2 503 450
Utilidad Esperada	5 299 173
Utilidad Esperada %	10,00%

Tanto en este caso como en las demás UAU receptoras de plusvalía, C, D, E y F se ha modelado la proyección financiera de tal manera que las rentabilidades esperadas sean al menos del 10%, con el fin de garantizar el interés por la Asociación Publica Privada en el desarrollo de los equipamientos educativos, de salud, comunitarios y deportivos que se desarrollarían en ellos. Para lograrlo se aplican proporciones de las plusvalías generadas en dinero, las cuales aparecen en los respectivos cuadros resumen como Plusvalía en Áreas Receptoras y que constituyen un ingreso directo para el desarrollo de la respectiva UAU.

▪ POLÍGONO UAU D

El polígono D se ha dispuesto para el desarrollo de programas de vivienda de carácter social. En él se ha establecido un solo tipo de vivienda social. Es probable que el desarrollo gradual de las viviendas en este polígono permita que algunas etapas admitan precios de venta más altos, solo por el efecto de valorización en la medida en que se desarrolle el entorno, lo cual subiría los ingresos de la operación urbanística por un lado, o los subsidios estatales para vivienda social si así lo estimara conveniente la autoridad municipal o estatal en su defecto. Como producto inmobiliario propiamente dicho se establecen algunos usos de pequeño comercio que pueden ser rentados o vendidos.

El ejercicio financiero establecido en este polígono está determinado por su condición de ser receptor de plusvalías, en parte como aporte público enfocado en la construcción por parte de asociados privados que pudieran obtener una rentabilidad adecuada, o también como aporte en especie como subsidio a poblaciones específicas.

Tabla 20. Resumen viabilidad polígono UAU D

POLÍGONO U.A.U.	D
Ingresos Totales	134 669 437
	-
- Cargas Urbanísticas Área	9 850 267
- Cargas - Plusvalías Dinero	-
- Costos Directos	98 876 343
- Costos Indirectos	19 190 395
- Subtot Egresos	127 917 004
+ Plusvalía en Áreas Receptoras	10 080 000
Subtotal	16 832 433
Subtotal %	12,50%
	-
Valor Lote	3 362 853
Utilidad Esperada	13 469 580
Utilidad Esperada %	10,00%

▪ POLÍGONO UAU E

El polígono E se ha dispuesto como el polígono de equipamientos tanto de Salud como culturales y comunitarios, en el cual se desarrollarían dos tipos de propuestas, una específicamente pública, que recibe aportes de los demás polígonos y otra que presenta excelentes condiciones para lograr la vinculación de una entidad de orden superior pública o privada. Como producto inmobiliario, propiamente dicho, además de algunos usos de pequeño comercio que pueden ser rentados o vendidos se pretende la vinculación del sector privado para el desarrollo de una infraestructura en salud de nivel superior que pueda constituir un equipamiento de orden metropolitano que, complementado con la oportunidad de innovación de los desarrollos educativos, tenga la capacidad de brindar servicios especializados.

El ejercicio financiero establecido en este polígono está determinado por su condición de ser tanto generador como receptor de plusvalías, en parte como aporte público enfocado en la infraestructura pública que se propone, como por sus posibilidades de atraer inversión especializada.

Tiene una ocupación del 28 %, lo que determina amplios espacios públicos que aíslan y configuran una condición urbana especial para el desarrollo de las actividades propuestas, tanto en atención como en investigación e innovación que se proponen en su interior.

Tabla 21. Resumen viabilidad polígono UAU E

POLÍGONO U.A.U.	E
Ingresos Totales	133 676 665
	-
- Cargas Urbanísticas Área	5 397 181
- Cargas - Plusvalías Dinero	15 172 500
- Costos Directos	79 488 559
- Costos Indirectos	19 048 925
- Subtot Egresos	119 107 164
+ Plusvalía en Áreas Receptoras	640 000
Subtotal	15 209 501
Subtotal %	11,38%
	-
Valor Lote	1 842 408
Utilidad Esperada	13 367 094
Utilidad Esperada %	10,00%

Como puede apreciarse, este es el único polígono que es al mismo tiempo generador de plusvalías y receptor de la misma, dada la combinación de usos a su interior.

▪ **POLÍGONO UAU F**

El polígono F se ha dispuesto como el polígono deportivo, en el cual se desarrollarían dos tipos de propuestas: una, específicamente pública, que recibe aportes de los demás polígonos, y otra, que presenta excelentes condiciones para la vinculación de una entidad de orden superior pública o privada con el propósito de establecer un equipamiento de carácter metropolitano. Como producto inmobiliario, propiamente dicho, se establecen algunos usos de pequeño comercio que pueden ser rentados o vendidos.

El ejercicio financiero establecido en este polígono está determinado por su condición de ser receptor de plusvalías, en parte como aporte público enfocado en la infraestructura pública que se propone.

Tiene una ocupación del 26,5 %, lo que determina amplios espacios públicos que aíslan y configuran una condición urbana especial para el desarrollo de las actividades deportivas, incluso en las áreas externas a los escenarios que se proponen en su interior.

Tabla 22. Resumen viabilidad polígono UAU F

POLÍGONO U.A.U.	F
Ingresos Totales	60 405 625
	-
- Cargas Urbanísticas Área	11 479 435
- Cargas - Plusvalías Dinero	-
- Costos Directos	51 776 250
- Costos Indirectos	8 607 802
- Subtot Egresos	71 863 487
+ Plusvalía en Áreas Receptoras	22 685 000
Subtotal	11 227 138
Subtotal %	18,59%
	-
Valor Lote	5 185 356
Utilidad Esperada	6 041 782
Utilidad Esperada %	10,00%

▪ **POLÍGONO UAU G**

El polígono G es un polígono definido sobre lo que actualmente está siendo ocupado de forma irregular, no licenciado y no planificado, en un costado del polígono del río Loro Mayu. Este polígono será sin lugar a dudas el de mayor obtención de plusvalías, ya que se propone generar una reconversión de los procesos de ocupación actual y plantear en este la eco-aldea, un modelo de territorio autosostenible y de desarrollo de viviendas modificadas en cuanto a sus principios de sostenibilidad e impacto ambiental.

Tabla 23. Resumen viabilidad polígono UAU G

POLÍGONO U.A.U.	G
Ingresos Totales	63 942 942
	-
- Cargas Urbanísticas Área	5 597 646
- Cargas - Plusvalías Dinero	4 239 289
- Costos Directos	23 978 603
- Costos Indirectos	12 340 988
- Subtot Egresos	46 156 527
+ Plusvalía en Áreas Receptoras	-
Subtotal	17 786 416
Subtotal %	27,82%
	-
Valor Lote	2 073 989
Utilidad Esperada	15 712 427
Utilidad Esperada %	24,57%

De la misma manera se espera que el polígono pague las cargas correspondientes con las cesiones de terrenos para un parque lineal de 14 800 m² y su correspondiente adecuación.

■ **POLÍGONO AME**

El Área de Manejo Especial (AME) tiene una conformación urbanística diferente al resto de los polígonos. Asimismo, los desarrollos constructivos al interior de estas áreas presentan un alto nivel de consolidación y por lo tanto, los posibles desarrollos constructivos son limitados.

Debido a que su asignación normativa está diferenciada de la del resto del polígono, al plantear el escenario para su desarrollo y su articulación urbana se asignan condiciones que permitirán incentivar la toma de decisiones de cambio de uso, por parte de los actuales propietarios o de otros inversores.

El AME del polígono A y específicamente en la unidad de actuación A2, está conformada por edificaciones que presentan un nivel alto de consolidación, definido por su uso mixto de comercio, servicios y vivienda. Esta AME podrá utilizar los aprovechamiento establecidos en la formulación del Master Plan hasta su tope, bien sea en índice de construcción o en densidades habitacionales. En virtud de las condiciones especiales de desarrollo a través de la norma, el polígono es generador de plusvalías en dinero, además de cesiones y espacios públicos consolidados manteniendo la morfología general del Master Plan.

Tabla 24. Resumen viabilidad polígono UAU AME

POLÍGONO U.A.U.	AME
Ingresos Totales	21 000.000
	-
- Cargas Urbanísticas Área	689 425
- Cargas - Plusvalías Dinero	2 542 197
- Costos Directos	7 350 000
- Costos Indirectos	4 053 000
- Subtot Egresos	14 634 621
+ Plusvalía en Áreas Receptoras	-
Subtotal	6 365 379
Subtotal %	30,31%
	0,00%
Valor Lote	291 678
Utilidad Esperada	6 073 701
Utilidad Esperada %	28,92%

Concluyendo, el polígono total de la actuación del Master Plan tiene la capacidad de generar productos inmobiliarios por valor de US\$ 834,7 millones, además de unos equipamientos de ciudad e incluso metropolitanos, espacio público cualificado y zonas de reserva hidrológica, cuya ejecución y adecuación estarían incluidos en los costos de la misma operación urbana. La siguiente tabla presenta una visión panorámica del potencial de la operación urbana propuesta.

Tabla 25. Resumen viabilidad total

POLÍGONO U.A.U.	TOTAL
Ingresos Totales	834 715 910
	-
- Cargas Urbanísticas Área	63 500 118
- Cargas - Plusvalías Dinero	54 912 936
- Costos Directos	442 953 788
- Costos Indirectos	141 821 103
- Subtot Egresos	703 187 944
+ Plusvalía en Áreas Receptoras	-
Subtotal	178 282 964
Subtotal %	21,36%
	0,00%
Valor Lote	23 586 301
Utilidad Esperada	154 696 663
Utilidad Esperada %	18,53%

Es importante resaltar que tanto los recursos que se pueden capturar vía plusvalías directas en dinero (US\$ 54,9 millones), como los aportes en cargas de las diferentes actuaciones en cada UAU que permiten la absorción de costos de los equipamientos a desarrollar, significan 14,2% del potencial de comercialización de los productos inmobiliarios resultantes del modelo de planificación adoptado, que dejan un saldo a favor del GAMS de US\$ 8,16 millones adicionales al final del período de maduración del proyecto.

Por otra parte, como se indicó anteriormente, los incrementos de captación adicional del impuesto predial deben ser asumidos como captura de plusvalía neta por renta diferencial. Estos no se han tenido en cuenta como parte integral de la viabilidad financiera pues requieren una adaptación normativa y una voluntad política particular, en el sentido de formar y actualizar el catastro y asumir una metodología que permita su actualización en línea.

Puesto que la consultoría no está directamente enfocada en el tema catastral, más allá de definir las potencialidades del polígono seleccionado y a que este tema está siendo definido en paralelo por otra consultoría de la cual no se obtuvo información, estas cifras no se incluyen como ingresos para definir la viabilidad financiera del MP, a pesar de considerar que constituyen un mecanismo muy importante de captura de plusvalías que permanece en el tiempo, que lo hace fundamental para el fortalecimiento del fisco municipal y sus proyectos de intervención.

Como es posible observar, se han utilizado cifras de base para todos los cálculos que corresponden a valores y precios de 2014 y 2015, lo cual nos permite asegurar que cualquier ajuste en las mismas, de acuerdo con los cambios de las variables, redundará en una mayor viabilidad del ejercicio urbanístico.

11.2.5 Identificación de actores

Los actores fundamentales en un proceso de desarrollo urbano son, sin duda, el sector público y el sector privado, ya sea de manera independiente donde el Estado o la empresa privada financien y desarrollen un proyecto, o ambos a través de un mecanismo de asociación público-privada que distribuya la gestión y financiación de un proyecto.

Los actores involucrados para el desarrollo e implementación del Master Plan, en consecuencia, se concentran en dos categorías: la primera, conformada por el Estado y la segunda, compuesta por los gremios privados.

El Estado Plurinacional, a través del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSV), y en el marco del programa de vivienda implementado por la Agencia Estatal de Vivienda (Aevivienda) que construye y subsidia vivienda social en las distintas regiones del país, específicamente la Aevivienda regional Cochabamba, se prevé como la entidad pública adecuada para actuar en el desarrollo urbano del Master Plan.

De acuerdo a reuniones anteriores y con la participación directa de la Aevivienda en el desarrollo y formulación del Master Plan, la agencia mostró un interés superlativo para participar e intervenir en la implementación del Master Plan con su programa territorial de construcción de vivienda. La amplia experiencia de la agencia en la construcción de vivienda y del desarrollo urbano de la región de Cochabamba, especialmente en la edificación de vivienda social en el municipio de Sacaba (dentro del área de influencia del polígono de intervención) con el proyecto Bartolina, permite pensar en la participación de un actor esencial para el desarrollo del Master Plan.

La Aevivienda podría participar en el desarrollo del polígono D mediante la construcción de vivienda social en tipología de departamentos dispuestos para la habitabilidad y para el comercio a escala barrial.

La región metropolitana de Kanata es un actor potencial para el desarrollo del Master Plan debido a la localización estratégica del polígono que contempla una serie de proyectos

de orden regional y metropolitanos muy importantes: la avenida de El Abra-Chiñata, que comunica toda la región metropolitana, el tren metropolitano, entre otros.

El interés institucional de la región metropolitana es coordinar proyectos y generar sinergias institucionales para el desarrollo del valle de Cochabamba mediante proyectos estratégicos que permitan la articulación físico-espacial, socioeconómica y cultural. En este sentido, algunos de los equipamientos del Master Plan tienen un carácter metropolitano que hace de esta institución pública un posible actor determinante en el desarrollo de los polígonos.

La región metropolitana de Kanata podría participar en el desarrollo del polígono C1 donde está el centro universitario que advierte un soporte metropolitano importante, el polígono E2 que corresponde al centro hospitalario que tiene algunas condiciones regionales, y el polígono F1 que corresponde a un equipamiento deportivo (estadio) de características especiales para el valle de Cochabamba.

Para el desarrollo de estos equipamientos de características metropolitanas debido a su tamaño y especialidad, es necesaria una fuerte inversión por lo cual se propone disponer de algunos mecanismos que permitan alianzas estratégicas entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y el sector privado: la región metropolitana de Kanata, el GAM de Sacaba y el sector inmobiliario y de la construcción de Cochabamba. Las asociaciones público-privadas podrían ser el mecanismo expedito para un tipo de desarrollo de estos, donde confluyen una serie de actores públicos y privados para impactar de manera positiva un territorio, teniendo clara contractualmente la distribución administrativa, operativa y del riesgo.

El Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba (GAMS), como responsable principal debido a las facultades normativas sobre el polígono y a la propuesta de desarrollar este sector del municipio, se configura como el actor público encargado de implementar el Master Plan a través de la construcción de equipamientos en algunos de los polígonos o mediante la implementación de asociaciones público-privadas para desarrollar parte de este.

El GAM de Sacaba podría participar en el desarrollo de los equipamientos culturales, deportivos, educativos y de salud distribuidos en los diferentes polígonos. En el polígono E1 correspondiente al centro cultural y en el polígono F2 del centro de recreación y deporte, debido al tamaño de la inversión y a los mecanismos de compensación vías cargas urbanísticas y plusvalías, el GAMS podría participar de manera independiente en su desarrollo.

Mientras en otros desarrollos del Master Plan, como el polígono C1 y C2 que corresponden al centro universitario y centro de innovación, respectivamente, el polígono E que corresponde al centro hospitalario y el polígono F1, de un equipamiento deportivo (estadio), podría participar como socio en el desarrollo de estos mediante asociaciones público-privadas que permitan distribuir la gestión e inversión de cada proyecto. No obstante, también es pertinente plantear que el GAM puede participar en el desarrollo de otros polígonos que de entrada se definen como netamente de desarrollos privados, como los polígonos A y B, y

pueda recibir utilidades para redistribuir en otros proyectos prioritarios del municipio.

Por último, el sector privado con el gremio de desarrolladores inmobiliarios y de la construcción cumple un rol fundamental en la implementación del Master Plan. La disposición este con la integración de una normatividad urbanística que establece una distribución equitativa de las cargas y beneficios, permite la incorporación del actor privado con capacidad de inversión en el proyecto gracias a las ganancias y rentas propuestas.

Los incentivos económicos del Master Plan hacia los desarrolladores inmobiliarios y constructores generan unos proyectos con atractivas y generosas rentabilidades para el sector privado y lo convierten en un actor decisivo para el desarrollo de los polígonos.

Los desarrolladores inmobiliarios y constructores podrían participar en el desarrollo de los polígonos A, B, G y AME, que corresponden a construcciones de vivienda media y media-alta, a locales de comercio, oficinas y servicios, los cuales requieren de grandes inversiones pero también garantizan los mayores retornos económicos.

Asimismo, el sector privado podrá participar mediante el mecanismo de asociación público-privada con iniciativa privada en el desarrollo de los polígonos que requieren mayor infraestructura y que generan también grandes rentabilidades, ya sea en su construcción y/u operación. Los equipamientos del polígono C1 donde está el centro universitario, el polígono E donde está el centro hospitalario, y el polígono F1 donde está el equipamiento deportivo (estadio), además del polígono C2 del centro de innovación y el polígono F2 donde está el centro de recreación y deporte, que aunque de menos inversión es posible gestionar una asociación público-privada.

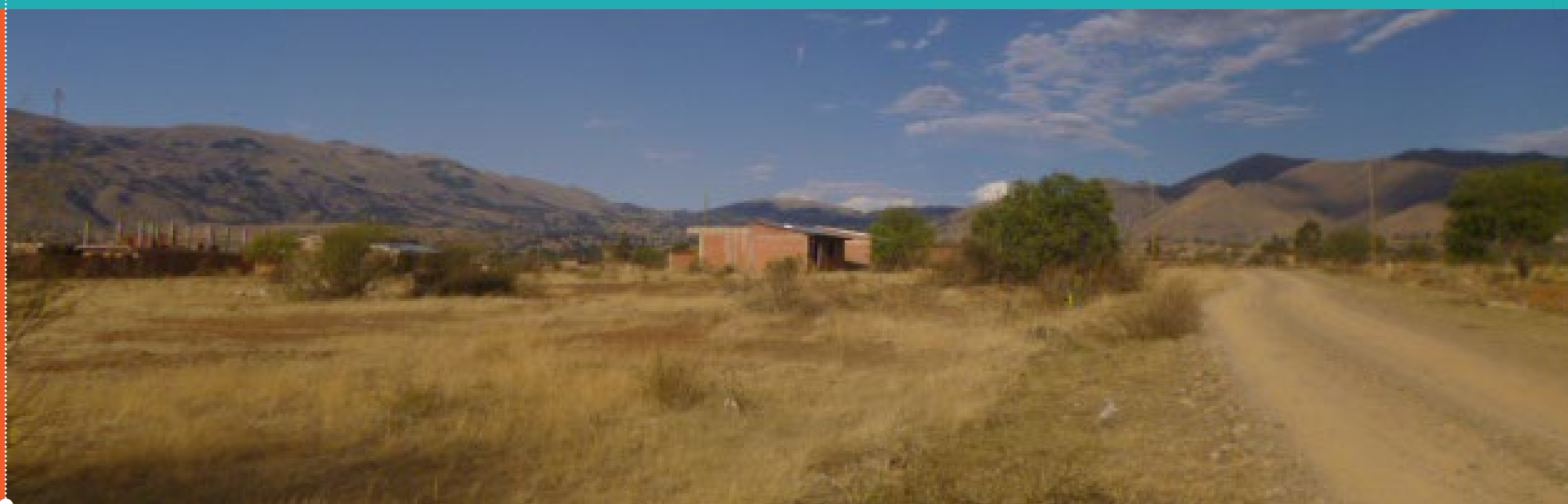
Cuadro 8. Actores potenciales según unidad de actuación

ETAPAS	POLÍGONO	UNIDADES DE ACTUACIÓN	INFRAESTRUCTURA
Aevivienda La Región Metropolitana de Kanata	Polígono D	UA: D1, D2, D3, D4	Vivienda social
	Polígono C	UA: C1	Centro universitario
GAM de Sacaba	Polígono E	UA: E2	Centro hospitalario
	Polígono F	UA: F1	Estadio
Sector Privado	Polígono E	UA: E1	Centro cultural
	Polígono F	UA: F2	Centro de recreación y deporte
Asociación Público-Privada	Polígono A	UA: A1, A2, A3, A4	Vivienda, comercio, servicios
	Polígono B	UA: B1, B2, B3, B4, B5, B6	Vivienda, comercio, servicios
	Polígono G	UA: G	Eco-aldea
	AME	UA: AME	Vivienda, comercio, servicios
Asociación Público-Privada	Polígono C	UA: C1, C2	Centro universitario y de innovación
	Polígono E	UA: E2	Centro hospitalario
	Polígono F	UA: F1, F2	Estadio y Centro de recreación y deporte



12

MEMORIA DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



12

MEMORIA DE CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES**12.1 ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE CONSULTORÍA**

El proceso de desarrollo de la consultoría permitió al equipo consultor construir una idea concreta y pragmática del territorio tangible e intangible, soportado desde una lectura territorial en todas las escalas y ámbitos de actuación.

Este ejercicio riguroso y alimentado por fuentes documentales y planimétricas, sumadas a conversaciones y talleres con profesionales de diferentes áreas, permitió entender y sustentar la necesidad de crear instrumentos para el Estado boliviano y sus gobiernos autónomos con el fin de facilitar la generación planificada y la recuperación de plusvalías, tanto del desarrollo inmobiliario como desde las actuaciones e iniciativas del sector público.

Sin embargo, la evaluación de la decisión política, la capacidad y fortaleza institucional y la ausencia de la integralidad y aplicación real de los instrumentos de ordenamiento territorial, hace necesario fortalecer varios elementos esenciales para proceder con pertinencia técnica, legal y social, a la recuperación efectiva e implementación de mecanismos idóneos para su captura por parte de los GAM, convirtiéndola en riqueza de la sociedad y no de algunos pocos agentes privados:

Fortalecimiento institucional y decisión política

Una de las condiciones primordiales para la implementación de un proceso de recuperación de plusvalías derivado de las acciones territoriales de carácter inmobiliario, es la decisión política. Sin esta se pueden tener las condiciones técnicas y legales idóneas, pero la disposición política y la capacidad de concertación que estas acciones generan, son una apuesta de gobernabilidad necesaria para su implementación.

En ese orden de ideas, uno de los principios fundamentales de esta consultoría es la necesidad de generar los instrumentos legales y técnicos para que los gobiernos locales, estatales o nacionales, con capacidad institucional, puedan asumir la responsabilidad de implementar procesos integrales de ordenamiento del territorio y recuperar los recursos generados por la actividad inmobiliaria en todos sus usos y actividades, con el objetivo de que los entes territoriales puedan cumplir a cabalidad con la función pública del urbanismo y con ello, construir una ciudad con equidad. Esta condición pasa de manera exclusiva por la voluntad política y la toma de decisiones en concordancia con ella.

El fortalecimiento institucional es la condición más importante para lograr gobiernos autónomos municipales con capacidad, solidez técnica y soporte legal para implementar los escenarios que permitan operar, administrar y controlar sus propios territorios.

Fortalecer la institucionalidad en todos sus componentes permite construir una relación de corresponsabilidad con la población, y con esta en igualdad de condiciones construir un modelo de territorio a habitar y poblar. Este modelo de territorio define un acuerdo y la posibilidad de establecer reglas en las maneras y formas de ocuparlo, consignadas en los planes de ordenamiento territorial que les permita administrar su territorio.

Este proceso de fortalecimiento institucional posee dos instancias fundamentales; la primera pasa por el levantamiento y actualización permanente de un catastro urbano y rural multipropósito, confiable tanto en seguridad jurídica como en su capacidad para absorber en tiempo real los cambios en los valores del suelo, que le permita ser un instrumento de planificación certero y real sobre el valor y las características del suelo, y en segundo lugar, una oficina de planeación municipal y territorial con los equipos técnicos y legales cualificados y con las herramientas que permitan un proceso de planificación integral en el que los lineamientos de actuación, control y cuidado del territorio y los instrumentos financieros permitan desarrollar los proyectos de ciudad, definidos en los planes de ordenamiento.

En consecuencia, es necesario consolidar la construcción colectiva del modelo de territorio que defina hasta dónde y cómo ocuparlo, que acuerde los compromisos y responsabilidades de los ciudadanos frente a su intervención y sostenibilidad, que fije las pautas para concebir un escenario que promueva la equidad territorial y social, y que defina las responsabilidades colectivas e individuales que se deben asumir para el “buen vivir” de la sociedad.

Finalmente, el carácter integral de estos procesos requiere de instrumentos que provean a las instituciones públicas de los elementos necesarios para lograr el cumplimiento de la función pública del urbanismo, referida a la toma de decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas relativas al ordenamiento del territorio y a la intervención en los usos del suelo.

Fortalecimiento en la coherencia de la gestión territorial

Es necesario que la administración pública y los gobiernos en todos sus niveles (municipales, provinciales y del Estado) comprendan que el desarrollo o la implementación de los instrumentos de recuperación de plusvalías a partir de la actividad desarrolladora del suelo, no es posible sin la construcción de instrumentos paralelos, de aplicación simultánea e integral de planificación, actuación y control. Con estos instrumentos se preparan las condiciones de operación urbana que permite la recuperación de plusvalías.

En el mismo orden de ideas, es necesario tener en cuenta el contexto ampliado que permite disponer e integrar la función de los instrumentos de planificación, actuación y control que, en definitiva, son indispensables para lograr la implementación de los mecanismos técnicos y metodologías de aplicación de los instrumentos de recuperación de plusvalías.

Desde el escenario de la planificación, es necesario plantear que la recuperación de plusvalías depende directamente del impacto que genera la intervención del suelo y las condiciones normativas y de uso, dispuesta por las autoridades municipales para su desarrollo.

Este ejercicio de la planificación y las maneras y formas de actuación sobre el territorio, pasa por las siguientes variables:

El modelo de ocupación territorial. La forma como se ocupa el territorio depende de las características particulares de cada municipio. En este caso en específico, se evidencian prácticas de “ilegalidad o informalidad” en el proceso de urbanización sobre el suelo urbano, con lo cual se presenta un ejercicio contrario al de los lineamientos propios de la planificación que se proponen para el desarrollo del Master Plan.

La práctica o actuación social inicia con una división parcelaria a la que de manera intuitiva o por conocimiento o réplica se dejan vías y en algunos casos, áreas de cesión, sin embargo no son procesos que obedezcan a ejercicios de licenciamiento formal e institucionalizados. Los desarrollos, por lo tanto, se emprenden de forma irregular y como resultado, carecen de elementos que den capacidad de soporte para la vida urbana, como los servicios domiciliarios, equipamientos, espacios públicos y vialidades cualificadas.

Estos procesos que llevan impresos las prácticas socioculturales y en cierta medida, institucionalizadas ante las autoridades locales, no poseen la capacidad de control y regulación del territorio, con lo cual los municipios se ven sometidos a estas dinámicas de ocupación. Las consecuencias socio-territoriales de estas prácticas en el espacio urbano conducen a reproducir algunas distorsiones en la distribución del suelo, no obstante las actuaciones gubernamentales responden ante dicho fenómeno con programas del gobierno boliviano denominado regularización.

Esta regularización es básicamente un ejercicio de formalización, pero solo en términos documentales, pues no existen los recursos para realizar un proceso de cualificación urbana y generación de soporte, lo que significa que se anexan continuamente a la ciudad suelos no aptos para el uso urbano y social.

En este sentido, es necesario definir estrategias que permitan de forma paulatina reconvertir el modelo y realizar procesos de planificación integral, en los que el suelo urbano incorpore los mínimos admisibles para su desarrollo y como resultado se generen hábitats dignos y una ciudadanía corresponsable del desarrollo de la ciudad.

La definición del perímetro urbano. Los territorios urbanos a partir del modelo de ciudad o crecimiento planteado deben orientarse a la construcción de una ciudad compacta, aprovechando la capacidad instalada de la infraestructura, los sistemas de servicios

públicos y la expansión sobre áreas de valor ambiental y productivo (agropecuario, ganadero o ambiental). El municipio de Sacaba, como muchas ciudades latinoamericanas, crece excesivamente sobre las periferias sin agotar los suelos disponibles que aún están sobre los perímetros urbanos vigentes, de tal manera que estos suelos en un gran porcentaje son usados para la construcción de viviendas, bien sea para las clases más altas en suburbios aislados, o para la clase obrera en grandes desarrollos que conllevan la reubicación de población.

Estas condiciones de ampliar los perímetros urbanos obedeciendo a la especulación inmobiliaria y a intereses particulares, plantean cambios de uso y normativa que solo benefician a los dueños del suelo, pero no generan retornos económicos a la municipalidad que finalmente es quien define qué hacer y cómo hacer en la ciudad.

La producción de grandes áreas de expansión resulta en más suelo para el desarrollo y la especulación inmobiliaria, desvirtuando la condición de la ciudad compacta, pues un porcentaje muy alto de los suelos en los tejidos tradicionales, aún se encuentran sin agotar. Este fenómeno extendido en el municipio de Sacaba no permite crear las condiciones propicias para lograr una instrumentación de métodos para la recuperación de plusvalías, pues la oferta de suelo está muy por encima de la demanda para desarrollo y, en consecuencia, el suelo pierde valor. Sin embargo, es posible generar alguna plusvalía de esta condición si se recupera una plusvalía formada por un mayor valor del suelo resultado del cambio de condición normativa dado el paso de suelo rural a urbano.

Asimismo, las acciones propias del Estado a partir de los programas de regularización que tienen un trasfondo social importante, están generando un ensanchamiento del perímetro urbano con lo cual se desata un ciclo constante de ocupación indebida del suelo de periferia, ya que regulariza viviendas por un lado, pero promueve la ocupación indebida por otro lado. Esta condición es una alternativa para construir fuera del perímetro urbano, sin cumplimiento de normativa técnica ni legal.

Como conclusión, en el municipio de Sacaba y en otros municipios con características similares en cuanto a la generación de límites urbanos excesivos, debido a la relación entre las áreas construidas o urbanizadas, con las zonas de vacíos urbanos o tierras expectantes para su desarrollo, es clara la necesidad de restricción en la ampliación de perímetros urbanos extensos. Es fundamental en este sentido, implementar instrumentos para la recuperación de plusvalías enfocadas al desarrollo de la ciudad compacta o consolidada, y diseñar instrumentos de regulación de las extensiones de suelo disponibles y de un mercado de suelo tan amplio, con condiciones normativas muy flexibles y obligaciones urbanísticas bajas.

En definitiva, es necesario realizar una revisión del PMOT y evaluar el trazo del perímetro urbano con el objetivo de limitar el crecimiento urbano y estimular el desarrollo endógeno en torno a los tejidos urbanos tradicionales, el centro municipal y los sistemas del eje sobre la vía Villazón. Estas acciones permitirán la consolidación del tejido urbano y edificado, y el

fortalecimiento de un mercado del suelo más controlado y, por ende, con la posibilidad de introducir instrumentos financieros que permitan la recuperación de plusvalías a la actividad urbanizadora y edificatoria.

La definición de instrumentos para el desarrollo del territorio. Es un tema fundamental en el marco de los PMOT realizar una caracterización del territorio para definir, de acuerdo a los atributos o deficiencias urbanas (infraestructura y vías, cobertura de equipamientos o edificios de soporte, servicios y transporte público, entre otros), el tipo de tratamiento o instrumento de planificación que es necesario utilizar en cada zona del territorio.

También es esencial privilegiar el desarrollo de las áreas con mayor capacidad de soporte urbano y con mejores indicadores de edificabilidad, con el fin de aplicar los instrumentos financieros que permitan el recaudo de plusvalías, desde el cobro de las obligaciones urbanísticas generales o específicas para su desarrollo (espacio público, equipamientos, redes de servicios públicos y vías). En esta medida, es necesario este tipo de acciones para obtener un modelo de desarrollo urbano más competitivo que asegure el control normativo sobre la especulación del suelo y promueva el desarrollo intensivo de áreas con mayores atributos y la recuperación del centro tradicional, como área de valor institucional, económico y residencial.

La definición de instrumentos normativos y de usos. Es necesario implementar un proceso normativo y de definición de usos que esté en sintonía con los diferentes instrumentos de planificación de cada polígono o zona del municipio, de acuerdo a sus características de intensidad y capacidad de soporte urbano. Estos instrumentos normativos son la estrategia que ayuda a controlar o regular el valor del suelo, esto significa que a mayores indicadores de edificabilidad, privilegios normativos y aprovechamientos, son mayores los valores del suelo y viceversa.

Esta definición normativa en cuanto a índices y aprovechamientos, permite el pago de obligaciones por parte de los urbanizadores, tanto en especie (suelo) como en dinero, recursos que se re-direccionarán a la cualificación del territorio contiguo o en otras áreas de la ciudad como un principio rector del reparto equitativo de cargas y beneficios, y en consecuencia, estas mejoras estarán direccionadas al mejoramiento del sistema vial, a la generación de espacios públicos y a la construcción de equipamientos y servicios, entre otros de índole territorial.

En el escenario de la planificación integral es necesario plantear que en torno a un modelo de planificación es importante proponer un modelo orientado a la sana mezcla de usos, con lo cual no es pertinente desde el PMOT realizar un proceso de planificación desde la especialización de usos en las diferentes áreas de la ciudad (*zoning*). La diversidad de usos es un componente vital para las ciudades y, por ende, una oportunidad para la generación de mayor competitividad territorial y una oportunidad para la recuperación de

plusvalías, especialmente para aquellos usos de mayor impacto en el territorio desde lo socio-ambiental y urbano.

Esta recuperación de plusvalías podrá hacerse a través de la liquidación de las obligaciones urbanísticas derivadas del aporte que cada proyecto realiza, como mitigación del impacto que este genera en el territorio (espacio público, vías y equipamientos, entre otros) o, si se trata de proyectos importantes en los que deban hacerse concesiones especiales como modificaciones normativas y de usos, podrá cobrarse a través de la captura de plusvalías sobre un porcentaje de mayor valor del suelo, generado por la modificación realizada.

Estrategias de compensación por mayores derechos de edificabilidad o intensidad de uso. Una de las estrategias más importantes para la recuperación de plusvalías en el proceso de desarrollo inmobiliario, está asociada a las condiciones normativas sobre las cuales concertar con el desarrollador urbano (aprovechamientos, índices y obligaciones). Este ejercicio propone definir unos índices normativos y de aprovechamientos de base y la posibilidad de acceso del desarrollador inmobiliario a unos indicadores mayores de edificabilidad que le permitan obtener una renta adicional para su desarrollo.

El ejercicio anterior le permite al municipio realizar una oferta de suelo virtual que, con base en un valor establecido catastralmente, puede ponerse en operación comercial y captar de esta operación una plusvalía de la actividad edificadora en la ciudad. Sin embargo, es importante advertir que para el óptimo funcionamiento de esta metodología de recuperación de plusvalías, funcionan articulando variables de la planificación, la actuación y el control, por lo cual es necesario contar con los argumentos técnicos y legales desde el PMOT para lograr establecer indicadores normativos y de aprovechamiento bajos, que permitan generar una demanda y un desarrollo del cual se pueda recuperar un porcentaje de esta operación para el municipio.

Instrumentos financieros aplicables al proceso de licenciamiento. Una de las formas más rápidas y ágiles de los procesos de captura de plusvalías asociadas a la intervención inmobiliaria, está en el proceso de liquidación de las obligaciones urbanísticas generadas por la legalización y licencia del desarrollo de todo tipo de proyectos en el territorio.

En el municipio de Sacaba y en muchos otros municipios bolivianos, solo se realiza como obligación la sesión de suelo para programas asociados a la vivienda en un porcentaje que varía entre el 30 y el 40% del área bruta del predio, no obstante, estas obligaciones se entregan al municipio como suelo sin cualificar y sin contar con un criterio claro en cuanto al uso o destinación, o simplemente su localización estratégica para su disposición final. En ese sentido, es fundamental aplicar un concepto más amplio e integral de este proceso relacionado con la captura de recursos como resultado de los procesos de licenciamiento, donde las cesiones y obligaciones urbanísticas deberán ser impuestas para toda clase

de proyectos que se desarrollen en el territorio, bien sea de carácter público o privado (vivienda, comercio, industrias, servicios y equipamientos).

Toda construcción que se disponga en el territorio tiene una responsabilidad con el impacto que genera en el paisaje urbano; por consiguiente, es una acción responsable que debe contribuir con el desarrollo y cualificación de la ciudad. En este orden de ideas, es importante direccionar las sesiones y las obligaciones y recibir los recursos en suelo debidamente cualificados en su destinación (espacio público o equipamientos que no dependan de recursos públicos), y los recursos por obligaciones urbanísticas a una bolsa pública para re-direccionar al desarrollo de proyectos debidamente priorizados en el PMOT o en los acuerdos de planificación social.

12.2 ASPECTOS ESPECÍFICOS DEL MASTER PLAN

En el marco de la consultoría se realizó un diagnóstico y la respectiva evaluación territorial en sus diferentes escalas (estatal, regional, municipal y zonal), donde se integraron los ámbitos técnico, legal y de contexto, con el objetivo de definir y formular un esquema urbanístico de master plan. Este esquema urbanístico sirvió para realizar un ejercicio demostrativo de varias hipótesis y metodologías tendientes a la recuperación de plusvalías producto de la acción inmobiliaria y que en definitiva, se establecen como los recursos orientados a cumplir con la función social del urbanismo.

El área definida para esta simulación metodológica estuvo sujeta al estudio y análisis del polígono con sus áreas de influencia (ver plano anexo). En el proceso de análisis se logró evidenciar y caracterizar en el territorio la precariedad de los procesos de planificación, en la falta de control de la urbanización ilegal, en la ausencia de información y de políticas públicas territoriales y de la planificación, que dificultan la implementación de instrumentos y metodologías tendientes a la recuperación de plusvalías en los cambios normativos como parte del desarrollo inmobiliario privado (urbanización legal o ilegal), además de la falta de una estrategia desde la municipalidad o el Estado para recuperar los mayores valores generados en el suelo como impacto de las intervenciones en infraestructura de carácter público, que han elevado el valor de la tierra en sus áreas de influencia directa e indirecta (túnel de El Abra).

En consecuencia, se advierte una oportunidad para que desde este ejercicio de la consultoría se consolide el desarrollo de una nueva centralidad en el área sur del río Maylanco y en la vía de El Abra. Esta vía representa un sistema de infraestructura vial que cambiará el paisaje urbano de esta zona específica, la cual sugiere un gran potencial para la recuperación de mayor valor del suelo por la actuación del Estado y el impacto que tiene y tendrá en este corredor interoceánico.

El polígono cuenta con importantes atributos desde lo geográfico (vía interoceánica de El Abra), desde lo económico (potencialidad de estar situado en un corredor de servicios de carácter nacional, metropolitano y municipal) y desde lo urbanístico (área con valores ambientales). Esta área de la ciudad es una oportunidad para la realización de un ejercicio integral de planificación que permita, a partir del análisis de oportunidad de los fenómenos territoriales actuales y futuros, plantear un desarrollo urbano descentralizado de carácter municipal, regional e incluso estatal, con el fin de establecer una política pública territorial y un modelo de desarrollo urbano a partir de la generación de una nueva centralidad con diversidad de usos.

Un planteamiento como el que se propone en el polígono objeto del Master Plan es una oportunidad para realizar una gestión de asociación público-privada y a partir de esta, orientar los recursos del Estado hacia la gestión de equipamientos de carácter estatal (hospital, centro de innovación, áreas deportivas y programas de vivienda), y los recursos de carácter metropolitano y municipales para emprender programas de servicios y vivienda social, y desde el ámbito privado constituye un mercado importante orientado al desarrollo inmobiliario de vivienda, comercio, oficinas y servicios.

Esta alianza, en definitiva, constituye un fondo fiduciario para la generación de suelo que permite adjuntar a estos, los recursos de capital de privados y aquellos provenientes de la recuperación de las obligaciones urbanísticas y otros instrumentos financieros generados en los procesos de urbanización en el polígono o en áreas adyacentes al conjunto.

La localización estratégica del polígono en términos geográficos, por su cercanía al río Maylanco y la extraordinaria condición paisajística de la ladera norte y sur del valle, la relación del polígono con las infraestructuras viales como la vía de El Abra y los planteamientos de proyectos de infraestructura (tren metropolitano por vía Villazón), espacio público (costanera del río Maylanco y parques ambientales en torno a los afluentes del mismo río) y los programas de vivienda social (barrio Bartolina-Agencia Estatal de Vivienda) que se emprenden en el entorno, son una gran oportunidad para plantear un gran proyecto urbano que recoja las iniciativas municipales (Ciudadela del Conocimiento), regionales y metropolitanas (juegos Odesur) y de carácter estatal (Ciudadela de la Innovación) y por esta vía se dinamicen sinergias en torno a esta iniciativa urbanística de desarrollar un plan maestro que proponga un modelo de ciudad y de territorio para generar al municipio y a la zona, condiciones de competitividad y con esta un aumento en el valor del suelo, y, en consecuencia, la posibilidad de la recuperación de plusvalías y la viabilidad para que con estos recursos la municipalidad pueda implementar la tarea de y el cumplimiento de la función pública del urbanismo.

El polígono definido para la operación del Master Plan presenta un área aproximada de 75 ha, de las cuales se presenta un proceso de ocupación indebida en una parte del costado noroccidental. En cuanto al occidente, se encuentra delimitado por un sistema hidrográfico que se conecta en sentido norte con el río Maylanco y al sur, con la vía de El Abra, el cual es corredor de servicios urbanos expectante para su desarrollo por la importancia de este sistema vial. El polígono posee un área de influencia de 425 ha,

aproximadamente, que serán impactadas por el desarrollo del Master Plan y por ende, objeto de captura de plusvalías.

El Master Plan está compuesto por una sana mezcla de usos en los que prevalece la vivienda en la ocupación y con una mayor densidad acompañada de usos de carácter metropolitano y municipal, lo que apunta a convertir esta intervención en una centralidad urbana modelo para la réplica en otras áreas de Cochabamba o del país, dado el planteamiento urbanístico, la definición normativa y la recuperación de plusvalías como consecuencia del cambio normativo, los indicadores de sesiones y obligaciones urbanísticas y la captación de recursos, resultado del impacto generado por el desarrollo de un suelo con las mejores especificaciones para su habitabilidad sobre los polígonos conexos o adjuntos.

En definitiva, un macroproyecto como estos en los que la posibilidad de constituir una alianza público-privada debe tener una gerencia especial con capacidad de realizar una gestión técnica, económica, social y financiera que le permita su implementación.



13

SISTEMATIZACIÓN DE LOS
MECANISMOS URBANÍSTICOS
DE RECUPERACIÓN DE
PLUSVALÍAS



13

SISTEMATIZACIÓN DE LOS MECANISMOS URBANÍSTICOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

Cuadro 9. Sistematización de los instrumentos de captura de plusvalías

TIPO DE PROCESO	INSTRUMENTO	CÁLCULO BASE
1. Transferencia de derechos de propiedad	Plusvalías Actualización Catastral	<p>La transferencia de derechos de propiedad genera información actualizada sobre los valores comerciales de los predios y su desarrollo inmobiliario.</p> <p>Esta puede contrastarse con información histórica que permita determinar el valor de la plusvalía tranzada y cobrar una parte de la misma, más allá de la actualización ordinaria de los precios medida como proporción del incremento índice de precios (inflación).</p> <p>Por otra parte, la información acumulada de transacciones en las diferentes zonas homogéneas, distritos o áreas de OTB permite actualizar listas de isoprecios de base catastral, manteniendo actualizado el registro catastral, base del impuesto territorial (predial).</p>
2. Cambio de usos de suelo	Plusvalías por Renta Diferencial	<p>En el caso de que los cambios de uso impliquen la generación de plusvalías (de suelo rural a urbano, por ejemplo), estas se calcularán de acuerdo con el cálculo del potencial del suelo en el nuevo uso mediante el método valuatorio de cálculo de los precios residuales de los aprovechamientos potenciales</p>
3. Recalificación de suelo a través de norma urbana (si implica generación de plusvalías)	Plusvalías por Renta Diferencial	<p>Los cambios de calificación del suelo que implican mejoramiento de aprovechamientos, incremento de densidades y/o de alturas permitidas, por ejemplo, se calcularán de acuerdo con el diferencial entre cálculo del potencial del suelo entre las normas anteriores y las nuevas normas adoptadas, mediante el método valuatorio de cálculo de los precios residuales respecto de los aprovechamientos potenciales.</p>

TIPO DE PROCESO	INSTRUMENTO	CÁLCULO BASE
4. Edificación de obras que cumplan funciones públicas y aumenten valor del suelo	Contribución por Mejoras - Valorización	<p>La posibilidad de apropiar plusvalías de la ejecución de obras públicas, requiere el formalismo de la declaratoria previa del interés público de las mismas, de su costo y su área de influencia. La base de cálculo se da por la realización de dos avalúos, el primero en la condición sin proyecto y el segundo, considerando los valores con el proyecto ejecutado, medido sobre la base de los promedios de valorización de proyectos y coberturas ejecutados con anterioridad.</p>
	Actualización de catastro, como resultado	<p>Es importante considerar que además de la capacidad de generar recursos para las obras, en particular, también generan nuevos precios base para la información catastral, incrementando las posibilidades de captación de recursos vía el impuesto predial ordinario.</p>
	Posibilidad de Aplicación TIF	<p>En algunos casos especiales podría utilizarse ese diferencial y aplicar el instrumento definido como TIF, con el fin de garantizar la ejecución de obras complementarias.</p>
5. Fraccionamiento, subdivisión y urbanización de propiedades urbanas	Reajuste de tierras. Obligaciones urbanísticas. Reparto de cargas y beneficios	<p>Este tipo de proyecto en general, más que dinero, tiene la capacidad de generar terrenos para incrementar la capacidad de soporte del territorio, mediante el aporte para vías, espacio público y equipamientos, en calidad de obligaciones urbanísticas. De la misma manera ante la aplicación de instrumentos de gestión tipo Plan Parcial o Master Plan, se utilizaría la distribución equitativa de cargas, tanto locales como generales y de beneficios de aprovechamiento o densidad, regulares o extraordinarios.</p>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Almandoz, Arturo. (2004).** The garden city in early twentieth-century in Latin America. Urban History.
- **Alterman, Rachelle. (1989).** Evaluating linkage and beyond. The new method study for supply of affordable housing and its impact. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Alterman, Rachelle. (2012).** Land use regulations and property values: The “windfalls capture” idea revisited. In Handbook of urban economics and planning, eds. Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit-Jan Knaap. New York, NY: Oxford University Press.
- **Álvarez, Raúl Daniel. (2009).** Contribución de mejoras en Argentina. Casos de Rosario, Córdoba y Santa Fe. Presentado en el Primer Congreso Latinoamericano de Valorización, Bogotá, Colombia (Marzo 11-12).
- **Angel, Shlomo and Stephen K. Mayo. (1996).** Enabling policies and their effects on housing sector performance: A global comparison. Presentado en la Conferencia Hábitat II, Estambul, Turquía (junio).
- **Ardila, A. (2004).** Transit planning in Curitiba and Bogota. Roles in interaction, risk, and change.
- **Arze, Gonzalo.** El área metropolitana de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: La competitividad en el marco de los desafíos de la globalización.
- **Barcia, Jakeline Jaramillo y Wladimir Roser Ortiz. (1996).** Mercado del suelo en Quito. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección General de Planificación, #13. Quito, Ecuador.

- **Blackburn, Stephanie J. and David E. Dowall. (1991).** The tools for financing infrastructure. Berkeley, CA: University of California Press.
- **Banco Mundial (2015).** Bolivia: panorama general. En: <http://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>
- **Blanes, José. (2006).** Bolivia: las áreas metropolitanas en perspectiva de desarrollo regional. Revista Eure (vol. XXXII, n.º 95), pp. 21-36. Santiago de Chile, mayo de 2006.
- **Bolívar Vallejo, Huáscar.** Informalidad urbanística. Madre e hija de la vulnerabilidad física.
- **Borrero Ochoa, Oscar. (2007).** The effects of land policy on urban land prices in Bogota. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Borrero Ochoa, Oscar. (2011).** Betterment levy in Colombia: Relevance, procedures, and social acceptability. Land Lines 23(2): 14-19.
- **Borrero Ochoa, Oscar, Esperanza Durán, Jorge Hernández and Magda Montaña. (2011).** Evaluating the practice of betterment levies in Colombia: The experience of Bogotá and Manizales. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy
- **Bouillon, Cesar Patricio. (2012).** Room for development: Housing markets in Latin America and the Caribbean. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan Ltd. For Inter-American Development Bank.
- **Brain, Isabel y Francisco Sabatini. (2006).** Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad

y localización de la vivienda social. Revista ProUrbana #4. Centro Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- **Brito, Adriana Fausto (ed.). (1998).** Suelo urbano y reservas territoriales: Políticas y mercado de suelo en América Latina. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara y Lincoln Institute of Land Policy.
- **Brown, James H. and Martim O. Smolka. (1997).** Capturing public value from public investments. In Land use and taxation: Applying the insights of Henry George, ed. James H. Brown. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Burge, Gregory. (2010).** The effects of development impact fees on local fiscal conditions. In Municipal revenues and land policies, eds. Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Cáceres, Gonzalo y Francisco Sabatini. (2002).** Recuperación de plusvalías: Reflexiones sobre su posible aplicación en las ciudades chilenas. Revista Urbano 5(6). Chulipa Möller, Luiz Fernando. 2007.
- **Calthorpe, P. (1993).** The New American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream. New York: Princeton Architectural Press.
- **Cepal. (2010).** "Aportes para un diagnóstico sobre las restricciones al desarrollo y a una integración económica más profunda", Boletín Fal n.º 287, Cepal, Santiago, Chile.
- **Cervero, R. (1998).** The Transit Metropolis: A Global Inquiry. Washington, D. C.: Island Press.
- **Cielo, Cristina y Antequera, Nelson. (2012).** Ciudad sin frontera. La multilocalidad urbano-rural en Bolivia. EUTOPIA n.º 3, noviembre 2012, págs. 11-29.
- **Contribución de mejoras:** Un caso real en Brasil. En Movilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericanos, ed. María Clara Vejarano Alvarado. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Cuenya, Beatriz, Silvia Pupareli, Gustavo Mosto, Haydé Cascella, Fernando Brunstein y Maria Di Loreto. (2003).** Relevamiento de métodos e instrumentos para la ponderación y recuperación de plusvalías urbanas generadas por la acción pública municipal. Buenos Aires, Argentina: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).
- **Cymbalista, Renato y Paula Santoro. (2006).** Outorga onerosa do direito de construir no Brasil: Entre a regulação e a arrecadação. Presentado en el

Seminario e Curso de Política Fundiaria Municipal e Gestão Social da Valorização da Terra, São Paulo, Brasil (Noviembre).

- **Cymbalista, Renato and Paula Bittencourt Poggi Pollini. (2009).** The implementation of the selling of building rights in Brazilian municipalities (2005-2006): Research based on the MUNIC-IBGE data. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Damasio, Claudia (ed.). (2006).** Urbanizador social: Da informalidade à parceria. Porto Alegre, Brasil: Livraria do Arquiteto e Lincoln Institute of Land Policy.
- **David, Harvey. (2013).** Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana.
- **De Cesare, Claudia, Luiz Carlos P. da Silva Filho, Maurício Yoshinori Une and Sheila Cristina Wend. (2003).** Analyzing the feasibility of moving to a land value-based property tax system: A case study from Brazil. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **De Cesare, Claudia. (2012).** Improving the performance of the property tax in Latin America.
- **Departamento Nacional de Planeación. (2013).** Abecé Asociaciones público privadas. Bogotá, Colombia.
- **Departamento Nacional de Planeación. (2016).** Guía de asociaciones público privadas - Capítulo 1 - La asociación público privada. Bogotá, Colombia.
- **Departamento Nacional de Planeación. (2016).** Guía de asociaciones público privadas - Capítulo 2 - Etapa de elegibilidad de un proyecto de APP. Bogotá, Colombia.
- **Departamento Nacional de Planeación. (2016).** Guía de asociaciones público privadas - Capítulo 3 - Estructuración. Bogotá, Colombia.
- **Duarte, Juan Ignacio y Luís Enrique Baer. (2013).** Recuperación de plusvalías a través de la Contribución por Mejoras. El caso del municipio de Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Errejón, Íñigo y Canelas, Manuel. (2012).** Ensayos sobre la Autonomía en Bolivia. Las autonomías en Bolivia y su horizonte: un análisis político.
- **Esteban, Ramón Alberto. (2007).** Consorcio parque náutico San Fernando: Concesión de tierras municipales y recuperación de plusvalías. En Movilización

- social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericanos, ed. María Clara Vejarano Alvarado. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Fernandes, Edésio. (2007).** Implementing the urban reform agenda in Brazil. *Environment and Urbanization* 19(1): 177-189.
 - **Fernandes, Edésio. (2007).** Constructing the "right to the city" in Brazil. *Social and Legal Studies* 16(2):201-219.
 - **Figueiredo, Vanessa G. B. (2005).** Estratégias urbanas em busca do desenvolvimento local: O caso do projeto Eixo Tamanduathey em Santo André. Tesis de maestría. São Paulo, Brasil: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
 - **Fischel, William A. (2005).** The homevoter hypothesis: How home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies. Cambridge, MA: Harvard University Press.
 - **Flores Dewey, Onesimo. (2011).** The value of a promise: Housing price impacts of plans to build mass transit in Ecatepec, Mexico. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
 - **Fundación boliviana para la democracia multipartidaria (FBDM). (2006).** Autonomía y desarrollo regional: el proceso de construcción de la propuesta autonómica en Cochabamba. Bolivia, 2006.
 - **Furtado, Fernanda y Gilberto Silva. (2010).** Menos pode ser mais: Questões acerca das relações entre o apro-veitamento máximo e o aproveitamento ótimo dos terrenos urbanos. Presentado en la Conferencia Internacional LARES n.º 10, São Paulo, Brasil (septiembre 15-17).
 - **Furtado, Fernanda, Rosane Biasotto y Camila Maleronka. (2012).** Outorga onerosa do direito de construir. Cadernos técnicos de regulamentação e implementação. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades do Brasil e Lincoln Institute of Land Policy.
 - **Furtado, Fernanda, Vera F. Rezende, Teresa C. Oliveira and Pedro Jorgensen, Jr. (2010).** Sale of building rights: Overview and evaluation of municipal experiences. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
 - **Furtado, Fernanda. (2003).** Valorização do Solo Urbano e Adequação de Instrumentos de Intervenção: aplicando os preceitos do Estatuto da Cidade. Anais do X Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte (Mayo).
 - **Gamarra Huayapa, Margarita. (2008).** Experience with the betterment levy in Peru. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
 - **Garay, Alfredo, Laura Wainer, Hayley Henderson and Demian Rotbart. Puerto Madero: A Critique, Land Lines 25(3): 2-7.**
 - **Garay, Alfredo. (2012).** Puerto Madero: Balance de dos décadas de una intervención urbana.
 - **García Bolívar, Luis Alberto. (2012).** La contribución de valorización en la ciudad de Medellín. Presentado en el Simposio técnicas y modelos sobre contribución de valorización: Experiencia nacional e internacional, Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) de la Procuraduría General de la Nación, en colaboración con el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, y Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá (abril 17-18).
 - **García Rojas, Elmer Fabio. (2012).** Valorización por beneficio general: Aplicado en Santiago de Cali. Presentado en el Simposio técnicas y modelos sobre contribución de valorización: Experiencia nacional e internacional, Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) de la Procuraduría General de la Nación, en colaboración con el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia y Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá (abril 17-18).
 - **Gazeta do Povo. (2012).** Curitiba, Brasil: Edição XXX. Diciembre 13.
www.iba.com.br Gazeta do Povo. (2013). Curitiba, Brasil: Edição30.412. Febrero 23.
www.iba.com.br George, Henry. (1992). Progress and poverty. New York, NY: Schalkenbach Foundation.
 - **Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba. (2014).** Diagnóstico del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, Plan Director Urbano y Estrategia de Desarrollo Económico Local. Sacaba, Bolivia.
 - **Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba. (2014).** Informe Final del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Sacaba, Bolivia.
 - **Goelzer, Jorge and Paulo Murad Saad. (1999).** Cost recovery performance of the benefit charge in the Paraná Urbano Program. Curitiba, Brasil: Paranacidade.
 - **Gordillo, José y Rivera, Alberto. (2009).** Estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinaridad: Élités de poder, redes institucionales y proyecto regional en Cochabamba. Bolivia.
 - **Gutiérrez Andrade, Osvaldo. (2014).** "Desafíos de la economía plural en Bolivia". *Perspectivas*, año 17, n.º 33, octubre 2014. pp. 7-44. Universidad Católica Boliviana "San Pablo", Unidad Académica Regional Cochabamba.

- **Hagman, Donald G. and Dean J. Mischynski (eds.). (1978).** Windfalls for wipeouts: Land value recapture and compensation. Chicago, IL: American Society of Planning Officials.
- **Hong, Yu-Hung and Isabel Brain. (2012).** Land readjustment for urban development and postdisaster reconstruction. *Land Lines* 24(1): 2-9.
- **Hong, Yu-Hung and Barrie Needham. (2007).** Analyzing land readjustment: Economics, law, and collective action. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2008).** Pesquisa de informações básicas municipais. Perfil dos municípios Brasileiros. Rio de Janeiro, Brasil.
- **IBGE. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) Ingram, Gregory K. and Yu-Hung Hong (eds.). (2012).** Value capture and land policies. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Jaramillo González, Samuel. (1994).** Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá Colombia: Ediciones Uniandes.
- **Jaramillo González, Samuel. (1998).** Consideraciones teóricas sobre la participación de los municipios en las plusvalías urbanas. *Desarrollo Urbano en Cifras* 4:164-176.
- **Jiménez Huerta, Edith R. (2013).** Conformación de reservas territoriales en Aguascalientes como eje central para prevenir la informalidad. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy y Ministerio de las Ciudades de Brasil (mayo 6-10).
- **Kehew, Robert. (2002).** Use of betterment fees in San Pedro Sula, Honduras. Case study not published. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Lawhon, Larry L. (2003).** Development impact fee use by local governments. *Municipal Year Book*. Washington, DC: International City Management Association.
- **Ledo García, Carmen. (2009).** Estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinaridad: Lo urbano: Urbanización y pobreza en la ciudad de Cochabamba. Bolivia.
- **Ledo García, Carmen. (2014).** Múltiples arreglos del hogar transnacional en la ciudad de Cochabamba. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 106-107, pp. 105-128. Septiembre 2014.
- **Lindau, L. A.; Hidalgo D. & Facchini, D. (2010).** Bus Rapid Transit in Curitiba, Brazil. A Look at the Outcome After 35 Years of Bus-Oriented Development. *Transportation Research Record* (2193):17-27.
- **López Padilla, Ismael y Salvador Gómez Rocha. (2013).** La base suelo del impuesto a la propiedad. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy y Ministerio de las Ciudades de Brasil (mayo 6-10).
- **Lungo, Mario (ed.). (2004).** Grandes proyectos urbanos (Large urban projects). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- **Lungo, Mario (ed.). (2004).** Grandes proyectos urbanos. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Lincoln Institute of Land Policy.
- **Lungo, Mario y Francisco Oporto. (1998).** La captación de plusvalías inmobiliarias en El Salvador. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Maciel, Vladimir F. (2009).** Transport infrastructure investment: Assessing the short-run effects of São Paulo's Beltway (Rodoanel) on land prices. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Macedo, J. (2004).** City Profile: Curitiba. *Cities* 21(6):537-549.
- **Making it happen, edited by Curtis, C.; Renne, J. L.; Bertoloni, L. Burlington, V. T.: Ashgate. Maldonado Copello, María Mercedes and Martim O. Smolka. (2003).** Using value capture to benefit the poor: The Usme project in Colombia. *Land Lines* 15(3): 15-17.
- **Maldonado Copello, María Mercedes. (2003).** Reforma territorial y desarrollo urbano- Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. Bogotá: CIDERUniversidad de los Andes/LILP/FEDEVIVIENDA.
- **Maldonado Copello, María Mercedes. (2007).** El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y desarrollo territorial. En Fernandes, Edésio y Betânia Alfonsin, *Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte, Brazil: Del Rey.
- **Maldonado Copello, María Mercedes. (2008).** La Ley 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año III, Barcelona, España (junio 7).
- **Maleronka, Camila y Fernanda Furtado. (2013).** El otorgamiento oneroso del derecho de construir (OODC): La experiencia de São Paulo en la gestión pública

- de edificabilidades. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy y Ministerio de las Ciudades de Brasil (mayo 6-10).
- **Manon, Jorge and Jose Merino Macon. (1977).** Financing urban and rural development through betterment levies: The Latin America experience. Westport, CT: Praeger Publishers, Inc.
 - **Maricato, E. y J. S. W. Ferreira. (2002).** Operação urbana consorciada. En Estatuto da cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras, ed. L. M. Osório. Porto Alegre/São Paulo, Brasil: S.A. Fabris Editor.
 - **Manzano, Nelson. (2015).** Análisis de contexto de la situación productiva y laboral de Cochabamba.
 - **Mattos, Liana Portilho. (2006).** Função social da propriedade na prática dos tribunais. Río de Janeiro: Lumen Juris.
 - **Mazurek, Hubert. (2009).** Estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinaridad: Lo urbano: la cristalización de lo social y de lo espacial en una mirada multidisciplinaria. Bolivia.
 - **Mendieta-López, J. C. y J. A. Perdomo-Calvo. (2007).** Especificación y estimación de un modelo de precios hedónico espacial para evaluar el impacto de TransMilenio sobre el valor de la propiedad en Bogotá. Bogotá, Colombia: CEDE.
 - **Mendive, Carlos. (2013).** Presentación del caso uruguayo. Presentado en la Discussion Session on Using Land Value Capture Mechanisms for Financing Urban Development in Latin America and the Caribbean, Washington, DC: Inter-American Development Bank (enero 29-30).
 - **Montserrat Guzmán, Nilza. (2010).** Contribución especial por plusvalía: Innovación en la gestión urbana municipal. México: Instituto Hacendario del Estado de México. Foro Hacendario 11(42): 23-26.
 - **Montandon, Daniel T. y Felipe F. de Souza. (2007).** Land readjustment e operações consorciadas. São Paulo: Romano Guerra Editora. Municipalidad de Guatemala. 2013. Evaluaciones de Impacto Vial. Departamento de Planificación y Diseño.
 - **Muñoz Gielen, Demetrio. (2010).** Capturing value increase in urban redevelopment: A study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities. Lieden, The Netherlands: Sidestone Press.
 - **Muñoz-Raskin, R. (2006).** Walking accessibility to bus rapid transit in Latin America: Does it affect property values? The case of Bogotá, Colombia. TRB 86th Annual Meeting Compendium of Papers. CD-ROM. Oates.
 - **Newman, P. (2009).** Planning for Transit Oriented Development: Strategic Principles. In: Transit oriented development.
 - **Parodi, Gina. (2010).** From debate to implementation: Colombia's territorial development law.
 - **Peña Claros, Claudia. (2012).** Ensayos sobre la autonomía en Bolivia. Gobiernos autónomos hoy el desafío de los cambios.
 - **Perdomo-Calvo, Jorge A., Camilo A. Mendoza Álvarez, Juan Carlos Mendieta-López and Andrés Francisco Baquero-Ruiz. (2007).** Study of the effect of the TransMilenio mass transit project on the value of properties in Bogotá, Colombia. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
 - **Pereira Morató, René. (2009).** Estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinaridad: Lo urbano: Las ciudades bolivianas, ¿cómo entenderlas? Migración y Urbanización. Bolivia.
 - **Pereira, Gislene et al. (2012).** Recuperação de mais valias urbanas por meio de contribuição de melhoria. O caso do Paraná, Brasil entre los años 2000 e 2010. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
 - **Pérez Torres, Daniel E. et al. (2012).** Evaluación de experiencias en la aplicación de contribuciones de mejoras e impuestos a la plusvalía en México. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
 - **Perló Cohen, Manuel y Luis R. Zamorano Ruiz. (2001).** Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México? En: Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano, eds. Martim Smolka y Fernando Furtado. Santiago, Chile: EureLibros. Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy.
 - **Perló, Manuel Cohen and Luis R. Zamorano Ruiz. (1999).** Reform of the real estate tax system in Mexicali: 1989-1998. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
 - **Perrotti, Daniel y Sánchez, Ricardo. (2011).** La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Cepal. Santiago, Chile

- **Peterson, George E. (2009).** Unlocking land values to finance urban infrastructure. Washington, DC: World Bank and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Petrobras. 2013.
- **Pinilla, Juan Felipe Pineda y Alejandro Florián. (2011).** Experiencia e innovación en cultura tributaria la campaña del 110% con Bogotá. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Pinilla, Juan Felipe Pineda. (2013).** Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá, Colombia. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, y Ministerio de las Ciudades de Brasil (mayo 6-10).
- **Polese, Mario y Richard Stren. (2000).** The social sustainability of cities. Toronto: University of Toronto Press.
- **Policy Focus Report.** Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Portillo, Alfredo. (2007).** Revista Venezolana de Ciencia Política n.º 31. Enero-junio, 2007. La nueva coyuntura geopolítica de Bolivia. pp. 75-84.
- **Procuraduría General de la Nación. (2015).** Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público Privadas de Iniciativa Privada. Bogotá, Colombia.
- **Rabello, Sonia. (2006).** O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: Justiça social ou enriquecimento sem causa? Rio de Janeiro, Brasil: Revista Forense 388: 221-245.
- **Rabello, Sonia. (2012).** Faculty profile. Land Lines 24(1): 18-19.
- **Reyes, Fernando. (1980).** El sistema de valorización y sus implicaciones económicas. Tesis. Bogotá, Colombia: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- **Rezende, Vera F. (1982).** Planejamento urbano e ideologia: Quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Brasil: Editora Civilização Brasileira, Grupo Editorial Record.
- **Rezende, Vera F. (2005).** O jogo de verde com branco: Lúcio Costa em defesa do Plano Piloto da Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá. Presentado en el Sexto Seminario Docomomo. Autos do Seminario, Niteroi, Brasil: EdUFF Editora da Universidade Federal Fluminense.
- **Rodríguez, D. A. and F. Targa. (2004).** Value of accessibility to Bogotá's bus rapid transit system. Transport Reviews 24 (5): 587-610.
- **Rodríguez, Daniel A. and Carlos H. Mojica. (2008).** Land value impacts of bus rapid transit: The case of Bogotá's TransMilenio. Land Lines 20(2).
- **Rodríguez, Vanessa y Diego Aulestia. (2013).** Incentivos por el cobro de Contribución Especial de Mejoras para el financiamiento de la infraestructura pública. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy y Ministerio de las Ciudades de Brasil (mayo 6-10).
- **Rojas Eberhard, María Cristina y Beatriz Elena Rave. (2013).** Reajuste de tierras en Medellín, Colombia. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy y Ministerio de las Ciudades de Brasil (mayo 6-10).
- **Rojas Eberhard, María Cristina. (2011).** Curso de Desarrollo Profesional: Financiación de las ciudades mediante la regulación y tributación del suelo Clase: Reajuste de tierras y reparto equitativo de cargas y beneficios. Banco del Estado de Ecuador y Lincoln Institute of Land Policy. Quito, Ecuador (octubre 24-28).
- **Salandía, Luis Fernando Valverde. (2012).** Desafios metropolitanos à gestão pública de apropriação do espaço urbano no leste metropolitano do Rio de Janeiro. Tesis de Doctorado en Geografia. Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil.
- **Sandroni, Paulo Henrique (ed.). (2012).** Dicionario de economia do seculo XXI, 7a edição. Rio de Janeiro, Brasil: Record.
- **Sandroni, Paulo Henrique. (2010).** A new financial instrument of value capture in São Paulo: Certificates of additional construction. In Municipal revenues and land policies, eds. Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong, 218-240. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Sandroni, Paulo Henrique. (2011).** Urban value capture in São Paulo using a two-part approach: Created land (Solo Criado) and sale of building rights (Outorga Onerosa do Direito de Construir): An analysis of the impact of the basic coefficient of land use as a tool of the 2002 Plan Maestro. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Sandroni, Paulo Henrique. (2013).** Certificados de potencial adicional de construcción (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: El caso de São Paulo. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy y Ministerio de las Ciudades de Brasil (mayo 6-10).

- **Sandroni, Paulo. (2001).** Plusvalías urbanas en Brasil: Creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. En: Recuperación de plusvalías en América Latina, eds. Martim Smolka y Fernanda Furtado. Santiago, Chile: EureLibros. Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy.
- **Serra, M. V., David E. Dowall, Diana Meirelles da Motta and Michael Donovan. (2005).** Urban land markets and urban land development: An examination of three Brazilian cities: Brasilia, Curitiba, and Recife. In Estudos estratégicos de apoio às políticas urbanas para os grupos de baixa renda no Brasil (Enabling strategy for moving upgrading to scale in Brazil), eds. M. V. Serra and D. M. da Motta. CD-ROM. Washington, DC: Cities Alliance.
- **Shoup, Donald. (1994).** Is underinvestment in public infrastructure an anomaly? In Methodology for land and housing market analysis, eds. Gareth Jones and Peter M. Ward. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy and London: UCL Press. Sietchiping, Remy, ed. 2011. Innovative land and property taxation. Nairobi, Kenya: UN-Habitat, Global Land Tool Network.
- **Smith, H. & Raemaekers, J. (1998).** Land Use Pattern and Transport in Curitiba. Land Use Policy; 15(3):233-251.
- **Smolka, Martim. (2013).** Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano. En: Enfoques en Políticas del suelo, Lincoln Institute of Land Policy.
- **Smolka, Martim O. 1994.** Bridging conceptual and methodological issues in the study of secondhand property markets the city of Rio de Janeiro. In Methodology for land and housing market analysis, eds. Gareth Jones and Peter M. Ward, 179-196. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy and London: UCL Press.
- **Smolka, Martim O. (2011).** Precios elevados (e inaccesibles) de la tierra urbana habilitada. En: Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades, eds. A. G. Aguilar e Irma Escamilla. México: Instituto de Geografía-Unam.
- **Smolka, Martim O. (2012).** A new look at value capture in Latin America. Land Lines 24(3): 10.
- **Smolka, Martim O. and A. X. Iracheta Cenecorta. (1999).** Mobilizing land value increments to provide serviced land for the poor. Land Lines 11(4).
- **Smolka, Martim O. and Claudia P. Damasio. (2005).** The social urbanizer: Porto Alegre's land policy experiment. Land Lines 17(2): 11-14.
- **Smolka, Martim O. and Fernanda Furtado. (2001).** Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano. Santiago, Chile: EureLibros. Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy.
- **Smolka, Martim O. and David Amborski. (2007).** Value capture for urban development: An inter- American comparison. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Smolka, Martim y Fernanda Furtado. (2001).** Recuperación de plusvalías en América Latina (Value capture in Latin America). Santiago, Chile: EureLibros.
- **Soffiatti, Rubens Valério Franco. (2012).** A contribuição de melhoria como instrumento de recuperação da mais-valia fundiária urbana: Estudo de caso Eixo Urbano "Linha Verde". Tesis de Maestría. Curitiba, Paraná, Brasil: Pontificia Universidade Católica do Paraná, Escola de Arquitetura e Design, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana.
- **Teixeira, Maria Fernanda y Tomas Moreira. (2011).** Solo criado: Uma análise do processo de aplicação do instrumentos em Curitiba. Rio de Janeiro, Brasil: Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbanos-ANPUR. CD-ROM.
- **UN-Habitat. (1976).** The UN-Habitat. (2008). State of the world's cities 2008/2009 - Harmonious cities. London, UK and Sterling, USA: Earthscan for the United Nations Human Settlements Programme.
- **Unicef (2003).** La ocupación del territorio y la urbanización. En: http://www.unicef.org/bolivia/resources_2107.html
- **Uzon, Néia. (2007).** Uso de la transferencia del potencial constructivo para la adquisición de inmuebles: la experiencia de Porto Alegre. En: Movilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericanos, ed. María Clara Vejarano Alvarado. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. V. Andelson, 97-110. New York, NY: Wiley-Blackwell.
- **Furtado, Fernanda y Claudia Acosta. (2013).** Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Vainer, Carlos. (2000).** Os liberais também fazem planejamento urbano? En Cidade do Pensamento Unico: Desmanchando Consensos, eds. O. Arantes, C. Vainer, e E. Maricato, 75-104. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Vozes.

- **Vancouver Declaration.** United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada (May 31-June 11).
- **Vargas, Gonzalo. (2015).** Valores y atributos del involucramiento público ciudadano. Compromiso cívico y participación política en áreas metropolitanas. En: Foro regional. Estudios en el eje Metropolitano (Santa Cruz, Cochabamba, La Paz).
- **Vassallo Magro, José Manuel. (2015).** Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. Bogotá, Colombia.
- **Verajano Alvarado, María Clara (ed.). (2007).** Movilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericanos. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Vetter, D. M., R. M. Massena y E. F. Rodrigues. (1979).** Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infraestrutura do município do Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Geografia 41(1-2): 32-71.
- **Vetter, D. M., R. M. Massena and M. F. Vetter. (2011).** Land values and the affordability of lower income housing: Three municipalities in the Rio de Janeiro metropolitan region. Informe Interno. Río de Janeiro, Brazil: Land Markets in Latin American and Caribbean Cities project of the Latin American and Caribbean Research Network, Inter-American Development Bank, por David Vetter Consultoria Econômica Ltda.
- **Vickrey, William. (1999).** Simplifications, Progression, and a Level Playing Field. In Land value taxation: The equitable and efficient source of public finance, ed. Kenneth Wenzer, 17-23. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- **Villamil, Ivan Domínguez. (2000).** An analysis of the use of valorization in Bogotá. Masters Thesis in Regional Planning. Ithaca, NY: Cornell University.
- **Walker, Kevin Alan Sherper. (2000).** In search of the progressive city: An examination of the special assessment in Bogotá, Colombia. Masters Thesis in Regional Planning. Ithaca, NY: Cornell University. Walters, Lawrence C. 2012. Land value capture in policy and practice. Salt Lake City, Utah: Romney Institute, Brigham Young University.
- **Wallace, E. and Robert M. Schwab. (2009).** The simple analytics of land value taxation. In Land value taxation: Theory, evidence, and practice, eds. Richard F. Dye and Richard W. England, 57-72. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **Wanderley, Fernanda. (2009).** Estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinaridad: Introducción estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinaridad. Bolivia.
- **Whitaker Ferreira, João Sette. (2012).** Linha Verde na bolsa e operação de Alto Risco. Gazeta do Povo (junio 7).
- **Xavier, Helia Nacif. (2011).** Tensões entre planejamento urbano e ação imediata: A operação interligada na cidade do Rio de Janeiro (1997-2000). Tesis de Doctorado. Rio de Janeiro, Brasil: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- **Zegada, María Teresa. (2012).** Ensayos sobre la autonomía en Bolivia. Las identidades y las especificidades sociopolíticas regionales como condiciones para la construcción autonómica.
- **Zegada, María Teresa. (2015).** Conflictos sociales en el proceso de cambio: percepciones y actitudes ciudadanas. En: Foro regional. Estudios en el Eje Metropolitano (Santa Cruz, Cochabamba, La Paz).

