

ESTRATEGIA NACIONAL DE ACCESO AL SUELO URBANO MESA DE CONFERENCIAS

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Universidad de la Republica Uruguay

Montevideo, Uruguay, 25-27 Septiembre, 2018

Acceso al suelo para vivienda

Carlos Morales Schechinger

IHS Institute for Housing and Urban Development Studies

EUR Erasmus Universiteit Rotterdam

LILP Lincoln Institute of Land Policy

UNAM Universidad Nacional Autónoma de México



El suelo para la vivienda está dominado por el mercado

... y ese mercado falla

- competencia imperfecta
- asimetría de información
- oferta no competitiva
- externalidades positivas y negativas
- altos costos de transacción

Consecuencias sociales, económicas, ambientales,

... y círculos viciosos

... transformables círculos virtuosos ?

Opciones para generar suelo BBB

... bien localizado, servido, seguro, a tiempo y asequible

- vía directa: adquisición y adjudicación pública
- vía regulatoria: responsabilidad de propietarios
- vía fiscal: subsidios e impuestos

Suelo, un mercado que falla

Competencia perfecta supone

- ... abundantes vendedores (y compradores)
- ... ninguno controla precios
- ... bien informados
- ... “homo economicus” racional sin sesgos “Behavioural economics”

Pero monopolio / oligopolio

- ... uno o pocos oferentes de localización demandada
- ... localización no fungible: insustituible o difícil

Monopsomio / oligopsomio

- ... uno o pocos consumidores
- ... caso creciente en mercados de suelo: estratos altos
- ... provoca expectativas y sobre oferta
- ... y burbujas inmobiliarias

Competencia imperfecta

Un lado sabe y tiene mucho mas información

... a veces la oferta, a veces la demanda

Provoca decisiones adversas, ineficientes

...con irresponsabilidad moral: traslada costos/riesgos a propietario-usuarios

Propietario patrimonialista sabe menos (una sola vez en el mercado)

... que la demanda de tierra de inversionistas-desarrolladores (compra seguido)

Inversionistas-desarrolladores (mercado primario) sabe más

... que los usuarios potenciales propietarios-usuarios, poseesionarios e inquilinos
(compran poca veces)

Propietarios-usuarios (mercado secundario) saben poco

... igual de poco que potenciales usuarios
... mucho menos que inversionistas-desarrolladores cuando reciclan inmuebles

Intermediarios especializados: corredores inmobiliarios (pero caros)

... vs. acceso facilitado y gratis a información: catastros y registros

Asimetría de información

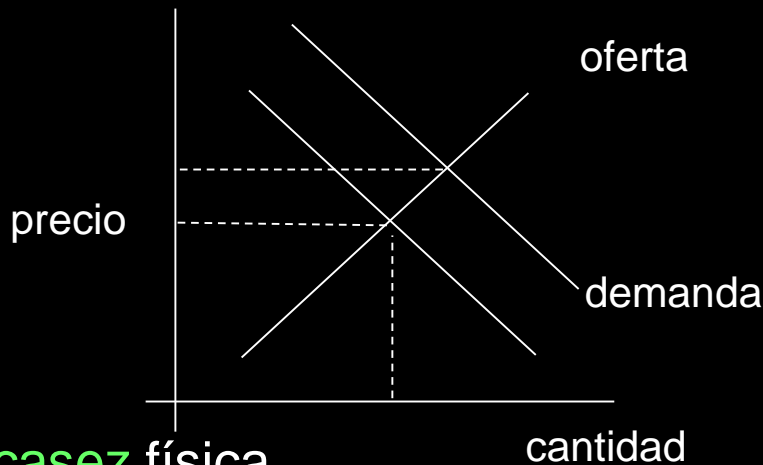
Características únicas del suelo

... irreproducible (raras excepciones)

... inamovible: no se puede llevar a otro mercado

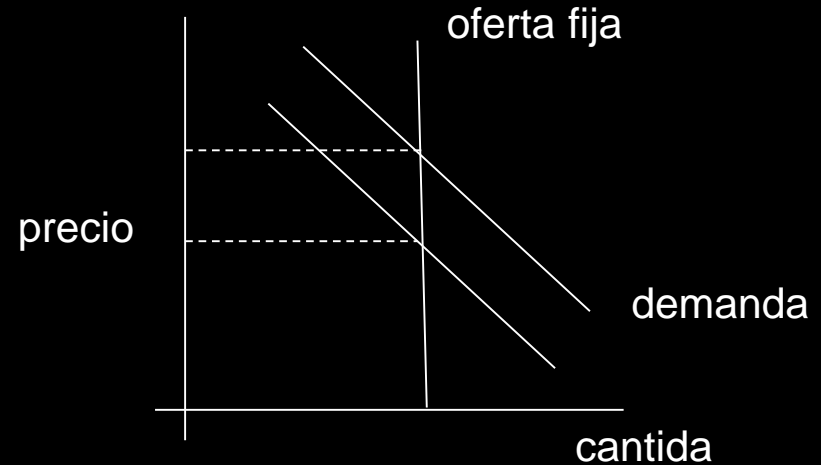
... indestructible / no deteriorable (en revisión ecológica, aun así...)

... inelástica: % de cambio de oferta es menor que % de cambio de precio



Escasez física

... vs escasez legal



... vs escasez económica

... vs escasez social

Empujarlos a que oferten

... p.e. impuesto alto al suelo vacante (tiempos límite de desarrollo)

Oferta no competitiva

Externalidades

...consecuencias de una actividad de un tercero no relacionado
... con beneficios o costos que otro internaliza

Externalidades negativas en mercados de suelo

... imposición de costos a un tercero
... capitalizados en valores menores del suelo
... un tiradero de basura, congestionamiento

Externalidades positivas

... beneficios succionados por un tercero
... capitalizados en valores mayores del suelo
... un parque, vías

Para compensarlos: hacer que el que provoca las internalice

... impuestos: internalizados en precios menores del suelo
... subsidios: internalizados en precios mayores del suelo

Externalidades positivas y negativas

Costos de transacción

- ... costos extras incurridos en una transacción económica
- ... costos por participar en el mercado

En mercados de suelo

- ... costos de información: mercados opacos
- ... costos de negociación: pagos a corredores formales e informales
 - costos de formalización: notarios, registros, abogados
- ... costos judiciales: litigios, tribunales especializados en suelo
- ... costos de traslado: suelo no se mueve pero si los que lo usan

Impuestos y exacciones no son costos de transacción

- ... son compartir ganancias: plusvalía del suelo (rentas)
- ... para recuperar externalidades públicas: vías, parques, equipamientos
- ... y privilegios públicos: usos exclusivos dados en planes y servicios

Altos costos de transacción



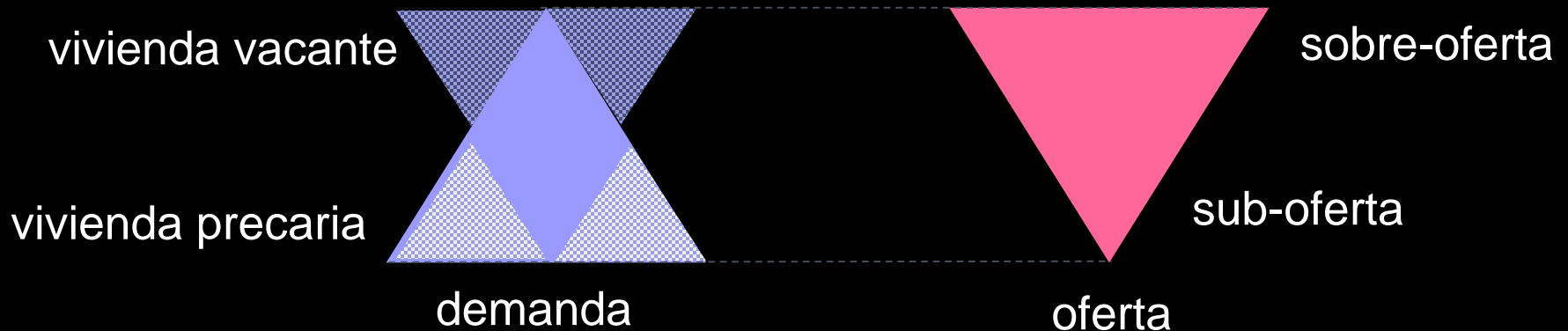
Un poder para compartir ganancias : el del mouse

Sociales

- ... exclusión de grupos de bajos ingresos (usos de baja rentabilidad)
- ... no provisión de bienes públicos (usos no rentables)

Económicas

- ... ciclos de burbujas inmobiliarias que revientan
- ... por expectativas de usos rentables
- ... que no se cumplen



Medio-ambientales

- ... depredación de recursos comunes
- ... tragedia de los comunes

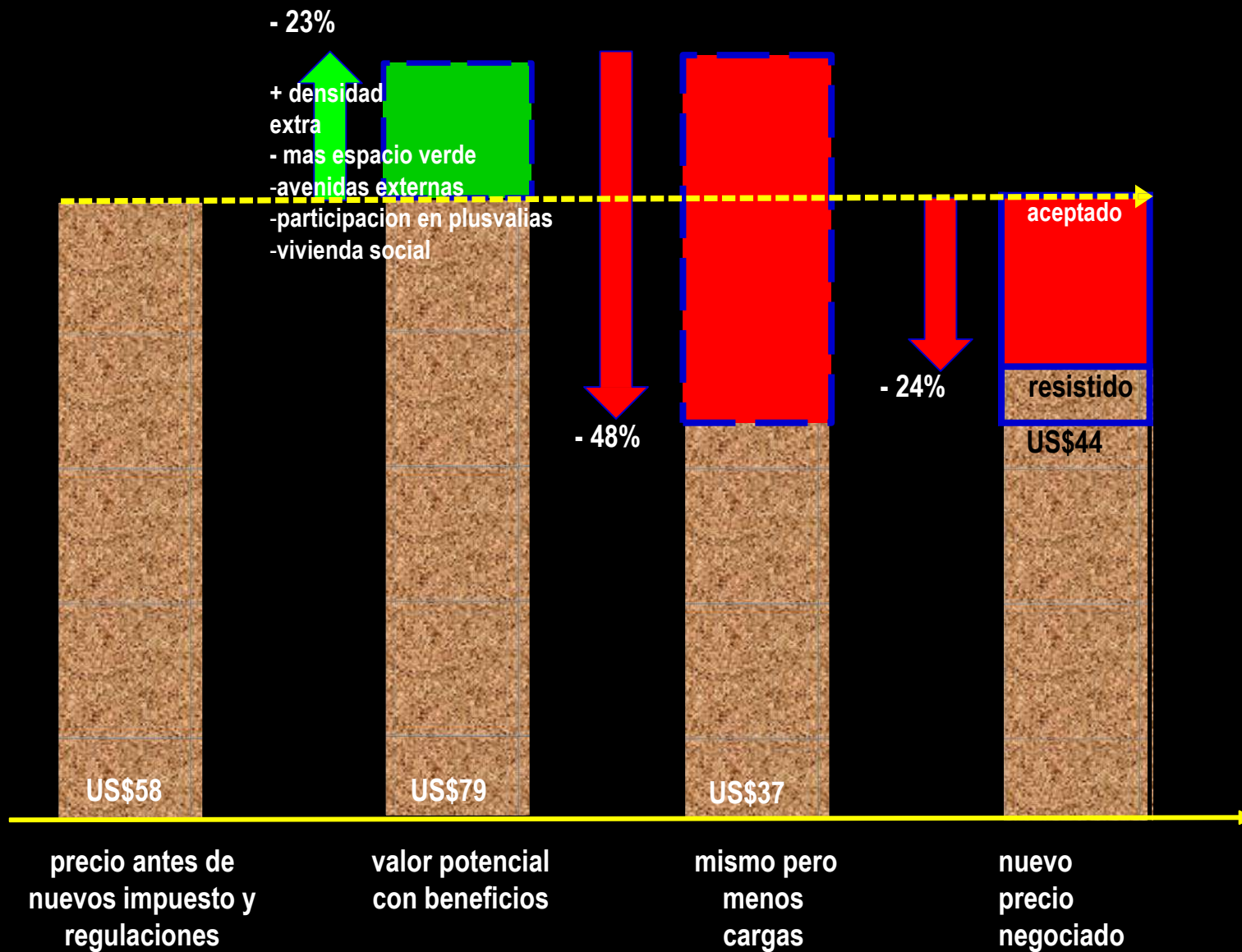
Consecuencias de las fallas del mercado



Círculos viciosos



Círculos virtuosos



Un ejemplo de Bogotá

Directa: Cartera de tierra

- ... cartera (bancos, reservas) de tierra
- ... expropiación: causa de utilidad e indemnización
- ... derecho de preferencia: compra o impuesto
- ... arrendamiento

Regulatoria:

- ... zonificación incluyente: efecto en precio
- ... plazo: desarrollo compulsorio
- ... bono de densidad
- ... reparcelación: para distribuir cargas
- ... liderar con renuentes

Permanencia de la asequibilidad

- ... fondos de tierra comunal
- ... y cooperativas

opciones

Suelo público para

- ... estabilizar oferta y precios (a la banco central)
- ... y venderla/arrendarla como fuente de ingresos

Hong Kong, China, Francia

- ... ensamblar y desarrollar tierra

- ... y/o controlar precios de usos no rentables: VIS

... muchos países

. crítico

- ... cómo se adquiere?

- ... cómo de adjudica?

Cartera de tierra

Adquisición pública

. propiedad del Estado

... fundacional (nación propietaria original)

México, Latinoamérica (tierra fiscal, ex de la corona)

... nacionalizado

China, Vietnam, Etiopía, Tanzania

... reclamado al mar, desierto, río

Holanda, Egipto, Nueva York, Emiratos

... recibido en compensación

Hong Kong

... pero buena o mala localización

. adquisición

... compra: negociada (oferta controla precio)

... expropiación: unilateral (precio con reglas)

opciones de adquisición

Expropiación

- ... dominio eminente
- ... adquisición forzosa
- ... "takings" (toma)

La disminución de norma: EUA

- . causa de utilidad pública

- ... vivienda social

- ... quitar a un privado para dar a otro privado

- México, incluso para todo desarrollo urbano

- Casi todo el mundo

- Muy controvertido recientemente en EUA

- . compensación

- ... justa indemnización

- La mayoría de las constituciones

expropiación

Compensación al expropiado

- . valor histórico (ayer)

- ... regresar lo que se pagó
- ... al propietario anterior
- ... vs al gobierno
- México (vía impuesto predial)

- . valor del uso corriente (hoy)

- ... para que pueda sustituir el bien perdido
- China y muchos países

- . valor del uso potencial (mañana)

- ... por la pérdida de expectativas
- EUA pero tributan con mismo criterio

expropiación

. Uruguay y Venezuela (aún?)

... compensación pagada con el incremento
... del suelo remanente

. Alemania

... incluye expectativas
... 90% pagada por vecinos beneficiados
... si no se usa la tierra remanente en 7 años
... se pierde

. Australia y E.U.A.

... compensación incluye expectativas
... pero impuesto predial es alto
2.7% y 3.0% del PIB
... basado en valor potencial

expropiación

. España

- ... para completar reparcelaciones (sustituir renuentes)
- ... al valor promedio del proyecto
- ... puenteado vía la subasta forzosa

. China

- ... a comunidades agrícolas (pueblos)
- ... compensación a valor agrícola
- ... no a valor urbano

. Corea del Sur

- ... expectativas creadas por el plan
- ... no se compensan

expropiación

- . Reino Unido & Países Bajos

- ... compensación de expectativas ciertas
 - ... de permisos en proceso de negociación
 - ... previo descuento de las cargas en negociación

- . Malasia

- ... sólo expectativas de corto plazo

- . Japón

- ... no compensa expectativas
 - ... expropiación poco pues domina el reajuste de tierras

expropiación

. México

... antes: valor fiscal (muy bajo)

... y al valor de uso corriente a tierra rural
ejido a la mexicana

... para crear reservas territoriales
(cartera de tierras)

... ahora es a 'valor de mercado' con expectativas

... pero impuesto inmobiliario no es equivalente: 0.2% PIB

... ya casi no se expropia

expropiación

**Río
San Pedro**

**Las
Huertas
240 ha**

**Ojo Caliente
330 ha**

Aguascalientes, México

- suelo público

- ... en lugar de venta
- ... para capturar plusvalías no pronosticables
- ... como fuente de ingresos
- ... para controlar usos del suelo
- ... asignar a V.I.S. con renta baja
- ... cada función en una agencia distinta

- duración

- ... 30, 50, 99, 999 años
- ... suficiente para recuperar inversión del arrendatario
- ... renovable

adjudicación: arrendamiento de suelo público

. precio

- ... al valor de mercado
- ... vía subasta o negociación de residuales
- ... a precio administrativo: propicia mercado negro

. pago

- ... todo al inicio ('premium')
- ... periódico
- ... mixto
- ... renegociación periódica
- ... arrendatario construye y vende vivienda
- ... o transfiere el arriendo

arrendamiento de suelo público

. Experiencia variada en el monto

... Finlandia: 4-5% del valor del mercado

... Hong Kong: 3% del valor del mercado revisable

... Ucrania: 1%

... Polonia: subasta pago inicial, renta anual 1-3%

... China: con renta extra por no usar en dos años

▪

arrendamiento de suelo público

. Uso intensivo

... Holanda, Suecia, Finlandia

... Singapur, Hong Kong, Australia, Israel

... Vietnam, China

... Uganda, Egipto, Etiopía, Tanzania, Zambia, Nigeria

... E.U.A., Cuba (no vivienda)

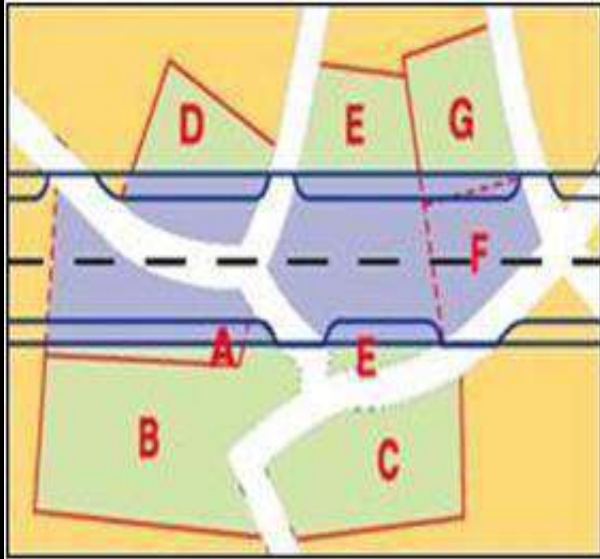
Para regularizar

... Namibia

... Paquistán

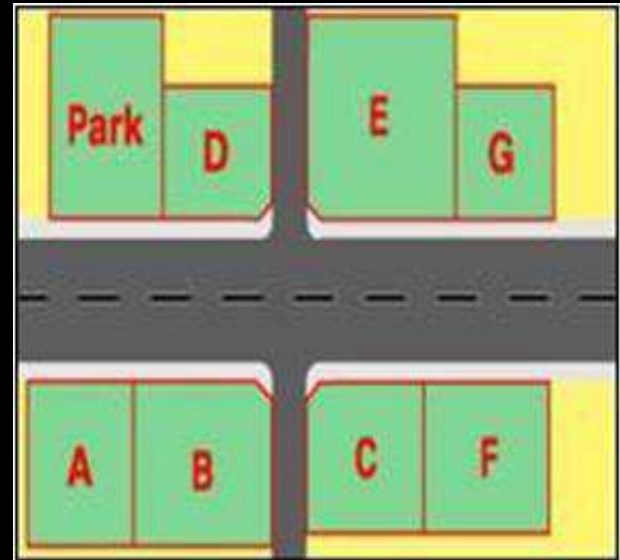
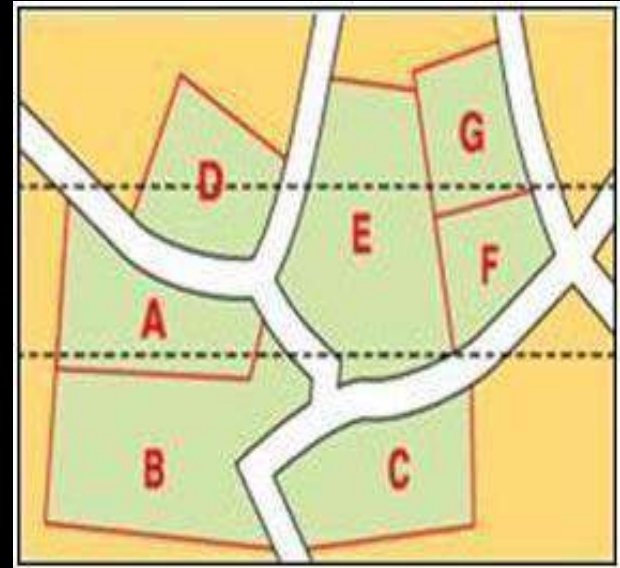
arrendamiento de suelo público

Expropiacion



VS

Reparcelamiento



Reparcelamiento



Franz Adickes

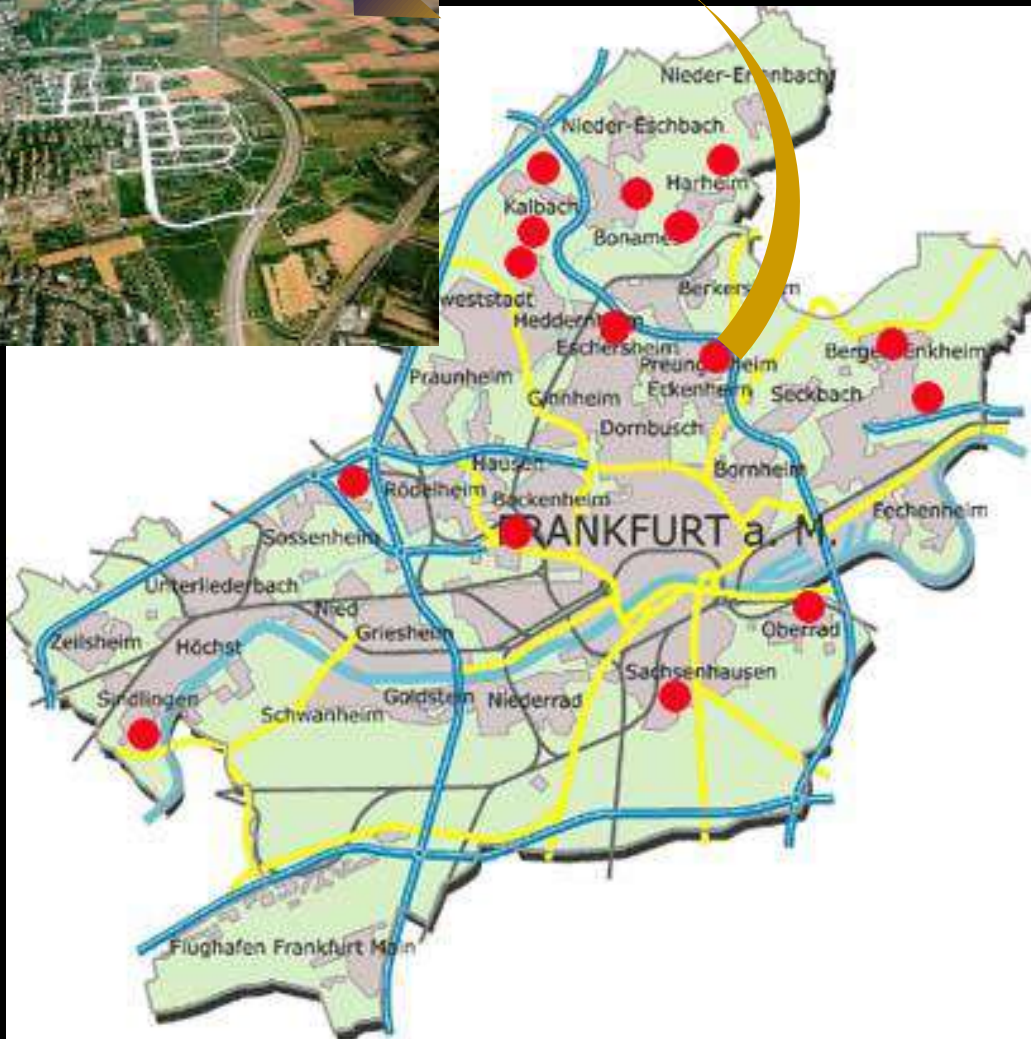
... Lex Adickes (1902)

(Cerdeña en Barcelona, España)

(L'Enfant: Washington, D.C., E.U.A.)

(ó todo Europa: distritos de riesgo de
la revolución verde)

Frankfurt, Alemania



- Bonames East
- City-West
- Frankfurt arc
- Harheim North
- Harheim-South
- Heddernheim North
- The stones
- In Vienna
- Kalbach-Nord
- Kalbach-South
- Light
- North Anne-Frank-Siedlung
- Upper Schafhofweg
- Sindlingen-South / East
- Imkerweg
- Westerbachstraße

Frankfurt

antes



Propiedad fragmentada

... 400 propietarios e inquilinos
... 72.4 hectáreas

1982-1997, plan

... negociación, obligatorio, plan
financiero

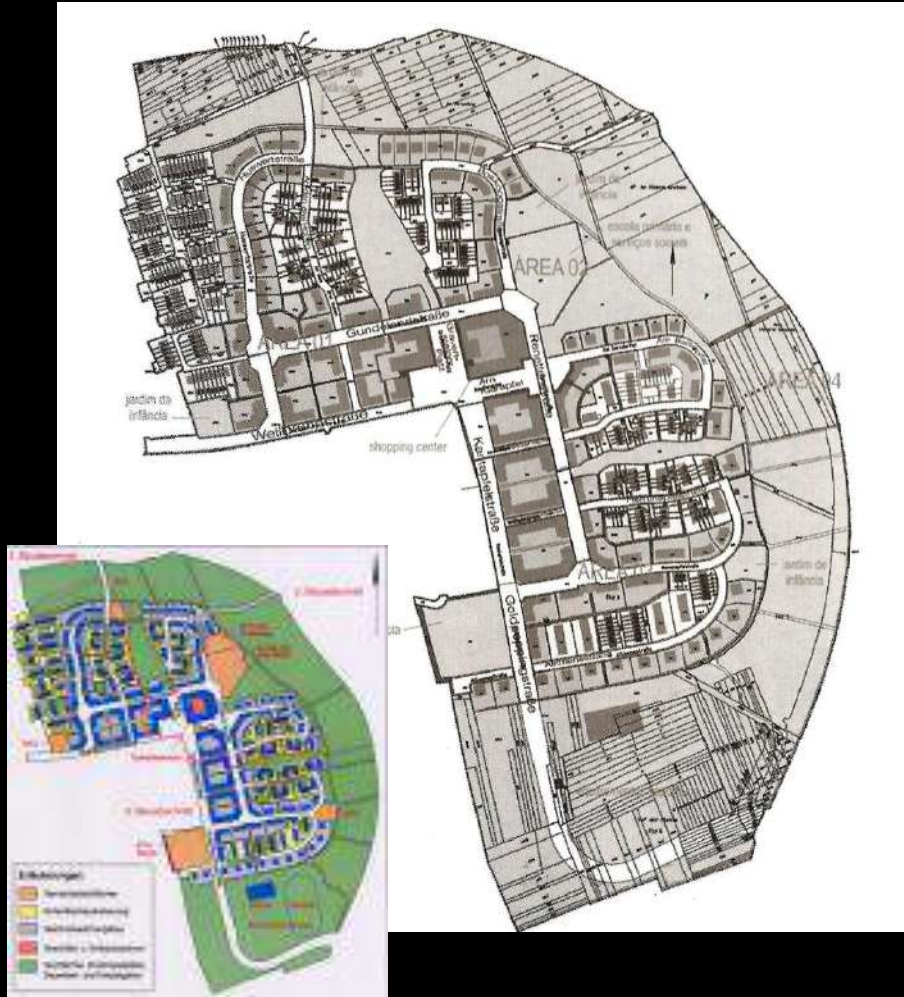
después



1992-2010, implementación

... construcción de 4 etapas
... emisión de nuevos títulos

Frankfurter Bogen, Alemania



3,500 personas

... multifamiliares
... lotes urbanizados
... centro comercial

45% para áreas públicas

... jardín de niños
... escuelas primarias
... parques públicos
... vialidades

Valor del terreno

... de 220 a 470 euros/m²

Frankfurter Bogen, Alemania



Frankfurter Bogen, Alemania

- 1 definir polígono**
- 2 valorar al uso actual**
- 3 asociar a propietarios**
- 4 desarrollar proyecto**
- 5 buscar financiamiento**
- 6 hacer infraestructura**
- 7 separar usos**
- 8 valorar a uso futuro**
- 9 pagar crédito**
- 10 distribuir utilidades**

pasos para el reparcelamiento

Germany, Baulanddumlegung
USA, Land assembly
Canada, Replotting schemes
Colombia, Reajuste de tierras
Brazil, Reajuste fundiario
Sweden, Exploateringssanverkan
Spain, Reparcelación
Finland, Rakennusmaanjarjestely
Turkey, Arza arazi Dusenlemesi
Lebanon, Repartzeilazia
Israel, Haluka hadasha
Netherlands Ruiverkaveling
Australia Land pooling
Mongolia, Land readjustment
Nepal, Jagga Ekikaran

India, Town planning scheme
Sri Lanka, Land readjustment
Butan, Land readjustment
Tailand Klong-garn nam-rong
Malasia Land readjustment
Vietnam, Land readjustment
Indonesia Konsolidasiertanahan
Mexico Reagrupamiento Parcelario
South Korea
Taiwan
Hong Kong
Japan
Greece
Albania
Egypt
Saudi Arabia

... y Uruguay

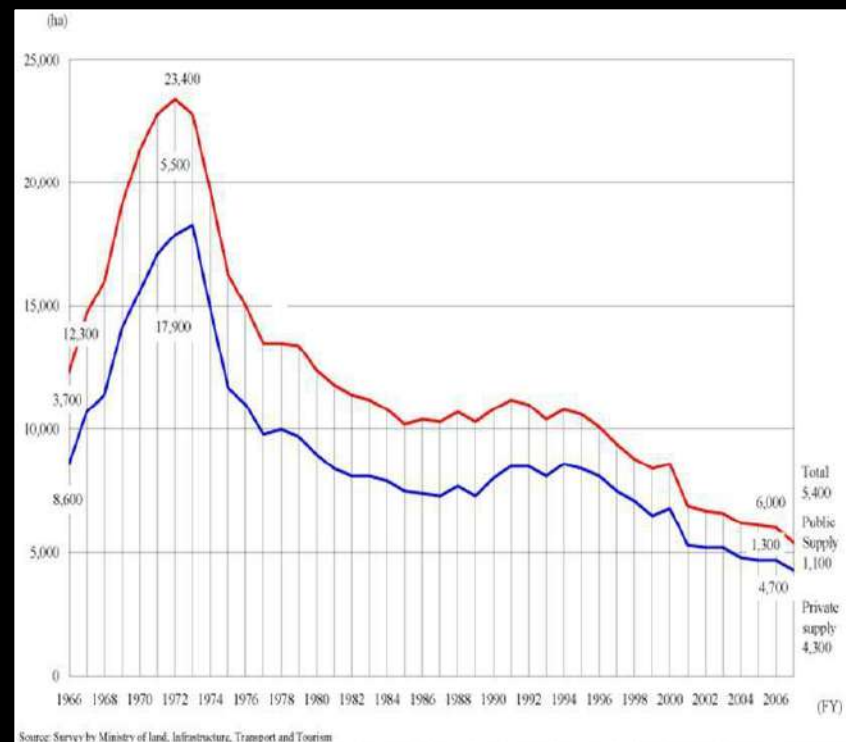
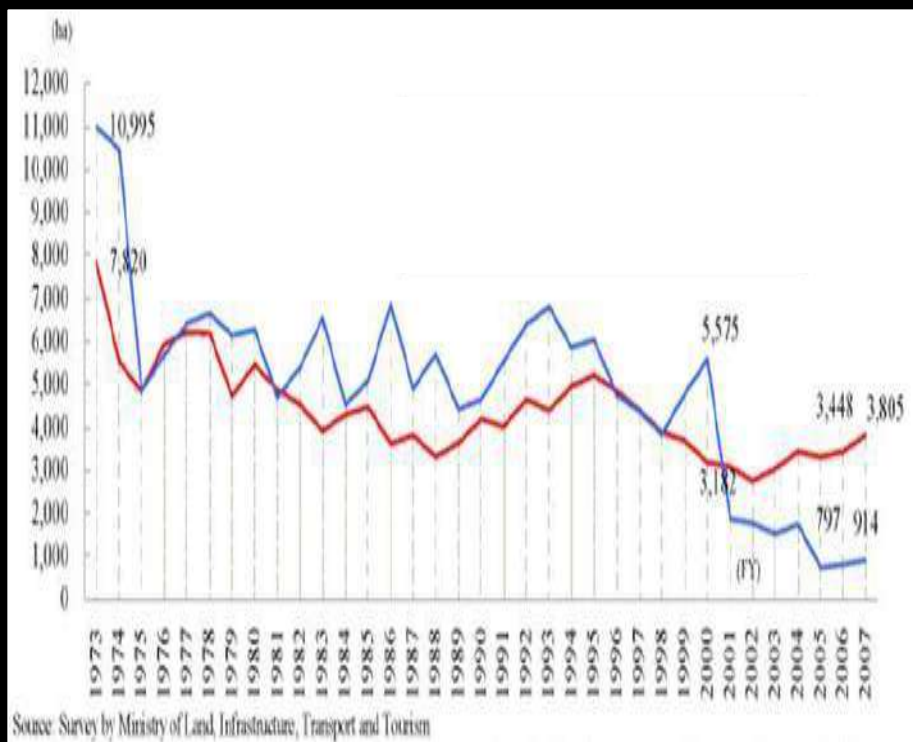
Reparcelación en el mundo

Germany, Baulanddumlegung
USA, Land assembly
Canada, Replotting schemes
Colombia, Reajuste de tierras
Brazil, Reajuste fundiario
Sweden, Exploateringssanverkan
Spain, Reparcelación
Finland, Rakennusmaanjarjestely
Turkey, Arza arazi Dusenlemesi
Lebanon, Repartzeilazia
Israel, Haluka hadasha
Netherlands, Ruiverkaveling
Australia Land pooling
Mongolia, Land readjustment
Nepal, Jagga Ekikaran
India, Town planning scheme

Sri Lanka, Land readjustment
Butan, Land readjustment
Tailand Klong-garn nam-rong
Malasia Land readjustment
Vietnam, Land readjustment
Indonesia Konsolidasiertanahan
Mexico Reagrupamiento Parcelario
South Korea
Taiwan
Hong Kong
Japan
Greece
Albania
Egypt
Saudi Arabia

... y Uruguay

pasos para el reparcelamiento



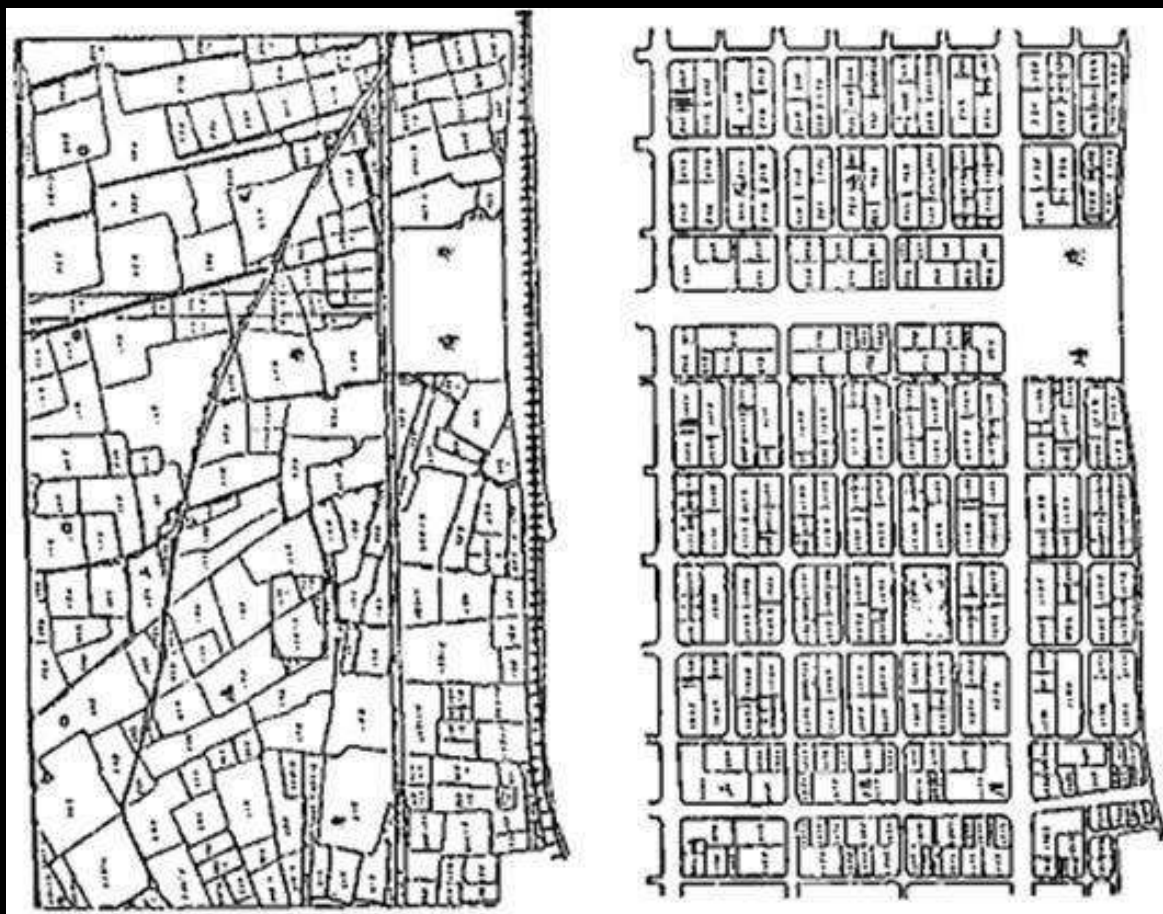
Modalidad de desarrollo 1973-2007

— reparciamiento
— permisos individuales

Agente promoviente 1966-2006

— público
— privado

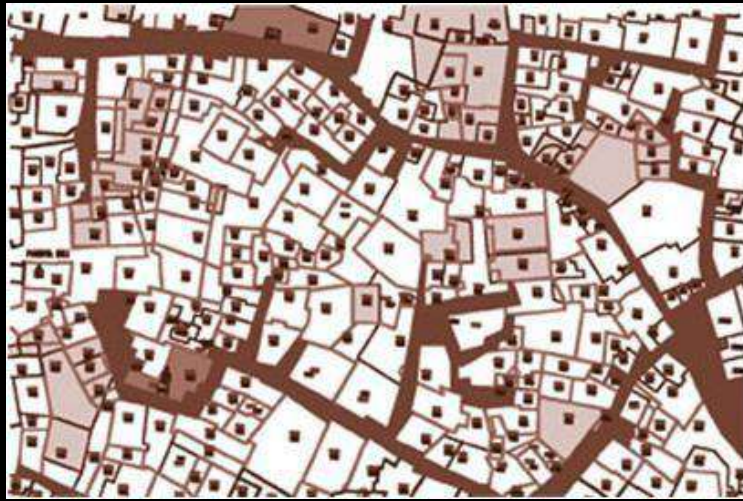
Reparcelamiento en Japón



**Kaohsiung,
Taiwan**

Primer Proyecto
de reajuste

Reparcelamiento (land pooling) en Taiwan

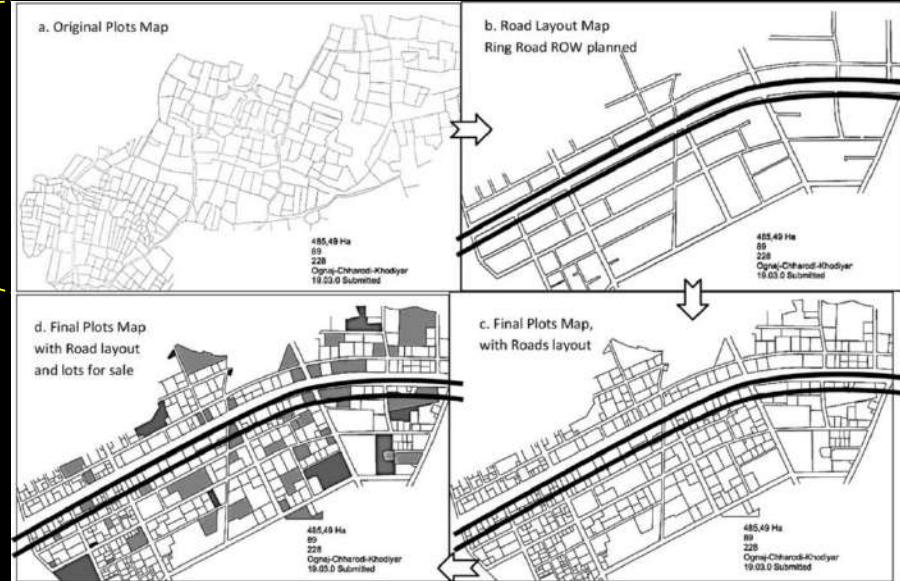
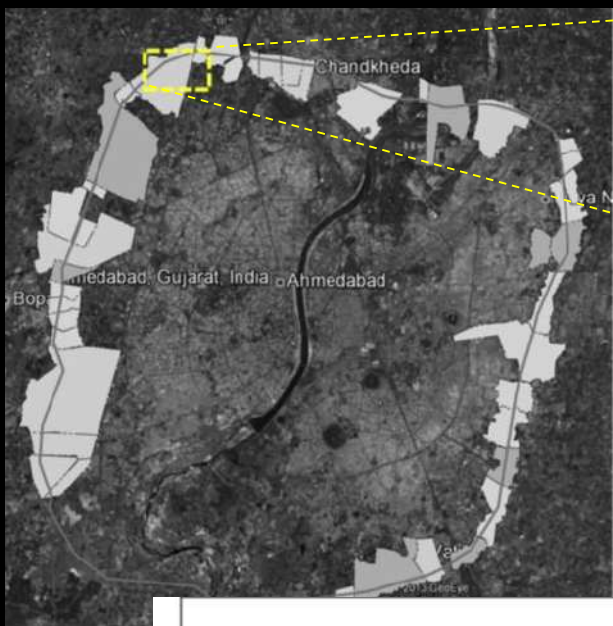


**Bhuj, Gujarat
India, 2001**

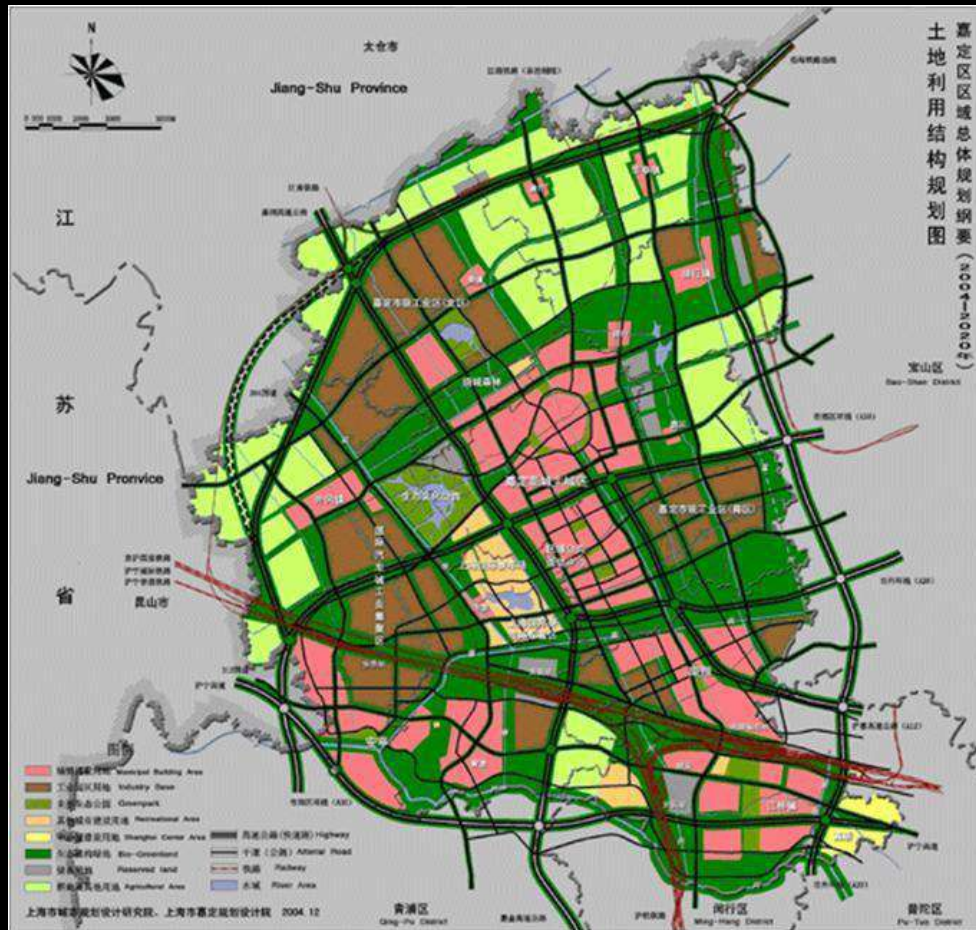


“Lotes resultantes
... asignados en
localización similar a la
propiedad original

Land pooling in India



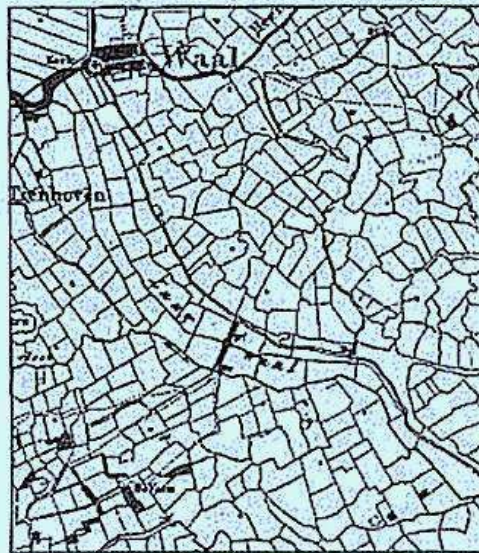
Reparcelamiento masivo en Ahmadabad, India



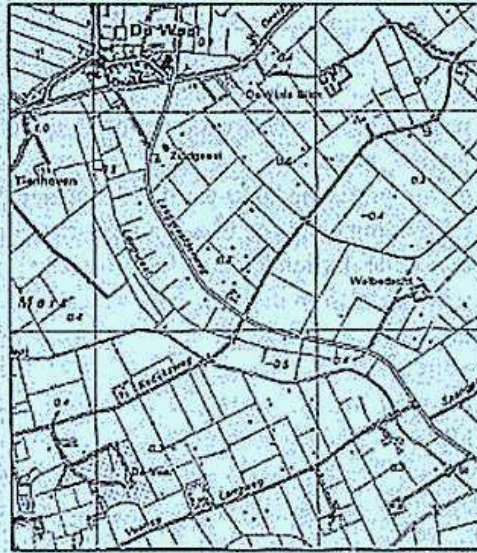
Jiading City

Shangai 2004-2020.

Reparcelamiento en Shangai



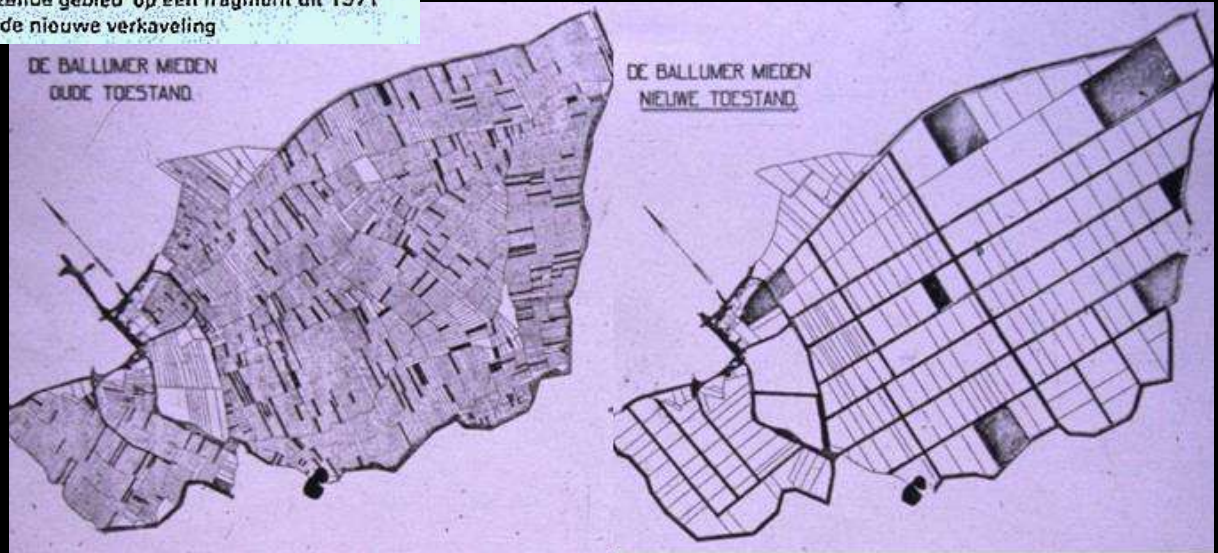
a Fragment van de Topografische kaart 1:25 000 uit 1878 met de oorspronkelijke verkaveling



b Het zelfde gebied op een fragment uit 1971 met de nieuwe verkaveling

Países Bajos

... reparcelamiento rural



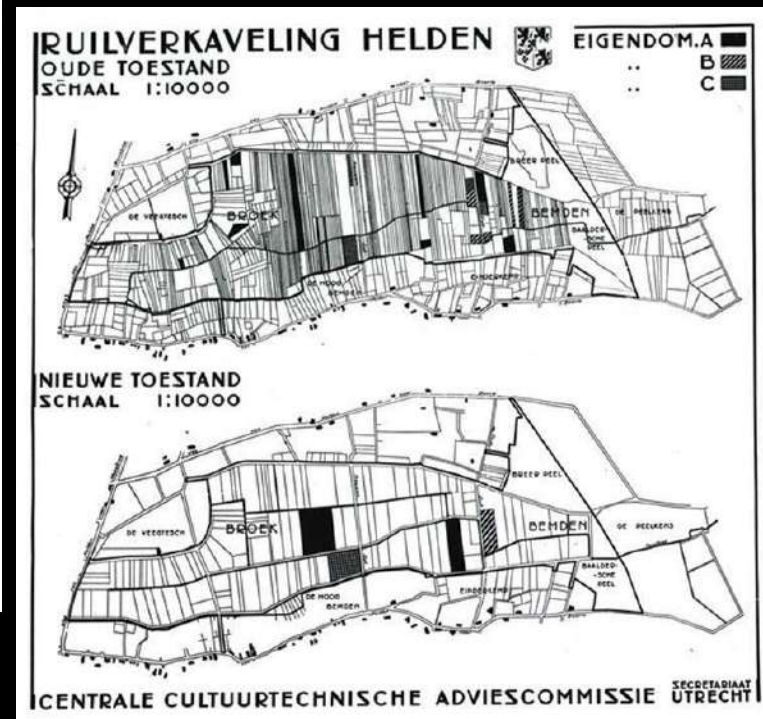
Reparcelamiento en los Países Bajos

Países Bajos

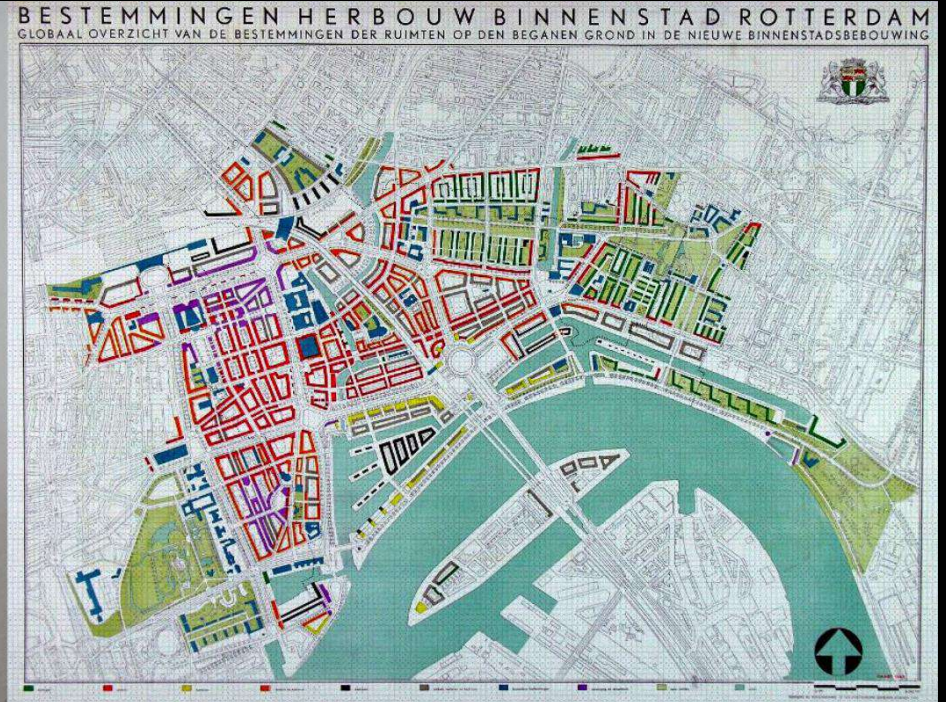
... reparcelamiento rural



De verkaveling in het gebied voor en na uitvoering van de ruilverkaveling.



Reparcelamiento en los Países Bajos

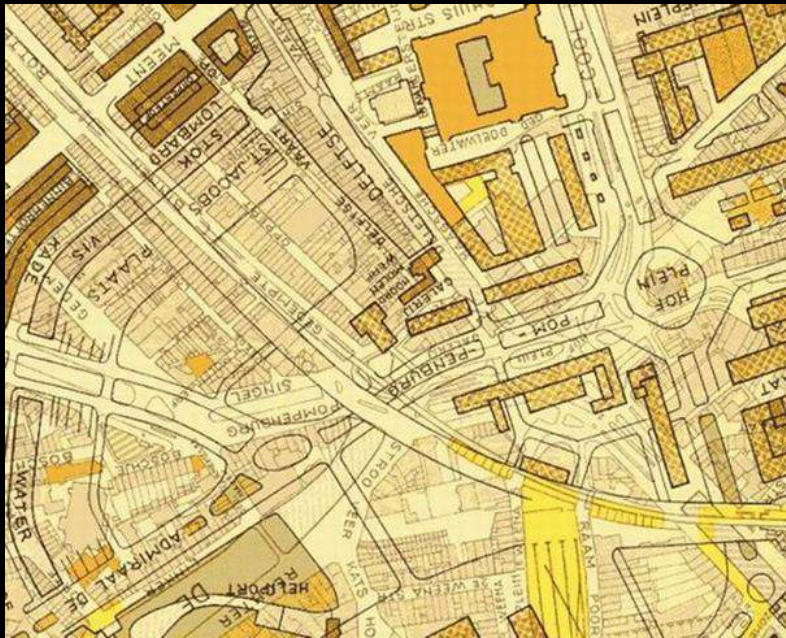


Rotterdam 1940

... 256 hectareas, 11,000 inmuebles bombardeados

... Plan de van Traa plan 1946

Reparcelamiento en los Países Bajos



Rotterdam 1940

... compulsory land readjustment

Exceptionally for urban areas

...favourable policy paper

Land readjustment in The Netherlands

- . Para reconstrucción

 - ... Nagoya, Osaka, Hiroshima, Yokohama, Chile

- . Británicos en sus colonias

 - ... India, Australia, Nepal, Sudáfrica

- . Apoyada por JAICA (agencia de Japón)

 - ... Corea, Taiwán, Indonesia, Tailandia

- . España inspira a América Latina

 - ... Colombia, Uruguay, Argentina

Hace equitativa la carga de la vivienda social

reajuste de tierras



. 701 hectáreas

. rural US\$ / m² 1.70

. expectativas sin habil. 25

. aportación a reajuste 6

. costo habilitación 19

. precio habilitado 26

. 25% vivienda social



Plan parcial, Nuevo Usme, Bogotá

- “suelo compartido”

- ... asentamiento informal bien ubicado

- ... propietario reclama para proyecto rentable
poder del derecho vs. por del hecho

- ... negocian compartir

- ... ocupantes se densifican y propietario recupera parte

- ... proyecto se financia con plusvalías

- ... Tailandia, India, Cambodia, Nepal

suelo compartido

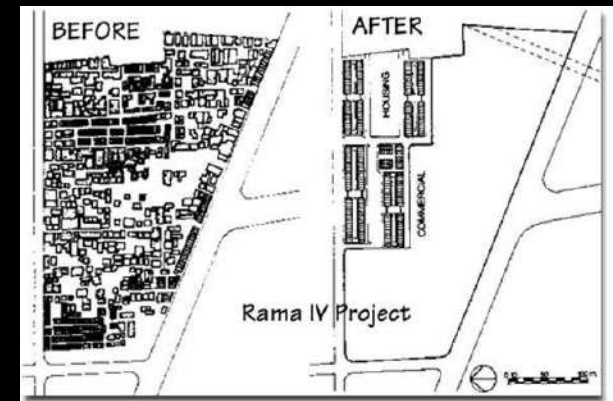
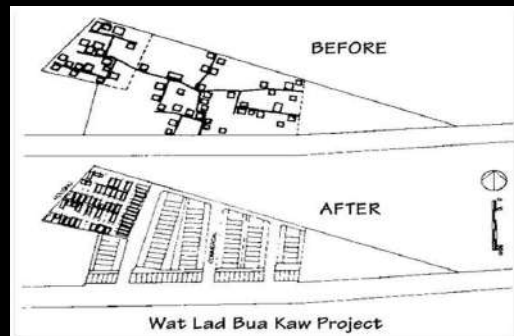
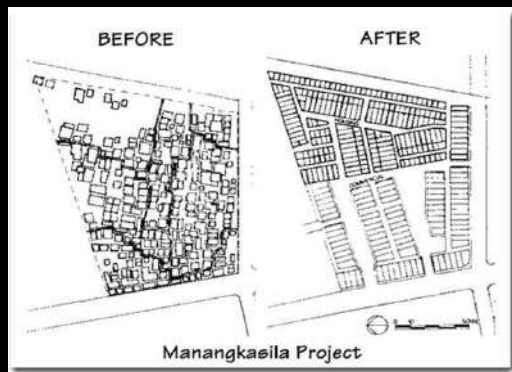
Tugurizados que negocia con un propietario – desarrollador que quiere la tierra para un uso rentable

... el pobre se comprime y densifica

... libera parte de la tierra

... que se desarrolla persiguiendo ganancia

... ganancia que paga mejora de los tugurizados



Suelo compartido en Tailandia

propiedad grupal (de la organización)

... adquiere tierra y desarrolla vivienda social

... precio de vivienda = casa son/sin suelo, sin utilidad

... comunidad retiene derechos del suelo: o recompra

... o recompra sin incremento de valor del suelo

. crítico:

... compra vs. donación

... localización

fondos de tierra comunal

- E.U.A y Reino Unido

- ... vía fiducia, generales y por proyecto
 - ... acceso duradero a vivienda social

- ... diversas fórmulas para controlar precio de recompra

- ... baja adjudicación bancaria

- Uruguay y México

- ... vía cooperativa de producción + consumo

- ... hogares miembro = constructores

- ... prestamos en grupo, solidaridad

fondos de tierra comunal

Zonificación incluyente

... de vivienda social

% obligatoria en todo desarrollo

... Gran Bretaña, Holanda, Francia
... vía reajuste de tierras: España
... incluso a escala edificio: Canadá, reglas zonales
... partes de E.U.A.

crítico

... muy productivo
... misma localización de usos rentable
... pero riesgo de “gentrificación”
... combinación con fondo comunal del suelo

zonificación

Plazo para desarrollar

... zonificación: dónde, qué y cuándo

.. presiona a aceptar el mercado actual: pobres

Crítico: sanción

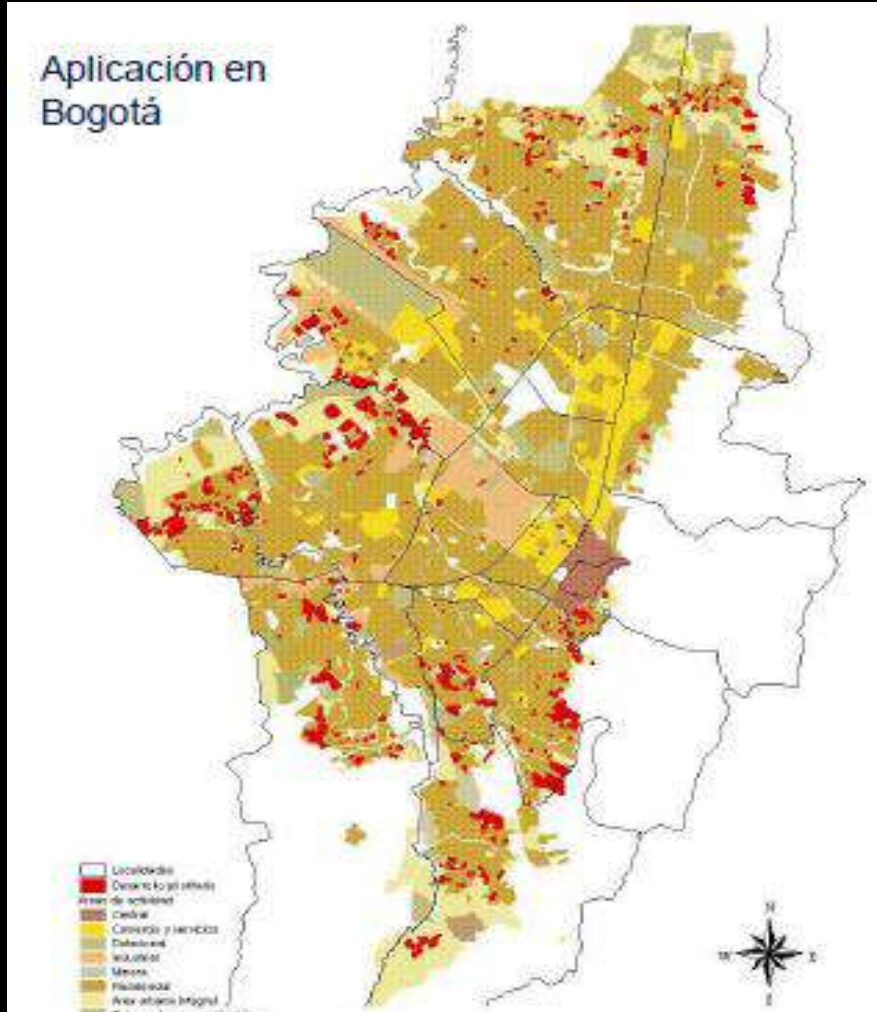
subasta compulsoria: Colombia, España

extinción del dominio: Zambia, antes Colombia

impuestos + expropiación: Brasil

zonificación

Aplicación en Bogotá



- . 2008: declaradas 1,000 hectáreas
- . Suelo urbanizado < 1 año
- . Suelo no urbanizado < 3 años
- . 1ª subasta 70% valor comercial
- . US\$25 m2
- . 2ª subasta 70% valor catastral
- . Necesita urbanización
- . Metrovivienda compra a US\$60 m2

desarrollo prioritario, Bogotá

Bono de densidad

... autorización de densidad extra

... si se construye vivienda social

... para compensar menor utilidad

... impacto en precio del suelo: neutro

... impacto en localización: mejor

zonificación

- Pagar compensaciones

... Ahmedabad, India

... Porto Alegre, Brasil



- Pagar contratistas

... Sao Paolo, Brasil

... Mumba, Indai

Otros usos

. Urbanismo admirado

**... eficiente, incluyente, alto estándar
... planeación con mercado**

. Manejo de agua y tierra

**... Agua 10%, urbano 13%, rural 77%
... 24 % bajo el nivel del mar**

Países Bajos



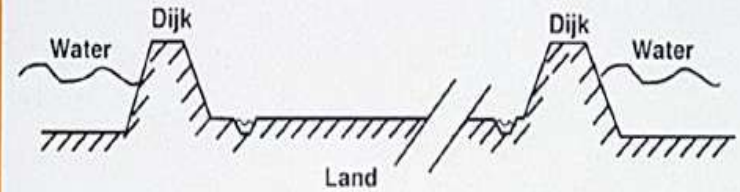
Figure 1.2 The IJssel Lake



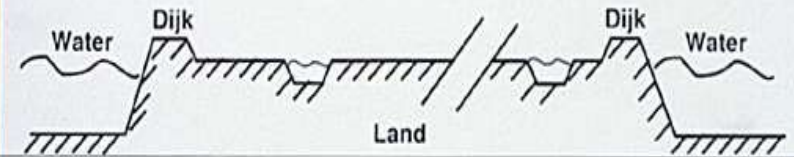
tierra y agua



POLDER



OPHOGEN



tierra y agua

. Urbanismo admirado

**... eficiente, incluyente, alto estándar
... planeación con mercado**

. Manejo de agua y tierra

**... agua 10%, urbano 13%, rural 77%
... 24 % bajo el nivel del mar**

. Oferta de suelo

**... esfuerzo colectivo
... no se desperdicia
... plusvalía es para financiar infraestructura**

. Demanda por suelo en expansión

**... familias más chicas
.. más jefes de hogar
... más migrantes**

contexto

- . **Municipalidad pasiva**
 - ... sólo regula, expide planes y otorga licencia
 - ... riesgo total del desarrollador
 - ... riesgo de que no se desarrolle lo planeado
- . **Municipio provee suelo**
 - ... asegura suelo disponible
 - ... aporta sus terrenos, compra y/o expropia
 - ... arrienda o vende el suelo
- . **Municipio en participación público privado**
 - ... con inversionistas privados
 - ... gobierno pone tierra
 - ... privado pone financiamiento
 - ... comparten ganancias y riesgos
- . **Municipio desarrollador**
 - ... hace todo

desarrollo inmobiliario



Países Bajos



Gracias



... Preguntas?

- . Nación de mercaderes, enfoque comercial**
 - ... nación de predicadores, conciencia social**

- . Planeación proactiva**
 - ... consulta, coordinación, negociación**
 - ... propiedad pública de bastante suelo**
 - ... continuidad, compromiso de largo plazo, flexibilidad**
 - ... ejecución participación público-privada**
 - ... financiamiento con manejo del suelo**

- . Planeación nacional, regional y local**
 - ... municipios propietarios**
 - ... iniciativa municipal de grandes proyectos**

- . Propiedad del suelo, eje de la implementación**
 - ... reclamado, comprado o expropiado**
 - ... controlar usos , infraestructura y recursos**