

**EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE REDENSIFICACIÓN ENTRE 2008 Y 2011
EN LOS BARRIOS LA CONCORDIA Y GAITÁN EN EL MUNICIPIO DE
BUCARAMANGA-DISEÑO FRENTE A UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA
BASADA EN UNA GESTIÓN RELEVANTE DE LA COMUNIDAD**

ELVIN JAVIER BASTO GUIO

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2013

**EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE REDENSIFICACIÓN ENTRE 2008 Y 2011
EN LOS BARRIOS LA CONCORDIA Y GAITÁN EN EL MUNICIPIO DE
BUCARAMANGA DISEÑO FRENTE A UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA
BASADA EN UNA GESTIÓN RELEVANTE DE LA COMUNIDAD.**

ELVIN JAVIER BASTO GUIO
Trabajo de Grado para optar al título de
Economista

Director
HÉCTOR JULIO FUENTES DURAN
Economista

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA

2013

DEDICATORIA

Elvin Javier Basto Guio

C'est ma dernière recherche sur l'économie de la Colombie. Ne avoir pas valoir autre feuille, autre ligne d'encre, autre soirée sans dort pendant qu'on règne la obscurité, les caprices de les plus fort et la richesse obtenait sur la pauvreté.

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa sus agradecimientos a:

La escuela de Economía y la escuela de Derecho de la Universidad Industrial de Santander, así como a todos los miembros de la comunidad universitaria UIS, su labor me ha formado.

A Héctor Julio Fuentes Duranjoven profesor de economía y director de este trabajo, su capacidad investigativa y su interés por los temas económicos del urbanismo son la base de los aciertos de este estudio.

A ISMOCOL DE COLOMBIA S.A y a mis compañeros de trabajo en esta empresa, ellos no saben cuánto de su respaldo hizo posible este trabajo.

A los jueces de tutela que permitieron acceder a la información cuando las instituciones se mostraron renuentes. Cuán importante es el poder que el artículo 23 de la Constitución Política le ha dado al ciudadano.

A los muchos funcionarios amables y diligentes que estuvieron en el camino e hicieron demasiado fácil lo extremadamente complejo.

Finalmente a mi familia, por su paciencia y apoyo, especialmente a mi esposa por haber estado ahí cuando más recias fueron las circunstancias y por nunca dejar de preguntar “cuando vas a terminar la tesis”.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	15
1. HIPOTESIS	19
2. OBJETIVOS	20
2.1 GENERAL	20
2.2 ESPECÍFICOS	20
3. DESARROLLO DEL MARCO TEÓRICO	21
3.1 LOS PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA CON ÉNFASIS EN DESARROLLOS COMUNITARIOS.....	21
3.2 LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN Y LA TEORÍA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD	22
3.3 OTRAS TEORÍAS, EL DESARROLLO ENDÓGENO Y LA TEORÍA DEL MECANISMO JUDICIAL COMO MECANISMO DE PODER.....	24
4. EL ESCENARIO.....	25
4.1 EL CONTEXTO NORMATIVO.....	25
4.1.1Contenidos relevantes del bloque normativo inherente al proceso de formación y consolidación de los planes parciales de La concordia y el Gaitán.....	31
4.1.2 La intervención Estatal	34
4.2 EL CONTEXTO DEL MERCADO INMOBILIARIO EN BUCARAMANGA.....	36
4.2.1 Escasez del suelo urbanizable y el déficit de vivienda	37
4.2.2 Precio del suelo urbanizable, el ingreso promedio de los demandantes (Ingreso promedio, salarios y extensión del mercado del trabajo).....	39
4.2.3 Los costos asociados a la creación y adquisición de vivienda	43
4.2.4 Las externalidades del mercado.....	47
5. EL DISEÑO ACTUAL DE LOS PLANES PARCIALES DE LA CONCORDIA Y EL GAITÁN	49
5.1 Los aspectos generales de los planes	49
5.1.2 Aspectos generales del Plan Parcial El Gaitán P.P.E.G.....	51
5.2 La selección de las áreas intervenidas	53

5.2.1 El diagnóstico del área a intervenir en el plan parcial El Gaitán	58
5.2.2 El diagnóstico del área a intervenir en el plan parcial La Concordia	62
5.2.3 Los resultados de la evaluación de la designación de las áreas a intervenir	67
5.3 METODOLOGÍA ESTABLECIDA EN LOS PLANES PARCIALES DE LA CONCORDIA Y EL GAITÁN	73
5.3.1 Modelo urbano del plan parcial del barrio El Gaitán	73
5.3.2 Modelo financiero del plan parcial del barrio El Gaitán	76
5.3.3 Modelo urbano del plan parcial del barrio La concordia	82
5.3.4 Modelo financiero del plan parcial del barrio La Concordia	86
6. EVALUACIÓN DE LOS PLANES	92
6.1 LA POLÍTICA DE NO DESPLAZAMIENTO	94
6.2 EL MODELO DE MOVILIDAD SOCIOECONÓMICA ASCENDENTE DE LAS COMUNIDADES ESTABLECIDAS	95
6.3 LA DEFINICIÓN DE UNA IMAGEN-OBJETIVO CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	98
6.3.1 Un nivel de intervención idóneo	98
6.3.2 Dimensionar a la comunidad establecida en el área de intervención como propietarios de los derechos residuales del suelo	104
CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFÍA	119

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Áreas de expansión urbana vigentes.....	37
Tabla 2. Áreas de expansión propuestas.....	38
Tabla 3. Relación salarios y precios del suelo.....	40
Tabla 4. Índice nacional de variación de costos de construcción.....	44
Tabla 5. Índice de variación de costos de construcción para Bucaramanga.....	44
Tabla 6. Índice de variación de costos de construcción discriminado por componente.....	45
Tabla 7. Índice de incremento costos de construcción, salario mínimo y tasa de desempleo a nivel nacional.....	46
Tabla 8. Delimitación plan parcial La Concordia.....	50
Tabla 9. Delimitación plan parcial El Gaitán.....	51
Tabla 10. Promedio del área en los predio en la zona de intervención del plan parcial El Gaitán.....	59
Tabla 11. Perspectivas ambientales y de servicios públicos en el plan parcial del barrio El Gaitán.....	75
Tabla 12. Financiación de las cargas urbanísticas en el plan parcial el Gaitán.....	78
Tabla 13. Valoración indicativa a precios de 2010 para las cargas en el plan parcial El Gaitán.....	79
Tabla 14. Carga asociadas a precios de 2010 para el plan parcial El Gaitán.....	79
Tabla 15. Aprovechamientos a precios de 2010 para el plan parcial El Gaitán.....	80
Tabla 16. Índice de M2 por suelo bruto entregado al plan parcial El Gaitán para precios de 2010.....	80
Tabla 17. Índices de ocupación plan parcial La Concordia.....	84
Tabla 18. Esquema indicativo base para el cálculo de los índices del plan parcial La Concordia.....	85
Tabla 19. Áreas de afectación y cesión en el plan parcial La Concordia.....	85
Tabla 20. Estimación de avalúo por metro ² para el sector de intervención en el barrio La Concordia.....	87
Tabla 21. Costos de los desarrollos en el plan parcial La Concordia.....	87

Tabla 22. Compensaciones a comerciantes arrendatarios en el plan parcial La Concordia.....	88
Tabla 23. Ingresos esperados plan parcial La Concordia.....	89
Tabla 24. Modelo con participación de utilidades para propietarios del P.P.L.C	106
Tabla 25. Modelo con ajuste de avalúo inicial para el P.P.L.C.....	108
Tabla 26. Modelo con $P_a=P_v$ para el P.P.L.C.....	109
Tabla 27. Modelo de estimación para el P.P.E.G con $P_a=P_v$	110
Tabla 28. Función de utilidad y variables para el modelo financiero del P.P.L.C	111
Tabla 29. Análisis del efecto de sustracción del Cfp para el P.P.L.C.....	113
Tabla 30. Función de utilidad y variables para el modelo financiero del P.P.E.G.....	115
Tabla 31. Análisis del efecto de sustracción del Cfp para el P.P.E.G	116

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Escenarios de normas	26
Figura 2. La responsabilidad del ente público y del particular	28

LISTA DE ILUSTRACIONES

	Pág.
Ilustración 1. Área de intervención del plan parcial La Concordia	50
Ilustración 2. Delimitación plan parcial El Gaitán	52
Ilustración 3. Localización área de intervención plan parcial el Gaitán.....	53
Ilustración 4. Proyectos urbanos perimetrales al área de intervención del plan parcial La Concordia, edificados o en proceso en el periodo 2008-2013	66
Ilustración 5. Diseño del modelo urbano del plan parcial El Gaitán.....	74
Ilustración 6. Diseño del sistema de bienes públicos en el plan parcial El Gaitán.....	75
Ilustración 7. Cronograma fase 1 del plan parcial El Gaitán.....	81
Ilustración 8. Proyección del modelo urbano del plan parcial La Concordia.....	83
Ilustración 9. Proyección del área intervenida en el área parcial La Concordia.....	84
Ilustración 10. Cronograma plan parcial La Concordia.....	90

RESUMEN

TÍTULO: EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE REDENSIFICACIÓN ENTRE 2008 Y 2011 EN LOS BARRIOS LA CONCORDIA Y GAITÁN EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA-DISEÑO FRENTE A UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA BASADA EN UNA GESTIÓN RELEVANTE DE LA COMUNIDAD

AUTOR: ELVIN JAVIER BASTO GUIO**

PALABRAS CLAVES: Deterioro urbano, Plan parcial, Déficit habitacional, Planes de re-densificación, Barrio La Concordia, Barrio El Gaitán y mercado inmobiliario.

En este trabajo se evalúan los diseños de los planes parciales de los barrios La Concordia y El Gaitán que el municipio de Bucaramanga tiene al año 2011, empleando estrategias y mecanismos que otorgan mayor relevancia a la participación de la comunidad asentada en las áreas de intervención.

Inicialmente se diagnostican el escenario de mercado inmobiliario de la ciudad, el escenario legal y el nivel de intervención Estatal contenido en los planes. Posteriormente se presentan el modelo urbano y de financiación de ambos planes. Finalmente se evalúan de acuerdo a tres políticas que suponen una participación relevante por parte de la comunidad.

Los resultados demuestran que los actuales diseños de los planes parciales tienen un nivel de participación deficiente de la comunidad, que sus resultados pueden verse desdibujados por cuenta de características propias del mercado inmobiliario, que existe un nivel no deseable de intervención estatal, que las limitaciones de orden jurídico entorpecen la incorporación de herramientas comunitarias a los planes; y que sin embargo, aún bajo estas circunstancias, es posible reedificar los diseños con una mayor participación comunitaria en miras de disminuir las tensiones sociales que rodean los proyectos, minimizando los costos de transacción, reduciendo los efectos de las externalidades negativas y maximizando los beneficios sociales.

* Proyecto de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Económica y Administración. Director Héctor Julio Fuentes Duran.

ABSTRACT

TITLE: ASSESSMENT OF THE DENSIFICATION PLANS, BETWEEN 2008 AND 2011 FOR THE NEIGHBORHOODS “LA CONCORDIA” AND “EL GAITÁN” OF BUCARAMANGA BASED AT AN ALTERNATIVE STRATEGY RELEVANT OF THE COMMUNITY

AUTHOR: ELVIN JAVIER BASTO GUIO**

KEYWORDS: Urban decay, Partial Plan, Housing Shortage, Densification plans, Neighborhood La Concordia, Neighborhood El Gaitán and Real estate market.

This document evaluates the Partial Plan designs for neighborhoods of La Concordia and El Gaitán, which the municipality of Bucaramanga has made until the year 2011, using strategies and mechanisms that give greater importance to the participation of the community living in the intervention areas.

Initially is diagnosed the stage of the city's real estate market. The legal scenario and the level of state intervention contained in the plans. Then, it shows the urban and financing model of both plans. Finally, are evaluated according to three policies that involve significant participation by the community.

The results show that the current partial plan designs have a poor level of participation of the community, their results may be blurred by account characteristics of the housing market, there is an undesirable level of state intervention, the limitations of legal obstacle to integrating community tools to plans; and yet, even under these circumstances, it is possible to rebuild the designs with greater community participation in order to reduce social tensions surrounding the projects, minimizing transaction costs, reducing the effects of negative externalities and maximizing social benefits.

* Draf Grade

** Human Sciences Faculty. Economic and Management School.. Manager Héctor Julio Fuentes Duran.

INTRODUCCIÓN

Para el año 2003, propietarios y residentes de los inmuebles ubicados en el Barrio La Concordia y el Gaitán de la Ciudad de Bucaramanga, departamento de Santander, república de Colombia, iniciaron el año con una confusa noticia: sus propiedades estaban incluidas en planes parciales de renovación urbana.

Los habitantes de ambos sectores asociaron los planes parciales a ventas forzosas en favor del municipio, a procesos demolición y a la re-construcción del espacio con conjuntos de edificios, procesos que implicarían su desplazamiento de las zonas. Esta visión generó un rechazo evidente por parte de la comunidad para la cual los sectores a intervenir no sólo son sus principales activos^{*}, sino también sus fuentes de trabajo e ingresos, el escenario en que han transado profundos y fuertes lazos de vecindad, en el que ha prosperado una compleja red de micro circuitos económicos que les ha incluido, lazos de confianza, arraigos, criterios de identidad entre muchos otros^{**}.

Para el caso de los planes de los barrios la Concordia y El Gaitán, la información relevante abierta al público es escasa, los promotores del proyecto se han conformado con presentar maquetas y diseños arquitectónicos apelando al interés estético del público. Así mismo, se han contentado con socializar los proyectos en los términos de la Ley 388 de 1997^{***}, que resultan inentendibles para el ciudadano

^{*} Normalmente estos bienes son el esfuerzo de toda una vida, e incluso en ocasiones son fruto de esfuerzos patrimoniales de varias generaciones.

^{**} Autores como Jane Jacobs y Zygmunt Bauman han definido la ciudad como un espacio de convivencia de extraños, desde este postulado proceso de convivencia extensos e ininterrumpidos hacen que esa condición inicial tienda a desaparecer siempre que no exista una alta rotación de residentes, este aspecto hace vecinos menos desconocidos lo que resulta importante para mejoras sustanciales en condiciones de seguridad, micro intercambios económicos y redes de apoyo comunitario.

^{***} Se define como plan parcial el “instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, para áreas determinadas del suelo urbano. En el que se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permiten la ejecución asociada de proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación”

común. Por ello es pertinente que circule la información relativa a las necesidades que pretenden resolver, los objetivos que persiguen y los escenarios que les legitiman como dinámica social y urbana compleja, en una frase “es clave suministrar la información relevante a los agentes que se verán involucrados en el escenario para que puedan coordinar sus acciones personales y colectivas”^{*}.

El municipio de Bucaramanga se enfrenta al agotamiento de la frontera de expansión urbana y a altos índices de déficit habitacional absoluto y relativo, por ello debe incentivar proyectos de desarrollo urbano en altura, previsión que ha catalogado como de “utilidad pública” y que planea extender a la ejecución de planes de renovación urbana sobre sectores que, a su juicio, experimentan recesiones en la inversión privada, procesos de deterioro de las estructuras privadas y públicas, realización de actividades comerciales e industriales no compatibles con la habitabilidad humana o que desmejoran su calidad. En esta coyuntura se seleccionaron los barrios La Concordia y El Gaitán.

Este trabajo se enfocará en precisar y evaluar la información relevante contenida en los diseños actuales de los planes parciales de la Concordia y del Gaitán, especialmente la que se refiere al mecanismo de intervención del municipio, participación comunitaria^{**} y las herramientas que hacen posible la participación de la comunidad. Para ello se desarrollan tres bloques temáticos, organizados a modo de capítulos. El primero de ellos, describe el escenario general sobre el que se desarrolla el diseño e implementación de los planes parciales en Colombia. El segundo, agrupa la visión metodológica actual de los planes parciales de La Concordia y El Gaitán, correspondiente al proyecto urbano y el sistema de

^{*} En la oficina asesora de planeación de Bucaramanga reposa el trabajo de los últimos nueve años, en ellos se encuentran desde el inventario de los bienes privados y públicos de ambas zonas, las proyecciones de redes de servicios públicos, los pasos del proceso y hasta los modelos de acuerdos municipales que deberán aprobarse para su legalización.

^{**} Se ha seleccionado el modelo denominado de “Recuperación de áreas urbanas deterioradas” del profesor Eduardo Rojas, el cual tienen un amplísimo criterio comunitario y que además fundamenta los programas de recuperación urbana financiados por el BID.

financiación de cada uno de ellos. Finalmente, en el tercer capítulo se determinan los puntos en los que los planes deberían ajustarse a la visión que se considera deseable, se decantan las conclusiones de la evaluación y se sugieren algunas intervenciones a los diseños metodológicos actuales.

En el escenario general se decantan dos contextos: el normativo y, el de las características del mercado inmobiliario en la ciudad de Bucaramanga. En el contexto normativo se analiza el contexto jurídico y el de la intervención Estatal.

En el referente de la intervención Estatal se examinan el rol que asume el Estado como un agente político, económico y social al interior de los planes parciales, lo que resulta interesante para efectuar un acercamiento a los objetivos, fines e intereses que se traza la nación cuando implementa un plan parcial.

En el contexto de las características del mercado inmobiliario en Bucaramanga, se encuentra la información relevante de las estimaciones, índices y variables económicas que permiten acercarse al funcionamiento del mercado inmobiliario de la ciudad, escenario sobre el que se desarrollan los planes parciales.

El segundo capítulo presenta el estado actual del diseño de los planes parciales de la Concordia y El Gaitán, para ello se recurre, primeramente, a los diagnósticos que fundamentaron la selección de las áreas sobre las cuales se impusieron los planes*. Finalmente se precisan los contenidos y elementos relevantes de ambos planes, identificando los aspectos comunes y los que particularizan a cada plan.

En el capítulo final se ejecuta la evaluación propuesta, se definen los resultados, se incluye los métodos, procesos y tácticas deseables de una estrategia

* Se evalúa la designación como áreas de intervención, entendida esta como un elemento preexistente al diseño de los planes.

alternativa basada en una gestión relevante por parte de la comunidad, así como los ajustes que se sugieren a los diseños metodológicos actuales de los planes parciales de la Concordia y El Gaitán, con el fin de mejorar los impactos y consecuencias que se prevén puede generar el diseño actual de los planes.

1. HIPOTESIS

La integración de elementos propios de una estrategia alternativa fundamentada en la participación comunitaria a la metodología de los planes parciales de La Concordia y el Gaitán en la ciudad de Bucaramanga, estructurados en el periodo 2008-2011, podría disminuir la tensión social entre los propietarios del sector frente al proyecto, minimizar los costos de transacción, reducir los efectos de las externalidades negativas y maximizar los beneficios sociales.

2. OBJETIVOS

2.1 GENERAL

Evaluar el diseño de la metodología de los planes parciales de la Concordia y del Gaitán de la ciudad de Bucaramanga, estructurados en el periodo 2008-2011 por medio de estrategias que supongan una participación relevante de la comunidad.

2.2 ESPECÍFICOS

- Evaluar el nivel y pertinencia de la intervención Estatal municipal contenida la metodología y diseño de los planes parciales de la Concordia y del Gaitán de la ciudad de Bucaramanga, estructurados en el periodo 2008-2011.
- Analizar el nivel y pertinencia de la participación comunitaria contenida la metodología y diseño de los planes parciales de la Concordia y del Gaitán de la ciudad de Bucaramanga, estructurados en el periodo 2008-2011.
- Precisar los instrumentos, herramientas y procesos que podrían incorporarse dentro de la metodología y diseño de los planes parciales de la Concordia y del Gaitán de la ciudad de Bucaramanga, estructurados en el periodo 2008-2011.

3. DESARROLLO DEL MARCO TEÓRICO

3.1 LOS PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA CON ÉNFASIS EN DESARROLLOS COMUNITARIOS

Diferentes líneas de pensamiento económico guían el desarrollo de esta investigación. La línea más fuerte es el trabajo del profesor Eduardo Rojas¹, especialmente el que aborda la formulación y desarrollo de renovación urbana en áreas de deterioro, el cual se ha convertido en pilar teórico de los criterios del Banco Interamericano de Desarrollo B.I.D para la evaluación de proyectos que tienen por objetivo procesos de renovación urbana.

La visión del profesor Rojas incorpora un fuerte sentido social y comunitario, en el que se entiende al desarrollo urbano como un mecanismo de desarrollo social y que está especialmente dirigido a favorecer los grupos humanos que se encuentren asentados en áreas a intervenir.

El deterioro urbano se explica en palabras de Rojas, como una dinámica social compleja en la que áreas de una ciudad empiezan a perder su atractivo inmobiliario frente a nuevos desarrollos que normalmente se instalan en la periferia y que sistemáticamente van quedando por fuera del mercado inmobiliario de la ciudad, por lo que las iniciativas privadas dejan de procurar procesos de rehabilitación y re-composición de las estructuras inmobiliarias a través de procesos de inversión. Esta tendencia alentada en parte por los constructores quienes buscando reducir costos ubican nuevos y llamativos proyectos periféricos que van dejando en paulatino abandono a aquellas Áreas que no pueden competir por si solas en cuanto a comodidades y confort de la vida moderna.

¹ROJAS, Eduardo. 2004. Volver al centro. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.314 p. ISBN 1931003718.

Los procesos de abandono y deterioro de las áreas que quedan rezagadas por cuenta de las nuevas centralidades tienen un doble impacto en la vida de la ciudad: de una parte son en sí un desperdicio de espacio, recursos formas habitacionales y de otra, el proceso constructivo periférico traslada en forma de costos sociales los costos de construcción de parte de constructores y nuevos residentes a la totalidad de la ciudad, esto es, que no son pagados por quienes allí se ubican sino por toda el conglomerado vía ampliación de redes de servicios, redes de movilidad, adaptación de terrenos, etc.

Finalmente Rojas aborda las soluciones a este fenómeno, enfatizando la importancia de mantener los recursos sociales en las áreas, abogando por su desarrollo concomitante al desarrollo de los espacios y procurando una relación sostenible entre ellos.

3.2 LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN Y LA TEORÍA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

En una segunda línea, se encuentra la teoría de los costos de transacción y de los derechos de propiedad de Ronald Coase², especialmente bajo la visión que ha dado a su trabajo la teórica neo-institucionalista, que asume el reto del estudio de lo económico como una evaluación profunda y sistemática de las actuales relaciones económicas en forma de instituciones, identificando las que funcionan ineficientemente y procurando diseñar herramientas que las lleven a niveles óptimos. La teoría entonces se ciñe sobre el comportamiento colectivo, en el que individuos organizan métodos y estrategias de solución a necesidades mediante redes colectivas que se denominan empresas.

Paralelamente al mecanismo de mercado se desarrolla unas condiciones de

²WILLIAMSON, Oliver y WINTER, Sidney. La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo. Sydney: Fondo de Cultura Económica, 1996. 325 p. ISBN 968-16-4681-9

intercambio de orden jerárquico y funcional que les permite a los individuos experimentar un ahorro paulatino que no tendrían se debieran acudir al mercado, estos costos se conocen en la teoría como costos de transacción y se traducen en un ahorro en el modelo productivo y de intercambio.

Los costos de transacción son pertinentes en este estudio porque si los planes parciales se fundamentan y estructuran con una amplia participación de la comunidad, los proyectos se beneficiarían del ahorro de los costos de transacción, así por ejemplo, un consenso general con los propietarios de los terrenos se traduce en evitar procesos judiciales expropiativos.

Así mismo, es de buen recibo la teoría de los derechos de propiedad, la cual señala como la propiedad de los recursos otorga una potencialidades no visibles sino cuando son entregadas o no en un contrato, porque le otorgan al dueño del recursos posiciones dominantes o dóciles dentro en el mismo contrato. Esta parte de la teoría explica como los actuales dueños y residentes de las áreas de intervención, al verse requeridos a tomar una decisión sobre sus predios (darlos al proyecto, aponerse, etc.) no se ven favorecidos por esa suerte de ganancia emocional que supone lo que en términos económicos se ha denominado la “ganancia del vendedor” que no es otra cosa que encontrar en el mercado precios por encima de los que pensaba encontrar cuando surge de si la voluntad de transferir el bien.

La comunidad residente de los planes parciales no pensaba desprenderse de sus propiedades, el proceso que los empuja a tomar una decisión es totalmente externo, por ello deben ser tratados a la hora de establecer sus compensaciones de manera diferente y se debe admitir que tienen la propiedad de derechos residuales entendidos como la posibilidad que habrían tenido de efectuar construcciones en altura, las cuales ya no van a realizar pero que si se van hacer gracias a que deberán entregar sus terrenos, les deben ser compensados y no

aplicárseles la norma de tasación que establece que sólo se pueden compensar los hechos ciertos y no las expectativas.

3.3 OTRAS TEORÍAS, EL DESARROLLO ENDÓGENO Y LA TEORÍA DEL MECANISMO JUDICIAL COMO MECANISMO DE PODER

La teoría del desarrollo endógeno establece como deseable unas condiciones de desarrollo social con fundamento en las potencialidades del territorio, en el que la dinámica de ensamble social se hace de abajo hacia arriba, esto es, iniciando en el nivel comunitario y procurando llegar a las instancias más elevadas de decisión³.

Tratándose los planes parciales como herramientas de transformación territorial, cuyas incidencias son de resorte directo de la ciudad, debe entenderse este proceso como esencialmente endógeno, en el cual las características internas del territorio demarquen el cómo, el porqué, el donde y el cuándo de las intervenciones, en el que las acciones contemplen las características de la población y sus resultados se adecuen a las necesidades de su comunidad.

Finalmente y en una suerte de última línea, se incorpora la visión de Michel Foucault⁴ para delinear el escenario jurídico, el cual se asume como una técnica de poder más que un compilado de orden casi-sacro de imposible cuestionamiento. En particular porque se debe asumir que normas aplicables a la formulación y tratamiento de los planes parciales son modificables, que de ser necesario se deben adecuar a lo que le interesa y sirve a la ciudad y además que hacen parte de un entorno en el que otros mecanismos disciplinares y de seguridad que articulan y dirigen el poder en pos de resultados deseables.

³TELLEZ, Sánchez Rafael. Entramados territoriales de poder II. Bucaramanga: Publications UIS, 2008. 23 p.

⁴FOUCAULT, Michel. Seguridad, Territorio, población. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006. 469 p. ISBN 950-577-671-4.

4. EL ESCENARIO

Describir de manera detallada el contexto en el cual se desarrolla un producto complejo como la intervención urbanística correspondiente al diseño y ejecución de un plan parcial es prácticamente imposible. Queda, por tanto, ceñirse a delimitar los contextos relevantes.

Para la presente monografía se identifican dos contextos de forzoso estudio: el normativo y el del mercado inmobiliario, enfocándose en los aspectos atinentes a la puesta en marcha de los planes parciales del barrio La Concordia y El Gaitán.

4.1 EL CONTEXTO NORMATIVO

Es necesario evaluar el contexto normativo como un insumo más que como un compilado retórico, esto es, entender que el marco normativo representa un elemento decisivo en la implementación de planes parciales que facilita, dificulta, acerca y/o aleja los resultados que a través de ellos se persigue*.

Se propone asumir el contexto normativo como un “mecanismo jurídico legal” en los términos de Michel Foucault. Esto es, como una “historia de las técnicas”⁵, como el desarrollo del “sistema de correlación entre los mecanismos jurídicos legales, los mecanismos disciplinarios y los mecanismos de seguridad”⁶, como la forma en que una sociedad occidental afronta un fenómeno que le resulta de interés, para este caso la transformación de la ciudad.

* En la obra titulada “Volver al Centro” el profesor Eduardo Rojas, de manera recurrente analiza el componente normativo como elemento relevante en los casos exitosos de renovación urbana que presenta en el texto, resalta a saber el caso de Hamburgo en el que la flexibilidad de modificar las normas regionales fue fundamental en el proceso, o el caso del centro histórico de Quito en el que amplísimas facultades otorgadas de manera legal a la empresa promotora del proyecto le permitieron inclusive superar la crisis inmobiliaria que sacudió al país en la década de los noventas.

⁵ FOUCAULT. Op. cit., pág. 22.

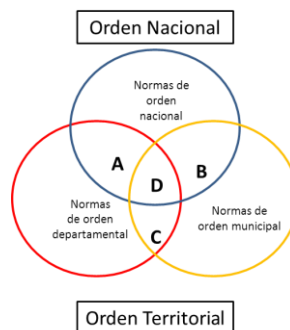
⁶ Ibid., p. 22.

El primer elemento relevante es la estructura jurídica vertical colombiana, entendida como la organización piramidal que jerarquiza los instrumentos legales y la institución representativa del Estado encargada de ejecutarlos.

La interpretación y aplicación de las leyes siguen una suerte de línea de mando, en el que las reglas de orden territorial están supeditadas a las de orden nacional por una “obediencia debida”^{*}, que hace en ocasiones difícil conciliar los intereses nacionales con los regionales^{**}.

Así las cosas, a pesar de la tendencia constitucional a la descentralización, en materia jurídica aún prevalece una suerte de centralidad, bajo la cual por ejemplo, se le otorga al municipio la plena competencia sobre la gestión del territorio, pero a su vez la norma nacional le señala los únicos mecanismos que en tal propósito debe emplear, así como la advertencia de respetar y ajustar su actuación a todas y cada una de las normas que gobiernen, expresa o taxativamente, los escenarios directos o colaterales de la intervención^{***}.

Figura 1. Escenarios de normas



Fuente: Elaboración propia

^{*} Este término claramente castrense resulta particularmente apropiado, dado que se trata de obedecer al superior sin ningún tipo de cuestionamiento.

^{**} Existe la posibilidad que surjan diferencias entre lo que la ciudad desea o quiere transformar y lo que le permite la nación.

^{***} Se encuentra en este punto un dilema complejo, en la medida en que se garantizan aparentes condiciones de “libertad administrativa”, pero al mismo tiempo se establecen “restricciones ejecutivas” sobre los mecanismos.

En el diagrama anterior se establecen los probables escenarios de encuentro y conciliación de las reglamentaciones nacionales y territoriales, de acuerdo a él se puede concluir: que los escenarios C y A no son posibles dado que toda reglamentación de orden territorial requiere de un marco nacional^{*} y porque el artículo 311 de la Constitución Política⁷ señala que la administración del territorio es “exclusiva” del municipio.

De suerte que la implementación y ejecución de planes parciales únicamente puede gestarse en los escenarios B y D, aclarando que en el escenario D la participación del orden departamental se ciñe únicamente al aporte de recursos o la gestión interadministrativa entre el orden nacional y el municipal.

Sobre los escenarios B y D recaen dos restricciones que son relevantes para análisis del contexto normativo y por ello claves al momento de diseñar y ejecutar un plan parcial, estas restricciones corresponden a la diferenciación entre la “responsabilidad” del particular y del servidor público^{**} y el principio de legalidad del acto administrativo:

En el diseño y ejecución de un plan parcial confluyen acciones de particulares y de instituciones de naturaleza pública, quienes tienen niveles de responsabilidad diferentes. El particular sólo es responsable por quebrantar las normas por lo que goza de la libertad de actuar hasta este punto, entre tanto el servidor público es responsable por el mismo principio y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones frente a las normas, por lo que debe ceñir su actuación a lo que la norma le indica, no fuera de ella, ni contra ella.

Así mismo, la participación de las entidades públicas en un plan parcial está regida

^{*} De lo contrario la primera carece de existencia legal

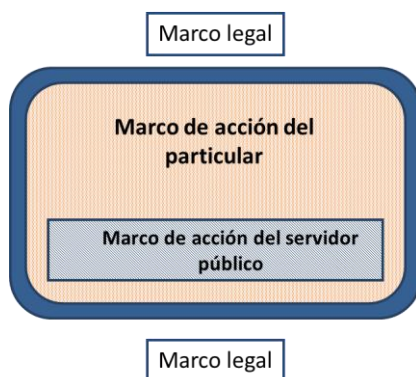
⁷ Artículo 311 Constitución Política de Colombia.

^{**} Al respecto véase el artículo 6 de la Constitución Política de Colombia.

por el principio de legalidad del acto administrativo* y no por el de libertad como el del particular.

El principio de legalidad se entiende como la posibilidad que tiene la actuación administrativa** de ser inexistente, esto es que pierda sus efectos en la vida social por cuenta de infringir las normas en que deberían fundarse, dado que fue hecha por quien no tenía competencia para ellos, o porque su creación no respetó el modo y forma en que debía concebirse o cuando la motivación que presuntamente configuró la necesidad de la actuación no era real.

Figura 2. La responsabilidad del ente público y del particular



Fuente: Elaboración propia

Al incorporar los dos criterios anteriores al escenario se tiene que la legalidad de las actuaciones de los particulares se da en la medida en que estas hagan parte del conjunto que no se encuentren expresamente prohibidas por la ley, o que atenten contra el propio marco legal. Entre tanto la legalidad del servicios público no sólo debe circunscribirse al marco legal entendido de la misma forma que para los particulares, sino que también deben ceñirse a un conjunto de acciones previstas por la norma, teniendo la obligación de llenar todo este subconjunto, sin que le sea permitido salirse de él ni dejar actuaciones sin realizar, por lo que:

* Al respecto véase el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

** Entiéndase el actuar del Estado.

- El conjunto de posibilidades de acción de los particulares es mayor que el conjunto de posibilidades de acción de los servidores públicos.
- La condición de legalidad del conjunto de acciones de los particulares es pura, simple y libre. La condición de legalidad de los actos de los servidores públicos es condicionada, compleja y se ciñe a las normas que gobiernen la actuación.
- El criterio de determinación del conjunto de actuaciones de los particulares es espontáneo y se origina en el particular mismo. El criterio determinativo del servidor público esta dictado por la ley, es externo y artificioso.
- Los derechos de propiedad⁸, incluyendo entre estos la disponibilidad y la asignación e inversión de los recursos por parte de los particulares es de su libre ejercicio y está condicionado a los medios que el entorno económico le facilite*. Los derechos de propiedad de los recursos públicos están determinados por la ley, quien a su vez es un producto político cuyo proceso de formación y ejecución implican costos de transacción y por tanto dificultades en el ajuste sobre las circunstancias en las que planea incidir**.

En tal medida, se concluye que el escenario normativo en que se desenvuelve el diseño y ejecución de los planes parciales:

- Estando compuesto el diseño y ejecución de los planes parciales por actuaciones de particulares y de entidades de naturaleza pública, existe una

⁸ WILLIAMSON, op. cit., pág.199.

* Véase la definición de Ronald Coase en la que estipula los derechos de propiedad como la tenencia de los derechos residuales de propiedad, esto es, el dominio de aquellas potestades que quedan en manos de la parte cuando esta compromete en un contrato parte de sus derechos pero mantiene aquellas potestades que no quedan cubiertas por la previsión del contrato y que hace que indirectamente tenga control sobre sus derechos y la dinámica del contrato.

** El sistema normativo colombiano está lleno de normas que se quedaron frente al tiempo y las coyunturas, véase el caso de multas que ascienden a doscientos pesos, que se quedaron sin respuesta frente al fenómeno despreciativo de la moneda, o el caso de la institución de capellanías las cuales ya no son de interés de la sociedad.

evidente desigualdad en las posibilidades, oportunidades y opciones que tiene cada una de las partes para el manejo de sus recursos y determinación de sus acciones.

- La versatilidad que el marco normativo otorgue a las facultades conferidas a los actores públicos determina la capacidad que estos tienen para efectuar ajustes, responder a imprevistos e implementar medidas de improvisación dentro del hipotético diseño y ejecución de un plan parcial.
- La jerarquización del sistema legal junto con el criterio de legalidad, hace que el escenario de mayor flexibilidad que pueda darse al actor público en el diseño y ejecución de un plan parcial es aquel donde se le otorgue completa autonomía para adoptar diseños, métodos, estrategias y acciones que puedan adaptarse rápidamente a las particularidades del área de intervención.
- Toda reglamentación de orden nacional específicamente enfocada a señalar modos, restricciones, métodos o estrategias configuran una pérdida marginal de la adaptabilidad de los planes, procurando una tendencia homogeneizadora que invierte el orden de la estructura, debiéndose adaptar el territorio al plan de la intervención y no el plan de intervención al territorio, como debería ser.

Dado que se ha efectuado un análisis del funcionamiento del escenario, es momento de analizar los contenidos relevantes de las normas que rigen los planes parciales del Barrio La Concordia y El Gaitán.

4.1.1 Contenidos relevantes del bloque normativo inherente al proceso de formación y consolidación de los planes parciales de La concordia y el Gaitán. El bloque normativo de orden nacional aplicable a los planes parciales está compuesto por las siguientes normas: La Constitución política de Colombia de 1991, la ley 388 de 1997, la ley 9 de 1989, la ley 3 de 1991, la ley 507 de 1999, la ley 902 de 2004, el decreto 4002 de 2004, el decreto 2181 de 2008, el decreto 4300 de 2007, el decreto 4259 de 2007, el decreto 4065 de 2008, el decreto 19 de 2012, la Resolución 610 de 2004 del ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial y el documento CONPES 3305.

En cuanto al bloque normativo del orden territorial la principal norma es el Plan de ordenamiento municipal correspondiente el Decreto 078 de 2008 y el decreto municipal No. 0144 de 2003, junto con los planes de desarrollo municipal y departamental.

Los bloques normativos reseñados tienen una amplia complejidad de técnicas “jurídico legales” y se orientan en múltiples direcciones, razón por la que es importante identificar aquellas que contengan prohibiciones o limitaciones a la actuación del municipio. Del análisis hecho al bloque normativo descrito se resaltan las siguientes:

- El artículo 58 de la Constitución política de Colombia establece la limitación de la propiedad privada por razones de utilidad pública o interés social, fijando como mayor grado de intervención la expropiación. La norma superior atiende a la intención de priorizar la realización y satisfacción de los objetivos colectivos sobre los derechos privados.
- En el decreto 4300 de 2007, se prohíbe expresamente que los planes parciales modifiquen la clasificación del suelo y cualquier otra norma urbanística adoptada en los planes de ordenamiento territorial. La norma prevé que grupos de interés o

de presión puedan valerse del diseño y ejecución de planes parciales para incorporar modificaciones legales que supongan un beneficio para esos grupos en detrimento de los valores colectivos que supone el ejercicio de la planeación urbanística.

- La implementación y ejecución de un plan parcial supone la generación de plusvalía*, que según el artículo 181 del decreto 19 de 2012 y el artículo 74 de la ley 388 de 1997, incluyen en favor del gobierno de la ciudad, la participación en el incremento del valor de las áreas que se ven favorecidas por ajustes en el sistema de ocupación territorial.
- El capítulo V de la ley 328 de 1997, ciñe la participación de las entidades públicas a la actuación “urbanística pública”, la cual incorpora tres procesos: la parcelación, la urbanización y la edificación de inmuebles. Al ejecutarse alguno de los tres procesos descritos a un determinado segmento de terreno constituyen “una unidad de actuación urbanística”. Por fuera de lo delimitado ningún predio podrá intervenir por fuera de lo dispuesto en la respectiva unidad. Así mismo, La unidad de actuación supone urbanizar la franja como una unidad de planeamiento en la que se efectuó un uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas, proporcionar la dotación de transporte, servicios públicos y equipamientos colectivos con cargo a los propietarios.
- La ejecución de la unidad urbanística, sólo inicia cuando se cuente con el voto favorable del 51% de los propietarios, una vez se obtiene este porcentaje, los propietarios renuentes son objeto de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación. Ahora bien, de no alcanzarse el 51% en un lapso de seis meses y siendo la actuación de “desarrollo prioritario” puede la administración implementar

* Entiéndase por plusvalía el valor de más que recae sobre un inmueble y que se provoca por causas no atribuible a los propietarios o poseedores de las franjas, sino que se ven favorecidas por la regulación del suelo urbano.

la expropiación administrativa o la enajenación forzosa de los predios.

- Se establecen tres etapas para la formulación y adopción de los planes parciales, la de formulación y revisión, la de concertación y consulta y la de adopción. En la primera de ellas se centra la atención en la formulación de los determinantes del plan parcial*. En la segunda etapa la concertación se refiere a la acción de someter a consideración el proyecto frente a la autoridad ambiental. En cuanto a la adopción que se refiere a la tercera y última etapa del plan parcial, hace referencia a las unidades de actuación urbanística, como elemento de acción de la administración en el plan parcial.
- El decreto 4065 de 2008 establece que se requiere del plan cuando sea necesaria la gestión asociada de los propietarios, cuando el área no cuente con disponibilidad inmediata de servicios públicos, ni viabilidad en las condiciones de accesibilidad y continuidad del trazado vial. No es necesaria la implementación de un plan parcial, cuando el predio siendo mayor a 10 hectáreas es de un único propietario, o cuando siendo menor a esta área tiene disponibilidad inmediata de servicios públicos y de accesibilidad.
- El bloque de normas plantea estímulo de la construcción de vivienda de interés social VIS, tal como eximir de la participación de la plusvalía cuando el proyecto contempla la construcción de esta modalidad de vivienda, o la disminución en la compensación de áreas de cesión cuando el proyecto alberga la construcción de VIS, e incluso incrementos en el porcentaje de los derechos de construcción cuando el proyecto venidero incorpora VIS.

Este último elemento se ha quedado al margen de la descripción del escenario, pero deberá tenerse en cuenta en adelante, esto es, establecer como diferencia

* Se trata de la delimitación del área, las condiciones técnicas y normas que son aplicables.

sustancial que la participación pública tiene a su deber propiciar la edificación de VIS como herramienta para el desarrollo y acceso a la vivienda de la población de menores, mientras que los particulares no tienen esta carga, la cual puede entenderse como un beneficio social perseguido por el Estado y que no necesariamente redundará en incrementos de la tasa de ganancia de manera directa en los términos de una función de utilidad ortodoxa e individual.

Se ha presentado un panorama general del escenario legal frente a los planes parciales.

4.1.2 La intervención Estatal. Uno de los elementos importantes dentro del análisis objeto de este trabajo es la intervención Estatal en los planes parciales, entendiendo que su estrategia y nivel de intensidad son determinantes en la ejecución de un plan parcial y por tanto en su evaluación.

El artículo 102 de la Constitución política Colombiana señala que el territorio pertenece a la nación, el cual es dado en una suerte de administración al Municipio en los términos del artículo 311*.

Así las cosas, es posible entender como estrategia de intervención Estatal la dinámica regulatoria que la Nación, por medio del Estado, hace del señorío que detenta sobre el territorio en un flujo de concesión y restricción sobre la propiedad privada.

En tal medida la adquisición, sostenimiento, ejercicio y desprendimiento de la propiedad de particulares sobre el territorio no es otra cosa que la concesión que hace la nación al particular dentro de un marco de reglas y normas previamente

* En efecto el municipio cuenta con las funciones de prestar los servicios públicos, construir obras para el progreso local, ordenar el desarrollo del territorio entre otras.

establecidas.

Pero esa concesión no es eterna ni inmodificable, está sujeta que la nación misma re-defina los términos en que les es permitida a los particulares, teniendo como marco deseable la menor injerencia posible de ella para el mantenimiento de esa realidad virtual de absoluta libertad y dominio privado* .

Cuando esa visión deseable requiere intervenirse, entonces lo anhelado se convierte en que esa acción responda a una operación planificada, convenida, establecida y ejecutada conforme a lo establecido previamente en el marco legal, con lo cual el administrado, es decir el particular, conoce de manera anticipada las posibilidades de su ocurrencia y sus consecuencias** .

Finalmente, el ejercicio de la concesión descrita admite la posibilidad que la nación intervenga de suyo el territorio. En el ordenamiento legal se han incluido circunstancias excepcionales en las que esta situación puede darse, lo que en la teoría de la administración pública se conoce como “Actos del príncipe”*** .

Los planes parciales como procesos de intervención Estatal en el ámbito de la propiedad privada, se ubican en el segundo escenario, esto es, el de una concesión que es intervenida de acuerdo a un marco legal y que no es otro que el artículo 58 de la constitución el cual ya se ha expuesto.

En tal medida, puede establecerse que la intervención Estatal en materia de la propiedad privada se justifica y ejecuta en la promoción de la utilidad pública y/o el

* Se aclara que este criterio es pertinente en sociedades con modelos políticos propios de democracias capitalistas.

** Fenómeno que informalmente podría definirse como legitimación.

*** Modernamente el Consejo de Estado ha adoptado el criterio del “hecho del príncipe” en la Sentencia del 15 de febrero de 1999, expediente No. 11.194, la Sentencia del 3 de mayo de 2001, expediente No. 12.083, la sentencia del 15 de febrero de 1999, expediente 11194, la sentencia del 3 de mayo de 2001, expediente 12083 y la sentencia del 7 de marzo de 2002, expediente 21588.

interés social, por lo que es en estos términos en los que debe entenderse la participación del municipio en el diseño y gestión de los planes parciales.

Cuando las necesidades por las cuales se diseña un plan parcial y cuando las estrategias con las que se ejecuta responden más fielmente a los conceptos de utilidad pública y/o interés social, podrá establecerse que mayor pertinencia tendrá la intervención. En la medida en que la motivación y el modo se distancien de los criterios de utilidad pública y/o el interés social, menor será la necesidad de movilizar los mecanismos del Estado y por tanto menos deseable el nivel de intervención del municipio.

En el capítulo segundo se hace un análisis preciso de esta intervención y los resultados están contenidos en el capítulo tercero.

4.2 EL CONTEXTO DEL MERCADO INMOBILIARIO EN BUCARAMANGA

No es dable establecer un contexto detallado del mercado inmobiliario en la ciudad de Bucaramanga dentro de este trabajo, dado que ello implicaría pormenorizar las variables que inciden en el mercado, lo que sería por sí mismo un objeto de investigación.

Se presenta entonces a modo de contexto, las variables más representativas frente al objeto de estudio de este trabajo, es decir, aquellas que tienen repercusión directa sobre el diseño e implementación de los planes parciales de La Concordia y El Gaitán.

En tal medida, las variables a describir en este contexto son: La escasez del suelo urbanizable y el déficit de vivienda; el precio del suelo urbanizable, el ingreso promedio de los demandantes (Ingreso promedio, salarios y extensión del mercado del trabajo); los costos asociados a la creación de vivienda; y las

externalidad es del mercado.

4.2.1 Escasez del suelo urbanizable y el déficit de vivienda. Bucaramanga afronta una escasez de suelo urbanizable producto entre otros de: la condición geográfica de meseta bordeada por terrenos de escarpa; el estatus geopolítica de núcleo y centro de área metropolitana, que ha conllevado a un desarrollo tipo cerco por parte de los municipios circundantes y; por la limitación en la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Para el año 2010, el municipio de Bucaramanga estimaba su área de expansión en un total de 570,60 Ha, de las cuales 242,6 Ha tenían vocación residencial, contando 123 Ha de la zona sur como completamente destinadas a vivienda aun cuando están clasificadas a actividades múltiples.

Tabla 1. Áreas de expansión urbana vigentes

Área de expansión	Localización	Vocación	Área (Ha)
Noroccidente	Vía a la costa	VIS	119,60
Sur Occidente	Palenque y Chimitá	Industria	328
Sur	Valle Quebrada la Iglesia	Actividades Múltiples	123
Total			570,60

Fuente: Expediente Municipal 2009

Tomando como referencia el área total del municipio de Bucaramanga únicamente cerca del 3,5% del territorio se encuentra clasificado como área de expansión urbana, mientras que cerca del 1,5% está contemplado para la provisión de vivienda.

Con la revisión del POT del año 2011 se ha implementado la posibilidad de reclasificar unas áreas de terreno que, en su momento, se consideraron inviables para el uso residencial, por los riesgos asociados a fenómenos naturales y por la carencia de proyección de las redes de servicios públicos domiciliarios a estas

áreas. Con esta modificación se espera incrementar en 123,579 Ha el área de expansión disponible para el uso residencial, con lo que se incrementaría el área destinada para tal uso a un 2,22%

Tabla 2. Áreas de expansión propuestas

Área de expansión	Localización	Vocación	Área (Ha)
Norte	Colorados	Residencial	89,005
	Suratá	Residencial	24,891
Oriental	Las Vegas	Residencial	6,065
	Pan de Azúcar	Residencial	3,618
Total			123,579

Fuente: Revisión POT 2010

Vale la pena aclarar que este incremento responde únicamente a un reclasificación, la cual necesariamente implica requerimientos adicionales como: mejoras en las técnicas constructivas a desarrollar en estas zonas y mejoras sustanciales en la capacidad y cobertura de las redes de servicios públicos.

Así las cosas, el área de expansión del municipio es una variable crítica la cual influye decisivamente en los precios del suelo urbano, en el déficit de vivienda urbana y en la orientación de las políticas públicas con mira a procesos de densificación de las áreas urbanas existentes.

Ahora bien, sin necesidad de entrar a determinar en qué porcentaje la escasez de suelo alimenta el déficit de vivienda, es posible presentar a modo general un panorama de esta variable. El déficit cualitativo de vivienda calculado para el área metropolitana de Bucaramanga en octubre de 1997 ascendía a 31.885 hogares⁹, entre tanto, para el año 2006 esta cifra había ascendido a 85.727 hogares¹⁰, esto

⁹CAMACOL. Tendencia reciente de los costos de construcción de vivienda en Colombia. Un riesgo latente para la locomotora de vivienda. Informe económico de CAMACOL. Bogotá D.C.: CAMACOL; 2011. Serie de Informes económicos una publicación mensual: 31.

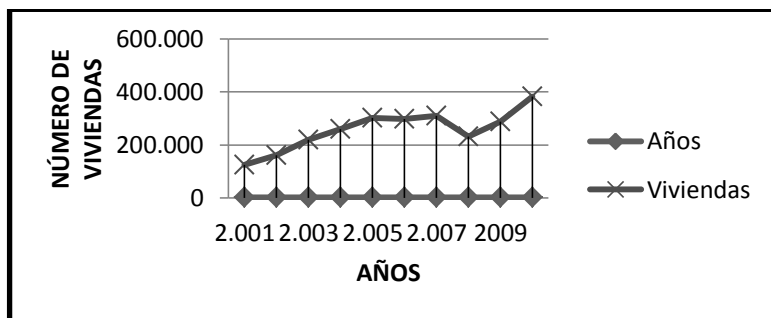
¹⁰CIDE. Consulting Services On Development Of Citycase Studies Of The Urban Settlement Pattern, Both Formal And Informal In The Last 20 Years In The Cities Of Bucaramanga And Cartagena. Bogotá D.C.: Facultad De Economía Universidad De Los Andes, 2006. 67 p. ISSN 1657-5334.

significa un incremento cercano al 38% en una década*. Según el CIDE, el municipio de Bucaramanga para el año 2006, contaba con un déficit cuantitativo de vivienda estimado en 8.946 viviendas adicionales, requerimiento que sólo resolvía el problema de cohabitación y hacinamiento.

Así las cosas, la variable de la escasez de suelo urbanizable y el déficit de vivienda de la ciudad hacen que para el año 2008 se requería proveer un total de 22.592 viviendas adicionales y mejorar cualitativamente 38.399 viviendas¹¹.

4.2.2 Precio del suelo urbanizable, el ingreso promedio de los demandantes (Ingreso promedio, salarios y extensión del mercado del trabajo). En los últimos diez años los precios de vivienda urbana en la ciudad de Bucaramanga han venido sintiendo un incremento sistemático. La dinámica de déficit junto con otros factores ha incitado el aumento en el precio del m2 construido, constatable en el incremento de la oferta de vivienda y la disminución de las compras.

Gráfica 1. Histórico de vivienda nueva en Bucaramanga

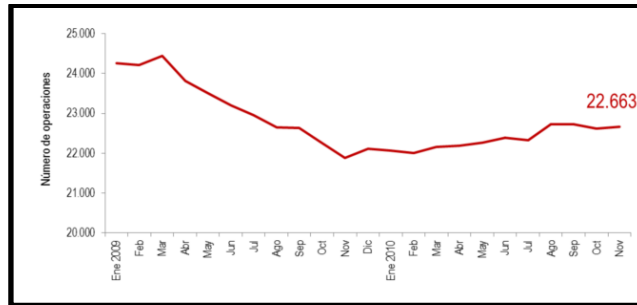


Fuente: DANE Censo de edificaciones.

* El índice sólo refleja una parte del problema del déficit de vivienda, en el que la población tiene acceso a una vivienda que no cuenta con todos los criterios establecidos en el catálogo de necesidades básicas insatisfechas NBI (CEDE 2006).

¹¹ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Plan de desarrollo 2008-2011“Bucaramanga Empresa de todos”. Bucaramanga: [s.n.], 2008. 125 p.

Gráfica 2. Histórico venta de inmuebles en Bucaramanga



Fuente: Lonja de propiedad Raíz de Santander- Cifra 12 meses

Según la tesis de grado “Análisis comparativo entre la expansión urbanística y la renovación urbana para la vivienda de interés social en Bucaramanga”¹², el precio para el año 2008 por M2 en la Ciudad de Bucaramanga se encontraban en el rango entre \$1.17 y \$2.28 millones de pesos para los estratos 2, 3 y 4.

Al confrontar el precio del metro cuadrado con el valor del salario mínimo vigente para el año 2008, el cual correspondía a la suma de \$461.500, se logra:

Tabla 3. Relación salarios y precios del suelo

No SMLMV	Valor SMLMV	Rango Inferior	Rango Superior	Opción inferior	Opción superior
1	461500	2,535211268	4,827735645	60 M2	60 M2
2	923000	1,267605634	2,413867822	129,2957746	246,2145179
3	1384500	0,845070423	1,609245215	86,1971831	164,1430119
4	1846000	0,633802817	1,206933911	64,64788732	123,1072589
5	2307500	0,507042254	0,965547129	51,71830986	98,48580715
6	2769000	0,422535211	0,804622607	43,09859155	82,07150596
7	3230500	0,362173038	0,689676521	36,9416499	70,34700511
8	3692000	0,316901408	0,603466956	32,32394366	61,55362947
9	4153500	0,281690141	0,536415072	28,73239437	54,71433731
10	4615000	0,253521127	0,482773564	25,85915493	49,24290358

Fuente: Elaboración propia

¹²PRADA, María Consuelo y PEDRAZA, Yulder Yesid. Analisis comparativo entre la acción urbanística y la renovación urbana para la vivienda de interés social en Bucaramanga. Trabajo de grado Especialista Alta Gerencia. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ingenierías Físico Mecánicas. Escuela de estudios industriales y empresariales, 2008. 101 p.

El análisis de la información contenida en la anterior tabla supone un costo cero de financiación o el pago a través de un sistema previo de amortización sin rendimiento a los depósitos y con un precio fijo. La información relaciona la participación que tiene el precio del suelo en cada uno de sus rangos frente al valor del salario mínimo para el mismo año.

Así por ejemplo, para un hogar con un ingreso de un salario mínimo, su ingreso equivale a dos veces y medio aproximadamente el valor del rango inferior, mientras que es casi cinco veces el rango superior, lo que significa que esta familia disponiendo de la totalidad de su ingreso únicamente podría pagar la cuarta parte del primer rango y la veinteva parte del otro y esto únicamente para adquirir un metro cuadrado de suelo.

Las dos últimas columnas siguen el análisis anteriormente descrito e incorporan dos ajustes: se toma a modo de referencia la adquisición de un proyecto de 60 metros cuadrados y la familia dedica únicamente la tercera parte de su ingreso para la adquisición de vivienda^{*}. Los supuestos iniciales se mantienen.

En tal caso una familia que percibe un ingreso equivalente a tres salarios, tardará por lo menos 86 meses en reunir los recursos necesarios para adquirir vivienda en el rango inferior y 164 meses en adquirir en el rango superior, siempre que se den las siguientes condiciones:

- Que el precio de la vivienda se mantenga fijo o que descienda.
- Que no existan costos de financiación, si la vivienda se adquiere a crédito, o que existan rendimientos en favor del ahorro si se hace con depósitos previos.

^{*} Dentro de la política de crédito para adquisición de vivienda, las entidades crediticias han estimado como una designación máxima del 30% del ingreso al renglón vivienda en las familias colombianas, por tal razón se toma este porcentaje como elemento delimitador.

- Que el salario nominal sea igual superior al índice de inflación, lo que es igual a señalar que se mantenga o aumente el salario real.
- Que no se presenten disminuciones o irrupciones en el flujo de ingresos o que estos aumenten siempre que se mantenga o aumente el porcentaje destinado a vivienda.
- Que el porcentaje del 30% del ingreso se mantenga con destino a vivienda, o aumente.

Bajo la perspectiva que ofrece el análisis se puede concluir que existe una tendencia bajo la cual únicamente las familias con ingresos iguales o superiores a cuatro salarios mínimos tienen viabilidad de adquirir vivienda en las condiciones descritas.

Ahora bien, dos elementos resultan decisivos para pensar en un cambio de la tendencia descrita en el ejercicio anterior: la variación del comportamiento de los precios del suelo urbano en Bucaramanga, dado que siempre y cuando tiendan al alza se mantendrá la tendencia y; el nivel de ingresos de las familias el cual para cambiar el curso deberá ser superior a tres salarios mínimos.

Según el estudio “Santander Offshoring&Outsourcing Park”¹³ la ciudad de Bucaramanga tiene un promedio interno neto per-cápita NPC equivalente a 485 USD mensuales, lo que equivale a un rango de remuneración entre 2 y 3 salarios mínimos mensuales. Este nivel de ingreso no permite el cambio de la tendencia descrita a menos que los precios del suelo hayan disminuido considerablemente con posterioridad al año 2008.

¹³PVS.Santander Offshoring&Outsourcing Park.Sitio web PVS agencia [en línea]. Octubre-noviembre 2011 [citado en 15 octubre 2011]. Disponible en Internet: http://www.pvsagencia.com/zonafranca/santander_offshoring_outsourcing_park.pdf.

Para el año 2012 CAMACOL-SANTANDER estima que el precio del suelo en Bucaramanga es el tercero más alto del país, ubicándolo entre un rango del 1'396.000 a 2'981.000, en tal medida con relación a los precios estimado para el año 2008, no existe una disminución significativa en los precios del suelo en la ciudad de Bucaramanga, con lo que se puede inferir:

- Las transferencias de vivienda en la ciudad de Bucaramanga están ocurriendo en segmentos de altos ingresos, principalmente. Esta precisión se obtiene al cruzar las estimaciones de un incremento en el número de viviendas construidas, un nivel de precios de venta con tendencia a mantenerse o al incremento y la disminución del número de ventas.
- El mercado funciona en una condición de altos precios no explicable por el factor de competencia e ingreso de los demandantes, con lo que se presume existen otros factores que mantienen el nivel de precios.
- Al tener mayor preponderancia las mayores ventas en segmentos de alto precio, es probable que la mayor parte de la vivienda adquirida no sea destinada para la habitación del comprador, sino que constituya una inversión, sea esta para arriendo, venta o especulación*.

4.2.3 Los costos asociados a la creación y adquisición de vivienda. Una variable importante en el comportamiento del mercado inmobiliario es la variación de los costos de la construcción de vivienda. A nivel nacional, el DANE tiene los siguientes datos agregados:

* Una definición pertinente es la contenida en la tesis de grado titulada "El mercado inmobiliario y los precios del suelo ante choques económico el caso de: Sogamoso y la venta de Acerías Paz del Rio S.A.FUENTES, Héctor Julio Duran y GONZÁLEZ, Laura Marcela Cifuentes. El mercado inmobiliario y los precios del suelo ante choques económico el caso de: Sogamoso y la venta de Acerías Paz del Rio S.A.. Trabajo de grado Economista. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía, 2008. 22 p.

Tabla 4. Índice nacional de variación de costos de construcción

AÑOS	ÍNDICE MENSUAL	VARIACIÓN DOCE MESES
ICCV - Octubre 2012	196	2,85
1999	100	10,14
2000	110	9,60
2001	119	8,25
2002	126	6,59
2003	137	8,72
2004	148	7,88
2005	152	2,70
2006	162	6,64
2007	169	4,23
2008	178	5,29
2009	176	-1,12
2010	179	1,77
2011	192	6,87
2012	196	2,85

Fuente: DANE

Los datos muestran una tendencia sistemática al alza. Puede observarse como en la última década los costos agrupados se han duplicado y sólo en el año 2009 no se reportó alza. El indicador ha mostrado la siguiente tendencia en la ciudad de Bucaramanga:

Tabla 5. Índice de variación de costos de construcción para Bucaramanga

AÑOS	ÍNDICE MENSUAL	VARIACIÓN DOCE MESES
ICCV - Octubre 2012	208,96	4,68
1999	100,00	13,50
2000	110,02	10,02
2001	119,45	8,57
2002	127,44	6,69
2003	140,59	10,32
2004	153,69	9,32
2005	153,73	0,03
2006	168,60	9,67
2007	176,54	4,71
2008	187,22	6,05
2009	184,72	-1,34
2010	187,93	1,74
2011	200,55	6,72
2012	208,96	4,68

Fuente: DANE

Los datos demuestran la misma tendencia para la ciudad de Bucaramanga, el indicador de variación acumulada demuestra que el incremento fue superior a la

media nacional. Para profundizar en el análisis es importante especificar que componentes tiene mayor impacto en el incremento de los costos:

Tabla 6. Índice de variación de costos de construcción discriminado por componente

AÑO	Materiales		Mano De Obra		Maquinaria Y Equipo	
	Índice Mensual	Variación Doce Meses	Índice Mensual	Variación Doce Meses	Índice Mensual	Variación Doce Meses
ICCV – Octubre 2012	207,14	3,82	215,29	6,94	198,64	3,61
1999	100,00		100,00		100,00	
2000	113,13	13,13	104,19	4,19	100,39	0,39
2001	122,88	8,62	113,18	8,63	107,90	7,48
2002	131,08	6,67	120,18	6,18	118,63	9,95
2003	144,85	10,51	130,47	8,56	138,99	17,16
2004	160,56	10,84	137,14	5,12	152,40	9,65
2005	156,58	-2,48	145,24	5,90	162,13	6,38
2006	174,06	11,16	155,24	6,88	168,71	4,06
2007	181,35	4,19	164,62	6,04	177,40	5,15
2008	188,88	4,15	183,27	11,33	186,78	5,29
2009	182,63	-3,31	188,93	3,09	189,64	1,53
2010	185,64	1,65	193,15	2,23	189,91	0,14
2011	200,89	8,21	201,32	4,23	191,71	0,95
2012	207,14	3,82	215,29	6,94	198,64	3,61

Fuente: DANE

En su orden las variables que han experimentado mayores incrementos son Mano de obra, Materiales y Maquinaria y equipo.

Los componentes que alimentan el aumento en las variables de materiales y maquinaria y equipo son ampliamente conocidos, responden a un aumento en el consumo a nivel mundial e incrementos en los precios de transporte vía precios de los combustibles.

Es interesante centrarse en los incrementos en la variable de la mano de obra. Para ello se contrasta el incremento de este costo con el incremento del salario mínimo y la tasa de desempleo.

Tabla 7. Índice de incremento costos de construcción, salario mínimo y tasa de desempleo a nivel nacional

AÑO	Mano De Obra		Salario Mínimo		Tasa de desempleo	
	Índice Mensual	Índice Mensual	Índice Mensual	Variación Doce Meses	Índice Mensual	Variación Doce Meses
ICCV – Octubre 2012	215,29	6,94	226,6	5,8%	88,9	
1999	100,00		100,00			20%
2000	104,19	4,19	110	10,00%	100	20%
2001	113,18	8,63	119,96	9,96%	97	17%
2002	120,18	6,18	128	8,04%	97,4	17,4%
2003	130,47	8,56	135,44	7,44%	94,2	14,2%
2004	137,14	5,12	143,27	7,83%	93,6	13,6%
2005	145,24	5,90	149,83	6,56%	91,8	11,8%
2006	155,24	6,88	156,78	6,95%	91,1	11,1%
2007	164,62	6,04	163,08	6,30%	91,2	11,2%
2008	183,27	11,33	169,49	6,41%	91,3	11,3%
2009	188,93	3,09	177,16	7,67%	92	12%
2010	193,15	2,23	180,8	3,64%	91,8	11,8%
2011	201,32	4,23	220,8	4,0%	90,8	10,8%
2012	215,29	6,94	226,6	5,8%	88,9	8,9%

Fuente: DANE, Min. Trabajo.

El comportamiento se ajusta a una explicación de aplicación en los costos, bajo la cual el incremento sostenido del salario mensual y la disminución de la tasa de desempleo impactan totalmente al incremento del costo de mano de obra.

No obstante, esta aparente condición lógica entraña el cuestionado cambio de metodología de medición del desempleo efectuado en el año 2000 por parte del DANE y el aumento considerable del sub-empleo, variable que ha incrementado sustancialmente a partir del año 2000, con lo que la transición de la causación del costo descrita podría responder más otras variables.

Así por ejemplo, la implementación de mecanismos de formalización del empleo como el PILA en el año 2002 y una mejora relativa en el control del sistema de afiliación y pagos al Sistema General de Seguridad Social (SGSS) y al sistema de parafiscales, puede explicar segmentos de incremento en los costos de mano de obra en un sector tradicionalmente informal frente a este tipo de obligaciones.

Entrar a profundizar sobre la dinámica descrita es materia de otro trabajo de investigación y alejaría sustancialmente el objeto de este análisis, por lo que se dejara descrito hasta este punto.

4.2.4 Las externalidades del mercado. Los análisis de externalidades por lo general son profundos, en la medida en que los elementos ajenos a un mercado y que tiene repercusión en su comportamiento son innumerables.

Para el caso y como se trata simplemente de un contexto, se describen dos externalidades que tienen repercusión directa en la dinámica de la construcción, compra y venta de inmuebles en la ciudad de Bucaramanga y que deben tenerse en cuenta, dado que podrían generar efectos adversos a los esperados en el diseño y ejecución de los planes parciales, se tratan a saber: La participación de recursos procedentes de actividades de lavado de activos y/o financiación al terrorismo y la migración informal de capital Venezolano, los cuales como agentes del mercado pueden desdibujar los resultados que esperan obtenerse con los planes parciales de La Concordia y El Gaitán*.

Se ha precisado que existe una “fractura”** en la relación entre los precios del mercado inmobiliario y el ingreso promedio en Bucaramanga, especialmente cuando el nivel de ingreso no permite un nivel de competencia entre oferentes que explique la existencia y sostenimiento de los altos precios.

Por tal razón es viable estimar que en el mercado existen unos recursos obtenidos al margen del mecanismo formal de obtención de ingresos y/o, recursos que provienen de otra economía.

* Ninguna de la externalidades se ha estudiado a fondo y no existen datos oficiales que permitan entender su importancia y repercusión en el mercado. Simplemente están allí y pueden sentirse su presencia en el día a día.

** Dado que los altos precios del suelo no se explican por el nivel de ingresos de la población

Las condiciones de conflicto y la existencia de recursos provenientes del narcotráfico son innegables en el Contexto Colombiano, los cuales han tenido preferencia por el mercado inmobiliario como objetivo de inversión

De otra parte, la implementación del modelo político socialista venezolano, especialmente las medidas económicas implementadas a partir de 1998, han generado que pequeños, medianos y grandes capitales emigren de Venezuela, movidos por restricciones a la propiedad privada como lo son la “utilidad pública” atada a la construcción del modelo socialista y otros mecanismos de orden legal como lo es la ley de Regularización y Control de los Arrendamientos de Viviendas¹⁴, por medio del cual se le otorgaron mayores garantías a los arrendatarios en detrimento de los propietarios.

Estos capitales han fijado sus objetivos en mercados cercanos, que ofrezcan seguridad jurídica, buena rentabilidad y que no requieran mayores costos administrativos. En este sentido los mercados inmobiliarios de Cúcuta y de Bucaramanga se convirtieron en destinos apetecibles.

Estos recursos no son rastreables mediante los indicadores de la Inversión extranjera directa, dado los registros formales de salida y llegada son inconvenientes cuando lo que se pretende es sacarlos de la órbita de control del Estado venezolano. Por tal razón, lo que existe es una entrada ilegal e informal de recursos, movidos a través de familiares, y/o terceros residentes en Colombia. *

¹⁴VENEZUELA. CONGRESO DE LA RÉPUBLICA BOLIVARIANA. Ley de Regularización y Control de los Arrendamientos de Viviendas. Gaceta Oficial Extraordinaria de Venezuela (12, noviembre, 2011). Caracas, 2011. No. 6053.p. 1-15.

* Se conocen casos en los que capitales venezolanos han adquirido 12 o más inmuebles en la ciudad de Bucaramanga.

5. EL DISEÑO ACTUAL DE LOS PLANES PARCIALES DE LA CONCORDIA Y EL GAITÁN

En este capítulo se diseccionan los contenidos y elementos relevantes de los planes parciales de la Concordia y el Gaitán. Esta información será necesaria para introducir los métodos, procesos y tácticas deseables en una estrategia con una participación relevante de la comunidad.

5.1 LOS ASPECTOS GENERALES DE LOS PLANES

Los planes parciales constituyen intervenciones urbanísticas a segmentos específicos del territorio. Por ello se comienza por hacer una descripción de los aspectos generales y particulares de los sectores.

Los barrios La Concordia y El Gaitán tienen en común el ser estructuras urbanas espaciales amplias, unifamiliares, pensadas para favorecer los procesos de crecimiento poblacional y de habitación de la mano de obra de la industrialización de los años 30's. Cuentan con el funcionamiento continuo de todos los servicios comunitarios, aunque estos se pueden catalogar como "precarios" frente a la capacidad de oferta ante posibles procesos de re-densificación en altura.

Las condiciones arquitectónicas son propias de la década de los 30's, sus condiciones y requerimientos habitacionales, en conjunto, les hacen funcionales. Sin embargo, cada vez es más difícil adaptar a las estructuras los nuevos elementos de confort propios de la ciudad contemporánea. Ambas zonas tienen iguales tipos de actividad establecida por el plan de ordenamiento que son: Múltiple Tipo 1, Residencial tipo 3, Zona verde y Comercial tipo 1. Lo cual se resume en ser una zona de vocación mayoritariamente residencial, con establecimiento de comercios de bajo impacto ambiental y físico.

5.1.1 Aspectos generales Plan Parcial La Concordia P.P.L.C. En el P.P.L.C estima la intervención de 22 manzanas, con un área total de 14.52 Ha, para un total de 705 predios de estratos 2, 3 y 4. La cual se delimita así:

Tabla 8. Delimitación plan parcial La Concordia

LOCALIZACIÓN	LIMITE		
	SOBRE	DESDE	HASTA
NORTE	Avenida la Rosita	Diagonal 15	Carrera 22
SUR	Calle 51	Diagonal 15	Carrera 22
ORIENTE	Carrera 22	Avenida la Rosita	Calle 51
OCCIDENTE	Diagonal 15	Avenida la Rosita	Calle 51

Fuente: Oficina Asesora de Planeación municipal de Bucaramanga.

El espacio está ocupado en la actualidad en los siguientes usos y porcentajes: residencial (39%), comercial (55%), industrial (2%) y dotacional (2%)¹⁵.

Ilustración 1. Área de intervención del plan parcial La Concordia



Fuente: Google Earth, modificaciones hechas por el investigador.

¹⁵BUCARAMANGA. CONCEJO MUNICIPAL. Decreto 078. (11, Junio, 2008). Por el cual se compilan los Acuerdos 034 de 2000, 018 de 2002, 046 de 2003 y 046 de 2007 que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga. [s.d.]. Bucaramanga, 2008. [s.d.] .p. 1-285.

El sector cuenta con los siguientes espacios dotacionales*: tres parques, el “parque de las motos” (destinado en una buena parte al arreglo informal de motocicletas); el parque “la Concordia” de corte tradicional y el parque de “los periodistas” que tiene más un impacto arquitectónico que funcional. Un escenario educativo: el colegio municipal “Jorge Ardila Duarte”** y la plaza de mercado de “la Concordia” un importante acopio de compra-venta de productos alimenticios.

En la última década se han efectuado importantes inversiones privadas y públicas en áreas aledañas al sector, las cuales se han convertido en polos inmediatos y significativos de desarrollo urbano, como los son el almacén de la cadena Éxito de la calle 45, el almacén Home Center de la calle 45 y la estación “La Rosita” del tramo principal del SITM Metro línea de la diagonal 15.

5.1.2 Aspectos generales del Plan Parcial El Gaitán P.P.E.G. El P.P.E.G proyecta la intervención de 9 manzanas, con un área total de 8.1 Ha, para un total de 261 predios. La delimitación del área es la siguiente:

Tabla 9. Delimitación plan parcial El Gaitán

LOCALIZACIÓN	LIMITE		
	SOBRE	DESDE	HASTA
NORTE	Calle 14	Carrera 11	Carrera 14
SUR	Calle 17	Carrera 11	Carrera 14
ORIENTE	Carrera 14	Calle 14	Calle 17
OCCIDENTE	Carrera 11	Calle 14	Calle 17

Fuente: Oficina Asesora de Planeación municipal de Bucaramanga.

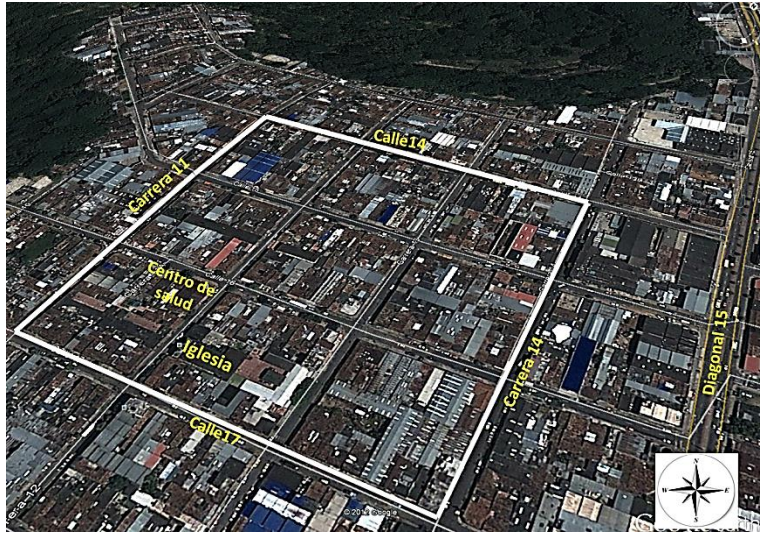
El espacio se ocupa actualmente en los siguientes porcentajes y usos: residencial (48.09%), comercial (26.18%), industrial (19.88%) y dotacional (5.85%)¹⁶.

* Lo dotacional corresponde a los espacios que son empleados en favor de la comunidad en general, tales como recreación, salud, educación, seguridad, servicios administrativos etc. Se traducen en estaciones de policía, colegios, centros de salud, oficinas del municipio entre otros.

** La institución ofrece los niveles de transición, educación básica: primaria, secundaria y media técnica en bellas artes.

¹⁶EPYPSA. Consultoría para la Formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana “Barrio Gaitán” a partir del

Ilustración 2. Delimitación plan parcial El Gaitán



Fuente: Google Earth, modificaciones hechas por el investigador.

Los estratos predominantes son el 2 y el 3, el área tiene significativos polos mediáticos de desarrollo, como los son los corredores viales de la carrera 15 y los bulevares “Santander” y “Bolívar”, los cuales aseguran la movilidad y conectividad con el centro y oriente de la ciudad.

También destaca la proximidad con los servicios educativos a nivel de secundaria y universidad que ofrecen el centro educativo “Colegio Salesiano” y la sede en Bucaramanga de la “Universidad Santo Tomás”, que asocian actividades comerciales significativas.

Así mismo, uno de los elementos más interesantes es la cercanía con importantes centros de empleo, como el que configura la sede de la “Electrificadora de Santander ESSA”, la sede administrativa de la “Fiscalía General de la Nación” y el Centro del Calzado del Barrio Sanfrancisco.

ordenamiento territorial de Bucaramanga la implementación de una acción de “renovación urbana”¹⁷ para los barrios la Concordia y El Gaitán, la cual se define como un “instrumento eficiente de recuperación de cualquier sector construido de la ciudad de Bucaramanga, que presente marcados signos de deterioro, o zonas que tienen potencialidades de desarrollo desaprovechado”¹⁸.

Por lo anterior, las zonas a intervenir en los barrios La Concordia y El Gaitán se consideraron como de “marcado deterioro” en su espacio público y en sus inmuebles o “con potencial de desarrollo desaprovechado”. Por tal razón, sobre ellas se ha categorizado como de “tratamiento de renovación urbana UR”*, señalándose que debe proveerse acciones integrales para su reconstrucción**.

De otra parte, la política de desarrollo territorial, definida en la Ley 388 de 1997 y en el documento CONPES 3305 ha trazado el interés de generar ciudades, compactas, densas y sostenibles***. Criterio que unido a la escasez de suelo urbanizable en la ciudad ha implementado las “acciones de renovación urbanísticas” como estrategias mitigantes del déficit habitacional de la ciudad.

Conforme a lo expuesto, el proceso de selección para las áreas objeto de implementación de los planes parciales tiene las siguientes características:

- La selección se hizo con un fundamento dual; de una parte se estableció que sobre las áreas seleccionadas se debe remediar el “fuerte” deterioro de la estructura urbana (entiéndase detrimento en el espacio público y obsolescencia de

¹⁷ ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. , op. cit., pág.81.

¹⁸ Artículo 111 del decreto municipal 078 de 2008.

* Artículo 261 del decreto municipal 078 de 2008. A demás implica la imposibilidad de concesiones o licencias urbanísticas individuales, así como restricciones a la disposición de los predios.

** La norma señala que la acción integral incluye la modificación del sistema predial y la generación adicional del espacio público e implica modificaciones de la división predial al nivel de manzana.

*** Adicionalmente en los informes de formulación de los planes parciales de la Concordia y El Gaitán, de manera expresa justifican la implementación de los planes como mecanismos de reducción de los índices de déficit habitacional.

los inmuebles).De otra parte, tienen el potencial de albergar desarrollos de densidades en altura que ayudarían a aminorar el déficit habitacional de la ciudad.

- La capacidad de albergar desarrollos de densidad en altura, encajó perfectamente en la caracterización de “zonas con altas potencialidades de desarrollo desaprovechado”, por lo que fue fácilmente identificable en la implementación de los planes parciales el criterio de “utilidad pública” e interés social”, que como se ha descrito en el capítulo anterior son criterios restrictivos a la propiedad privada en Colombia.
- Si bien la etapa de “selección de las áreas” es anterior alaetapa de diseño de los planes parciales y constituye un elemento externo del mismo, es determinante para establecer el modelo que habrá de implementarse en las áreas, especialmente en procurar conciliar la necesidad de renovar las zonas y la necesidad de aumentar las densidades de estas como solución al déficit.

Conforme a las conclusiones presentadas, en este acápite se evalúa la estimación de deterioro urbano de las zonas, entendiendo este, como el índice de evaluación de la pertinencia de la intervención Estatal y parte integrante del criterio de “utilidad pública e interés social”. Se deja por fuera el otro componente el cual hace referencia al criterio jurídico de la “utilidad pública e interés social”, dado que de manera puntual la Sentencia C-227/11¹⁹de la Corte Constitucional estableció que en materia de “reforma urbana” los criterios de “utilidad pública e interés social” son admisibles, puesto que garantizan el acceso de la población a las condiciones de “vivienda digna”. Profundizar en este sentido convertiría el objeto de esta investigación en un problema de índole jurídica, cuando lo realmente

¹⁹ Al respecto la Corte ha señalado “En esa medida, por ejemplo, el legislador puede establecer la expropiación en materia de reforma urbana, para garantizar el acceso de las personas a una vivienda digna”CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-227/11 Revisión de constitucionalidad del Decreto legislativo No 4628 del 13 de diciembre de 2010. MP, Juan Carlos Pérez Henao. 2011. Bogotá. 2011.

importante, en términos económicos, es determinar si el nivel de la intervención del Estado se justifica y si es una respuesta optima a la situación problema.

Sea lo primero definir “deterioro urbano”. Para ello se acude al trabajo del profesor Eduardo Rojas²⁰, quien identifica el detrimento urbano en áreas centrales como un proceso de obsolescencia que se caracteriza por los siguientes fenómenos: cambios en la actividad económica y residencial del espacio*, descensos de los precios del suelo, edificaciones deterioradas, reducción del rendimiento de los impuestos inmobiliarios pagados a la autoridad municipal, reducción de los impuestos a los servicios con los que se financia el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura y los espacios públicos, reducción de la inversión, baja en la movilidad de los activos inmobiliarios, bajo interés medido como percepción no atractiva de parte de los compradores, entre otros.

La anterior definición, permite de una vez por todas echar al traste el paradigma de entender el “detrimento urbano” como la mera aparición y sostenimiento de averías o aspectos no estéticos en los componentes arquitectónicos de ciertos sectores de la ciudad.

E profesor Rojas identifica los patrones de obsolescencia²¹, catalogándola en:

- Obsolescencia funcional: Fenómeno en el cual las estructuras “ya no cumplen las funciones para las cuales fueron diseñadas originalmente”**.
- Obsolescencia física: “Deterioro general de las estructuras, las instalaciones o los edificios hasta el punto en que estos pierden la capacidad de acoger las

²⁰ROJAS, op. cit.,Pág. 9.

* Especialmente transición a actividades incompatibles con los usos residenciales, entendidas como contaminación, generadoras de inseguridad, etc.

²¹ ROJAS, op. cit., pág. 9.

** Un ejemplo de este tipo de obsolescencia son el abandono de las casas tradicionales de familias de ingresos altos en los centros históricos, por parte de sus habitantes, como resultado de los cambios en la moda y las aspiraciones de contar con las comodidades modernas.

funciones para las cuales están destinados”^{*}.

- Obsolescencia económica: Pérdida de la rentabilidad producto “de mantener e luso original de un edificio”. Este fenómeno se da “porque el terreno que ocupa o su localización ha incrementado de valor y se han acrecentado las presiones para demolerlo y construir uno que genere mayor rentabilidad”^{**}.

De acuerdo a lo señalado en los informes de los diseños de los planes parciales objeto de estudio, las características encontradas en los sectores a intervenir podrían encuadrarse en el segundo tipo, esto es, obsolescencia física.

Queda entonces por establecer si en las zonas objeto de intervención se dan realmente los síntomas que permitan concluir que existe un “deterioro urbano” catalogable como “obsolescencia física”.

El elemento que determina la definición de “obsolescencia física” es el nivel de las deficiencias sobre la estructura, el cual hace que esta “pierda la capacidad de acoger las funciones para las cuales está destinada”. En tal medida, se busca establecer si las condiciones de la estructura actual de las zonas a intervenir han “perdido la capacidad de acoger las funciones para las cuales están destinadas” y si se cumplen los indicadores propios del deterioro urbano, para ello se recurre a los diagnósticos del tejido urbano que fueron elaborados en los planes parciales.

^{*} El profesor Rojas señala que generalmente es el resultado de la falta de mantenimiento, pero también puede ser consecuencia de desastres naturales (terremotos o inundaciones) o del efecto sostenido del clima o las actividades urbanas (por ejemplo, las vibraciones generadas por los vehículos).

^{**} La principal causa de este tipo de obsolescencia, señala el profesor Rojas, es la evolución espacial de la ciudad y los atributos que ganan los lugares centrales como resultado de la expansión de esta.

5.2.1 El diagnóstico del área a intervenir en el plan parcial El Gaitán. Para el diseño del P.P.E.G, se efectuó un diagnóstico general del área a intervenir, el cual se encuentra consignado en el documento titulado “Diagnóstico del área objeto de planificación” el cual resulta pertinente para los fines de este acápite.

El equipo investigador del plan plasmó en el capítulo 4.2 titulado “TEJIDO URBANO” una descripción completa de las condiciones de urbanismo y estructurales de la zona.

En cuanto a la morfología y tejido urbano se señala que estos son propios de un proceso planificado de urbanización tipo retícula hispánica regular. La cual fue a su vez, producto del crecimiento y expansión de la ciudad desde comienzos del siglo XX, el cual se fue consolidando en los años cincuenta, primeramente como sector residencial periférico y posteriormente con actividades mixtas de índole comercial e industrial.

En la actualidad se mantiene una mezcla de usos residenciales, comerciales de servicios e industria. La estructura predial del sector se caracteriza por una división de las manzanas en predios alargados y angostos que van hasta el centro de la manzana, con una ocupación alta del suelo y caracterizada por la no existencia de espacios libres al interior de las manzanas.

Frente a la ocupación resulta importante la ausencia de una centralidad como la plaza de barrio o un parque, que permita congregarse a la comunidad y servir de escenario de la vida colectiva local.

El perfil urbano del sector mantiene las alturas de un piso, que se elevan a 2 y más pisos cuando se acercan a la carrera 15. Ello en respuesta a las adecuaciones de vivienda productiva o de construcción de nuevos edificios para industria y

servicios, que normalmente exigen alturas mayores y áreas más amplias²².

El diagnóstico no muestra un dato agrupado del tamaño de los predios. Sin embargo, existe un promedio del tamaño predial con relación al uso, cuya síntesis se hace en la siguiente tabla.

Tabla 10. Promedio del área en los predios en la zona de intervención del plan parcial El Gaitán

USO	No de unidades	Área promedio
Comercio	14	284
Comercio- Vivienda	99	177
Industria	8	217
Industria-Vivienda	1	239
Taller	44	263
Taller- Comercio	2	197
Taller- Industria	2	337
Vivienda	120	169

Fuente: EPYPSA

La zona de intervención y los barrios aledaños tienen similares comportamientos urbanísticos y ambientales, especialmente marcados por la proximidad a la escarpa occidental y un desarrollo urbano “a espaldas” de esta, lo que la ha transformado en un “cordón ambiental degradado”. De igual manera, predomina la poca presencia de zonas verdes y arborización y la falta de equipamientos y dotacionales públicos que den jerarquía al sector.

El equipo investigador llega a la conclusión que en el área existe una pobre calidad urbanística manifestada en el deterioro paulatino de la oferta edilicia^{*}; la mezcla de usos e impactos de contaminación ambiental, visual, vertimientos,

²²Ibíd., p. 72.

^{*} Resultado de la transformación de usos, la antigüedad de las edificaciones y desarrollos progresivos en altura, que alteraron los estilos arquitectónicos iniciales.

ruidos, invasión del espacio público; el desorden de la imagen urbana por desorganización de las alineaciones, servidumbres, diferencias de alturas, presencia de culatas; la ausencia de una red específica de dotaciones y equipamientos y la precariedad en cantidad y en calidad de los espacios públicos y; “mediocres condiciones de la masa edificada”²³, la cual se evidencia en la mezcla de materiales y estilo constructivo, con poca calidad constructiva, falta de mantenimiento y signos de deterioro, así como ausencia de diseño estético integrado y armonioso y presencia de medianerías y hastiales.

En cuanto a los servicios e Infraestructuras básicas se hace énfasis la antigüedad de las redes de alcantarillado y electricidad²⁴. Se enfatiza en la deficiente pavimentación de las calles, la precariedad o ausencia de señalización y de marcación. Igualmente, la zona no presenta muchos elementos de espacio público que se puedan rescatar con acciones de mantenimiento, remodelación, construcción.

Otro elemento apreciable es la ocupación de los andenes²⁵, la cual se hace como espacio de permanencia e interrelación social, la utilización de la calle para parqueo de vehículos, ventas ambulantes y zonas de trabajo de los talleres, industrias y demás actividades²⁶. Lo anterior hace que la carencia de espacio público en la zona sea un factor determinante en la precariedad de la calidad de vida del sector.

²³ EPYPSA, op. cit., pág. 74.

²⁴ Soló se encuentra subterranizada en tramos de la carrera 15, en la zona de estudio toda la red es aérea.

²⁵ Sobre los andenes el estudio resalta que “aunque amplios en algunos sectores son discontinuos, con poco mantenimiento y sin la presencia de capas vegetales, muy poca arborización o emhradización, lo que da en general al sector un aspecto duro, artificial y muy mineral”

²⁶ Un caso puntual que señala el diagnóstico es el mercado de barrio, el cual “genera una serie de impactos dados por la presencia de ventas callejeras, las ventas de comidas y la ocupación de los andenes con puestos de comidas, trayendo como consecuencia la generación de basuras, la obligatoriedad a los peatones de circular por las calzadas de tráfico vehicular y la concentración de recicladores, indigentes, y demás personas que viven de los derivados de estas actividades, proponiendo una imagen desordenada y caótica del entorno de dicho mercado”.

Una parte relevante del diagnóstico lo constituye el denominado “estado de consolidación de la edificación, sistemas constructivos y tipologías predominantes” en la cual se concluye que “la construcción en la zona de estudio presenta diferencias importantes en cuanto al tipo de construcción, materiales, edad de la obra y desde luego el estado de consolidación”. En este acápite se clasifica el estado de las construcciones en:

- Edificaciones de un piso construidas antes de los años 30, con materiales tradicionales como muros en bahareque, teja de barro y puertas enmadera, presentan los mayores niveles de deterioro²⁷.
- Edificaciones de un piso construidas entre los años 30 y 50, de estilo “decó” o “modernista”, con materiales como concreto, teja de asbesto y ornamentación en metal como lámina de hierro, de aceptable estado de conservación²⁸.
- Edificaciones constituidas en las décadas de los 60 a 80, construidas en ladrillo y concreto, con cubiertas en asbesto o metal y en ornamentación metálica, de buena factura y diversos niveles de conservación²⁹.
- Edificaciones recientes, con no más de 15 años de edad, de muy buena factura, son edificios en altura de 3 a 5 pisos, construidos en ladrillo, concreto y metal³⁰.

La mayoría de las edificaciones tradicionales de la categoría 1 presentan diversos estados de deterioro o de patologías tales como asientos diferenciales, humedades, grietas, sobre todo como consecuencia de la edad de las edificaciones y la falta de mantenimiento, lo que genera evidentes problemas en

²⁷ Generalmente corresponden al uso residencial.

²⁸ Dedicadas a uso residencial o dotacional.

²⁹ Generalmente dedicadas a actividades industriales y de servicios, como bodegas, fabricas, talleres, entre otros.

³⁰ Generalmente dedicadas a actividades industriales y de servicios, como bodegas, fabricas, talleres, entre otros.

términos de imagen y de consolidación de la construcción. No obstante, el diagnóstico concluye que en términos generales, la zona objeto de plan parcial no corresponde a un sector en alto estado de deterioro edilicio, pero que si presenta problemas de impactos importantes en las edificaciones, derivados sobretodo de la mezcla de usos.

5.2.2 El diagnóstico del área a intervenir en el plan parcial La Concordia. Las características del área de intervención en el barrio La Concordia, se encuentra descritas de manera completa en el documento titulado “Informe final, documento de formulación modelo urbanístico”³¹.

En el numeral 2. titulado “Estado de situación actual (resumen de diagnóstico territorial)” el equipo de diseño del P.P.L.C a cargo de la Cámara de comercio de Bucaramanga efectúa un análisis de la situación del área a intervenir.

A modo de aspectos generales se señala un proceso histórico de inversiones en los últimos 15 años (obras de Metrolinea y almacén Éxito), cercanía con el centro de la ciudad y otras centralidades, preexistencia del sistema vial compuesto por las carrera 21 y 22, una casa de mercado, tres parques, la presencia de un escaso o nulo valor arquitectónico, actividades y usos de bajo impacto y escala, un alto nivel de deterioro e insuficiencia en el sistema peatonal y subutilización del suelo.

La estructura urbana responde a un trazado urbano regular, con baja y homogénea ocupación del suelo, en el que se mezclan usos residenciales y comerciales de baja altura. Destaca la presencia de algunos conjuntos multifamiliares.

El diagnóstico identifica a modo de conflicto la sub-utilización y el vaciamiento de

³¹BUCARAMANGA. CÁMARA DE COMERCIO. Informe final "Documento de formulación modelo urbanístico". Bucaramanga [s.n.] 2010. 162 p.

grandes áreas, el aprovechamiento poco eficiente del suelo, la degradación y deterioro ambiental, la obsolescencia funcional de ciertos predios y la mezcla de usos incompatibles.

El suelo se destina a los usos residenciales y comerciales de baja altura, con deficiencias en el espacio público peatonal, con configuraciones irregulares en los ejes viales y la utilización indistinta de estructuras precarias destinadas a vivienda, industria, talleres y bodegaje que no permiten mitigar los impactos generados³². La mayor parte del uso comercial y de servicios se emplea en carpinterías y actividades relacionadas con la transformación de madera, seguido por aquellas relacionadas con la mecánica de motocicletas, mercado que se ha consolidado como referente en el área metropolitana. Finalmente es relevante la distribución de combustibles en las dos estaciones de servicios localizadas sobre la carrera 15 y una franja de prestación de servicios la cual está en consolidación.

Ese estado del área no tiene consonancia con la política de renovación urbana, puesto que está aboga por una densificación planificada de la ciudad, en la que se concentren y minimicen las distancias entre los espacios residenciales, los servicios urbanos y el empleo, siendo esta alternativa la única posible ante la falta de suelo de expansión en la ciudad. Por estos motivos se llega a la conclusión que el diseño e implementación del P.P.L.C debe ser un proceso de reorganización del territorio que involucre la recualificación del modelo y estructura territorial de la ciudad y del área metropolitana³³.

La distribución porcentual por el tamaño de los predios indica que el 24,6% tiene una extensión inferior a 125 M2, que el 40,6% se encuentra entre los 125 y los 249

³² El documento se refiere como ejemplo la situación de la casa de mercado, la cual impacta negativamente el sector por cuenta de la falta de coordinación del mercadeo y las labores de abastecimiento en espacio público.

³³ Al respecto el documento señala que la localización del área ofrece excelentes condiciones para el desarrollo de un nuevo núcleo residencial en la ciudad, con lo que se reafirma el interés por convertir a los planes parciales en estrategias de mitigación del déficit habitacional.

M2, que el 19,8% tiene entre 250 y 499 M2, que el 6,2% responde a un área entre 500 y 999 M2 y que el 8,8% tienen una extensión mayor a los 1.000M2.

Unos de los principales detonantes de la actividad urbana del sector, es la entrada en operación de almacenes Éxito, el cual ha activado la vocación residencial de la zona, fenómeno visible en proyectos como el de Mirador de la Pailita³⁴ y “una ascendente actividad de edificación de inmuebles de uso residencial”³⁵.

El sistema predial se caracteriza por una tendencia marcada a la agrupación individual, únicamente la plaza de mercado y el Mirador de la Pailita representan formas colectivas de propiedad. En idéntico sentido, el tamaño de los predios “no permite el desarrollo de construcciones multifamiliares o en altura y los desarrollos de subdivisión de predios han fomentado faltas de condiciones de ventilación e iluminación”³⁶.

“Cerca del 76% de los predios son construcciones de un piso, el 14% corresponden a construcciones de dos pisos y el 10% a construcciones de tres o más pisos. La mayoría de las estructuras tienen una antigüedad cercana a los 50 años y presentan descuidos en su mantenimiento; el 80% se presentan en franco mal estado y sin condiciones de recuperación, el 16% en regular estado y el 4% en buen estado”³⁷.

En términos de movilidad y malla vial, el sector presenta deterioro en la estructuras, perfiles que no se ajustan a lo establecido en el POT y un lento nivel de circulación en la actividad por cuenta de medios y altos flujos vehiculares. En el caso de los andenes, estos presentan dimensiones inferiores a un metro, el flujo

³⁴ Mirador de la Pailita es la única edificación en altura que existe al interior de la zona de influencia del plan parcial, fue construido a finales de los noventas y presenta una ocupación total y continua de sus unidades residenciales, presenta una densidad de 365 viv/Ha.

³⁵ Véase Informe final, documento de formulación modelo urbanístico página 44.

³⁶ Conclusiones textuales del diagnóstico.

³⁷ Conclusiones textuales del diagnóstico.

peatonal es discontinuo y especialmente traumático en los sectores aledaños a la plaza de mercado por cuenta de la invasión del espacio público.

Unido al estado de los andenes, el sistema de espacio público no sólo recibe aspectos que impiden su uso y goce por cuenta del aprovechamiento de los particulares, sino que también presenta desniveles y obstáculos que impiden una movilización fluida. Así mismo, existen problemas como falta de señalización horizontal, desaprovechamiento de los espacios recreativos por cuenta del aislamiento y uso industrial de estos³⁸.

El sistema de servicios públicos tiene una cobertura total, con constante funcionamiento de los servicios públicos domiciliarios. Las redes de acueducto y alcantarillado presentan estados de deterioro por cuenta de la antigüedad de las redes, además una baja capacidad de asumir nuevas cargas por densidades en altura. Las redes de energía, teléfono y televisión por cable son completamente áreas y se encuentran en estado de deterioro. Las redes de gas natural presentan problemas por cuenta de las secciones viales donde tuvieron que ser ubicadas.

Teniendo en cuenta que el diagnóstico descrito hasta aquí fue consolidado en el año 2010, existen dos elementos que no fueron tenidos en cuenta al momento de su redacción y que se han dado con posterioridad al año 2010, así como un elemento que extrañamente no fue incluido en el diagnóstico.

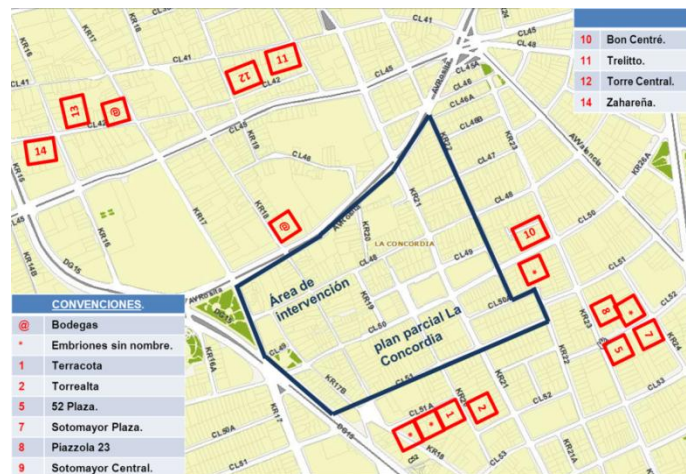
El primero de ellos es la entrada en funcionamiento del almacén “Home Center”, una estructura comercial tipo “gran superficie” que ha acelerado los procesos de urbanización en los sectores aledaños a su localización, entre los que se encuentra el área de influencia del plan parcial.

³⁸ Una conclusión importante a la que llega el estudio es que ninguno de los componentes del espacio público del sector cuenta con las normas elementales de accesibilidad.

El segundo, es el acelerado proceso de urbanización en altura que se ha presentado a los márgenes del área de intervención del plan, los cuales denotan actividad de renovación urbana por cuenta de patrimonios particulares interesados en el área. Un elemento importante y que vale la pena señalar es que estos proyectos no se han configurado por cuenta de las expectativas del plan parcial, sino más bien se ha visto frenados por las restricciones sobre el área de intervención. Este criterio se desarrolla se amplía más adelante.

El tercero corresponde a la localización de uno de los Call-center más grandes del país en la carrera 22 con calle 41 y el cual se ha convertido en una de los mayores empleadores dentro del área metropolitana de Bucaramanga. Sí bien Atento, nombre del call-center, lleva funcionando algo más de cinco años en la que fuera la sede del museo de arte moderno de Bucaramanga y su instalación allí no es definitiva, es relevante como centro de empleo para el sector³⁹.

Ilustración 4. Proyectos urbanos perimetrales al área de intervención del plan parcial La Concordia, edificados o en proceso en el periodo 2008-2013



Fuente: SIG Bucaramanga, modificaciones hechas por el investigador.

³⁹ Un centro de empleo de la extensión, reanima el comercio circundante y tiene implicación en la activación del mercado inmobiliario, dado que las personas están interesadas en localizarse cerca de sus lugares de trabajo.

En el espacio aledaño al área de intervención del plan parcial, se han localizado al menos 16 proyectos urbanos construidos en los últimos cinco años o están en fase de construcción⁴⁰, 14 de ellos de uso residencial, 2 de uso comercial. Los proyectos habitacionales son de construcción en altura mayor a cinco pisos⁴¹.

5.2.3 Los resultados de la evaluación de la designación de las áreas a intervenir. Como se ha descrito las dos zonas tienen características comunes y disímiles a la vez. En el caso de la Concordia, se tiene un territorio con mayores posibilidades de desarrollo urbano acelerado dada su condición de plena integración con la centralidad de la ciudad, por lo que es más susceptible de ser catalogada como zona en deterioro con el subempleo del suelo. En el caso del Gaitán, su condición de borde no resalta su condición de área deteriorada, pero si debatible un efecto acelerado de su desarrollo urbano.

En inspección efectuada el día 10 de enero de 2013 se contrastaron los resultados contenidos en el diagnóstico en el área de La Concordia, se pudo constatar que a la vista las estructuras no están tan deterioradas como las hace ver el informe. De hecho, un examen detallado del diagnóstico demuestra que no se soportan las conclusiones de deterioro, ni se especifican el número de predios comprometidos, por lo que se pone en tela de juicio la gravedad de este.

Para el caso del Gaitán, el deterioro de las estructuras es un elemento mayoritariamente superficial, e incluso en el diagnóstico se concluye que “la zona objeto de plan parcial no corresponde a un sector en alto estado de deterioro edilicio”⁴². No obstante los espacios públicos son más escasos que en la concordia, lo que unido a la no inmediatez con el núcleo de la centralidad hace que los

⁴⁰Para los proyectos en fase de construcción normalmente se les da el apelativo de embrión y se adopta este término para su designación.

⁴¹En la inspección se tomó nota únicamente de proyectos nuevos o de reconstrucción total del mobiliario, no se focalizaron modificaciones o mantenimientos parciales de estructuras.

⁴²EPYPSA, op. cit., pág. 89.

procesos de desarrollo urbano sean más lentos.

De la lectura de los diagnósticos no queda completamente claro que los sectores adolezcan de una “obsolescencia física”⁴³, entendida esta en los términos del profesor Rojas. Existen sí condiciones de deterioro, las cuales pueden resultar normales en barrios con cerca de 100 años de existencia, sobre los cuales se asentaron familias de origen obrero, con procesos de acumulación de capital golpeados por crisis económicas y sociales a todo lo largo del siglo que no han permitido procesos intensos de inversión inmobiliaria sobre los predios.

Es momento de analizar la selección de estas áreas frente a los indicadores que el profesor Rojas resalta como distintivos del deterioro urbano, con el fin de establecer cuántos de ellos se dan para las áreas seleccionadas y tener así un índice de deterioro:

- “Cambios en la actividad económica y residencial del espacio”. Existen modificaciones a la actividad económica y residencial en ambos casos. No obstante, estos procesos no son recientes ni esporádicos, especialmente para el caso del Gaitán, que después de la década de los 50’s fungió como área aledaña a la zona industrial de la ciudad⁴⁴. En La Concordia la situación es especialmente marcada en cuanto a la combinación de los usos y la aparición reciente de un mercado especializado y de reconocimiento metropolitano. De acuerdo a lo anterior se establece como “dado el indicador”.
- “Descensos de los precios del suelo”. En la ciudad de Bucaramanga, para el

⁴³ En las memorias de ambos planes parciales, así como en las bases de datos de la oficina de riesgos y desastres naturales del municipio de Bucaramanga, no existen noticias sobre derrumbamientos estructurales en los sectores objeto de intervención, ni la declaración de condiciones de inhabitabilidad sobre ellos. Tampoco se tienen reportes sobre la ocurrencia de daños que afecten estructuralmente las edificaciones y/o que supongan un riesgo a la integridad y bienes de los residentes del sector.

⁴⁴ Recuérdese que solamente hasta que a mediados de la década de los 90’s se inició la reacomodación de los núcleos industriales en Chimita y en el parque industrial de Girón

periodo posterior a la década de los 80's no se ha presentado ningún fenómeno de disminución de los precios del suelo. El indicador se tiene cómo “no dado”⁴⁵.

- “Edificaciones deterioradas”. Este fenómeno es visible en los sectores objeto de intervención, aunque discutible en su nivel se tiene como “dado el indicador”.
- “Reducción del rendimiento de los impuestos inmobiliarios pagados a la autoridad municipal”. Este indicador por lo general se encuentra sujeto al precio del suelo, dado que en la ciudad de Bucaramanga los impuestos derivados de la propiedad se estiman con fundamento en el precio de los inmuebles. En lo concerniente al impuesto predial el municipio no tiene una estimación pormenorizada o sectorizada del indicador, se cuenta únicamente con el valor causada por estratos y agregado para toda la ciudad⁴⁶. Adicionalmente, no se cuenta con los datos anteriores al año 2002, puesto que fueron destruidos en el incendio del palacio municipal⁴⁷. Queda en claro que la administración municipal no contó con este indicador al momento de designar como zonas de intervención a los barrios La Concordia y El Gaitán. En tal medida no está dado el indicador.
- “Reducción de los impuestos a los servicios con los que se financia el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura y los espacios públicos”. Hacen parte del indicador el impuesto a las “ventas” IVA, el de “Renta”, el de “retención en la fuente” y el de “industria y comercio”. Los tres primeros son de orden nacional y no se tiene un registro pormenorizado de sus áreas de causación. El caso del impuesto de industria y comercio es idéntico al del predial, esto es los datos no están desagregados y sólo se tiene relación del año 2002 en

⁴⁵ Prueba de ello es que ni durante la crisis inmobiliaria de principios de los 90's ni durante la crisis financiera de finales de los 90's los precios del sector fueron sacrificados.

⁴⁶ En la respuesta se lee “La información sobre el monto causado y recaudado por concepto de impuestos Predial e Industria y comercio, se encuentra señalada dentro del sistema integrado de impuesto municipal - SIM únicamente por estratos (...)”

⁴⁷ ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Respuesta oficio No 02121 de fecha 16 de marzo de 2012. Bucaramanga: [s.n.]. 2012. 2 p.

adelante. Otros impuestos que podrían concentrarse en este indicador son los destinados al subsidio de servicios públicos, como es el caso del alumbrado público, no obstante, estos se pagan con los servicios públicos y por tal razón no existe una estimación de su causación. Se tiene entonces no dado el indicador.

- “Reducción de la inversión”, “baja en la movilidad de los activos inmobiliarios” y “bajo interés medido como percepción no atractiva de parte de los compradores”. Estos indicadores se vieron afectados notoriamente por un hecho ajeno a la situación socio económicas de las áreas de intervención, esto es al imposición sobre las áreas restricciones a la construcción y enajenación de los inmuebles desde el año 2003 al catalogar las áreas como R.U, lo cual actuó como un velo negativo sobre la áreas, enviando información contraproducente a los agentes del mercado, introduciendo temor a las posibles inversiones y aislando todo tipo de inyección de capital privado sobre el sector. La situación se ha mantenido durante diez años y es especialmente nociva para La Concordia, si se tiene en cuenta que los sectores aledaños han tenido intensas dinámicas constructivas en altura las cuales se frenan bruscamente ante el gueto que ha establecido la regulación municipal del plan parcial.

Teniendo en cuenta que las condiciones antes de 2003 no eran distintas en los barrios aledaños, se concluye que la restricción de la designación de tratamiento de renovación urbana ha sido contraproducente para la inversión en el sector, transmitiendo a los residentes e interesados en el área el mensaje que no vale la pena invertir en la zona porque será intervenida por el municipio.

Finalmente, los resultados obtenidos por la curaduría segunda de Bucaramanga establecen como se tramitaron licencias de construcción y modificación en ambas áreas, lo cual es un evento diciente si se tiene en cuenta que la década de los 90's estuvo marcada por las crisis inmobiliaria y financiera, seguida por la casi con comitente declaración de áreas de renovación urbana en el año 2003, con lo que

se ha troncado la totalidad del probable desarrollo urbano durante 20 años. Por las razones expuestas el indicador se tiene como no dado.

A modo de conclusión sobre el proceso de designación de las áreas bajo el tratamiento de áreas de renovación urbana se tiene:

- Se hizo con un fundamento mayoritariamente esteticista, evaluando principalmente las condiciones arquitectónicas de la urbanización y en el proceso de designación se pasaron por alto indicadores claves para evaluar la funcionalidad de la conurbación⁴⁸.
- Se dio de manera concomitante a las crisis inmobiliaria y financiera, sin que se tuviera la oportunidad de evaluar el proceso de desarrollo urbano post crisis.
- Como segundo criterio de designación se ha establecido la multiplicidad e incompatibilidad de los usos del suelo en las áreas, especialmente por los altos impactos que infringe al sistema de bienes públicos (que de por si era ya deficiente en las zonas), en el cual tiene complicidad el gobierno de la ciudad cuando ha faltado al cuidado, guarda e inversión de estos bienes. Ahora modo de reivindicación el municipio planea una reconfiguración total del escenario, con las consecuencias e impactos que ello conlleva.
- El tiempo excesivo en el diseño e implementación de los dos planes ha sido dañino, especialmente la medida de catalogar las áreas como tratamiento de renovación urbana R.U. puesto que los sectores han perdido la posibilidad de ser beneficiados por el primer boom inmobiliario después de la crisis de los 90's. En

⁴⁸Debe tenerse en cuenta que para el presente estudio únicamente se trabajaron los indicadores señalados por el profesor Eduardo Rojas, no obstante, en todos los documentos que recogen el diseño de los planes parciales no existen referencia a otros indicadores que pudieran resultar importantes como: tasa de muertes violentas, tasa de hurtos, tasa de delitos contra la integridad sexual, tasas de violencia intrafamiliar, tasa de empleo, puestos de trabajo generados, indicadores de movilidad y otros tendientes a evaluar la dinámica social de los sectores.

este aspecto la Concordia ha sido afectada en mayor medida, dadas las mayores potencialidades de localización con las que cuenta y la mayor integración a la centralidad de la ciudad.

- Existe una dificultad evidente en conciliar el doble interés de los planes parciales. De una parte la renovación del sector que no implica necesariamente una transferencia de la propiedad de los predios y beneficios directos a los actuales propietarios, de otra parte la intención de mitigar el déficit que procurar una mayor oferta inmobiliaria, repartiendo los beneficios de la renovación y cuestionando la propiedad actual de los predios. Esta dualidad genera asperezas del proyecto frente a los propietarios y tenedores lo cual se ha convertido en una de las mayores dificultades que han debido afrontar los planes⁴⁹.

- La medida de una renovación urbana a modo de reconfiguración total del escenario, acompañada de la imposición de tratamiento de “renovación urbana ”a las zonas, no es la más acertada. Las condiciones de deterioro de las áreas no son tan graves, las zonas son susceptibles de rehabilitación, contienen una riqueza económica y social que no fue analizada mediante otros indicadores diferentes al aspecto estético de las construcciones. En el capítulo final se profundiza como es preferible una estrategia de “cambio de tendencia” o simplemente una medida de mejoramiento de los barrios, en las cuales se incluyan acciones correctivas frente a espacio público, incentivos a la recuperación arquitectónica y estímulos a la construcción de vivienda en altura.

⁴⁹ De otra parte el bloque normativo de renovación urbana no parece ajustarse en principio a los criterios de densificación, puesto que contemplan únicamente el criterio de renovación, el segundo criterio parece más una adecuación hecha en el camino y no es absorbida en su totalidad por la norma inicial, dado que se le presenta como un elemento extraño.

5.3 METODOLOGÍA ESTABLECIDA EN LOS PLANES PARCIALES DE LA CONCORDIA Y EL GAITÁN

Se inicia este subcapítulo estableciendo que las metodologías imperantes para los planes parciales de La Concordia y El Gaitán corresponden a la reconfiguración total del escenario urbano, estos es la destrucción y demolición mayoritaria de las estructuras actuales y la implementación de una nueva dinámica constructiva.

La metodología de los planes parciales se divide en dos bloques, el primero lo constituye el modelo urbano, en el cual se precisa lo que se quiere para el sector. El segundo, es el modelo financiero el cual involucra el manejo de los recursos para la ejecución de los planes.

5.3.1 Modelo urbano del plan parcial del barrio El Gaitán. El concepto recurrente del modelo es “hacer llegar al borde”, para ello se proyecta el trazado de dos ejes viales penetrantes que van desde la carrera 15 al borde de la escarpa, a través de las calles 15 y 17, las cuales conectarían las estaciones de Metrolinea a un parque central y al borde la escarpa. Sobre esta última se ejecutaría una serie de escenarios deportivos y se le daría un concepto mirador al valle del río de Oro, aprovechando la oportunidad de contemplar vistas espectaculares de la región.

La reorganización del escenario busca generar una nueva densidad edificatoria⁵⁰, nueva población creciente, nueva oferta residencial y mixta, jugando con las volumetrías, la composición de alturas y bloques, las unidades de paisaje, los frentes urbanos relevantes, los ejes centrales, el soleamiento y las obstrucciones

⁵⁰ De hecho unos de los objetivos sociales del plan es: “Contribuir a la disminución del déficit de vivienda de la ciudad, mediante la ampliación de la oferta de soluciones de vivienda, tanto VIS de estratos 2 y 3 como de proyectos de estrato 3 no incluidos en VIS, con soluciones en altura con incremento de las densidades medias para la zona”.

solares⁵¹.

La carrera 15 tendría vocación industrial de bajo impacto ambiental. El resto del sector tendría una vocación mixta entre suelo terciario de oficina con un tejido residencial y de comercio en planta baja.

El modelo urbano plantea mantener la estructura del manzaneo existente, desarrollar productos urbanísticos en alineamiento continuo, con alturas variables entre 1 y 12 pisos. Los primeros pisos estarían destinados a la oferta de locales comerciales y áreas dotacionales⁵², las demás plantas se destinarían a vivienda.

Ilustración 5. Diseño del modelo urbano del plan parcial El Gaitán



Fuente: EPYPSA

El mobiliario público se compondría de alamedas arborizadas, ciclo rutas, senderos, miradores en la ladera y espacios públicos para el desarrollo de ventas ambulantes. Todo ello con el respeto de las normas de accesibilidad universal.

⁵¹ Arquitectónicamente se busca brindar vistas significativas que decanten un mayor atractivo inmobiliario y que preferiblemente impacten a un mayor número de viviendas en el barrio.

⁵² En una escala local, zonal y metropolitana se dotaría al sector en salud, educación y recreación.

Ilustración 6. Diseño del sistema de bienes públicos en el plan parcial El Gaitán



Fuente: EPYPSA

En cuanto a las perspectivas ambientales y económicas, estas se pueden resumir en la siguiente tabla.

Tabla 11. Perspectivas ambientales y de servicios públicos en el plan parcial del barrio El Gaitán

PERSPECTIVAS AMBIENTALES Y DE SERVICIOS PÚBLICOS.	
AMBIENTALES	Incrementar el espacio público mínimo del área de espacio público a 15 m ² /hab
	Incrementar del área verde por habitante.
	Reducir la contaminación por residuos sólidos.
	Reducir los niveles de contaminación por ruido generado por los vehículos:
SERVICIOS PÚBLICOS	Garantizar la sostenibilidad de la prestación del servicio una vida útil no menor a 50 años.
	Implementar redes de alcantarillado pluvial.
	Redes eléctricas, telefónicas y de televisión totalmente subterráneas.
	180,000 líneas telefónicas nuevas y capacidad de otorgar cobertura al 100% de la demanda potencial del servicio.

Fuente: EPYPSA

En cuanto a los propósitos sociales y económicos, el modelo urbano propende por la inclusión social y concertación estratégica en la que confluyan los deberes y los derechos de los diversos actores públicos y privados, sociedad civil y comunidades, en el diseño y puesta en marcha de la iniciativa. Así mismo, promueve la Rentabilidad e innovación económica, esto es facilitar la implementación de una economía diversificada con empresas de alto valor agregado, bajo esquemas de producción limpia. En términos económicos se espera que la intervención genere empleos, desarrollo y una mayor base tributaria, esto es una economía de aglomeración.

Las unidades de actuación urbanísticas están organizadas conforme a la ley, esto es, desarrollos a través de grupos de propietarios asociados voluntariamente, o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística dirigidas directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado. Las Unidades de Actuación urbanística (UAU) corresponden a las nueve manzanas, la estructuración con unidades de tamaño entre 2 y 3 manzanas y en promedio 40 unidades prediales.

5.3.2 Modelo financiero del plan parcial del barrio El Gaitán. El plan contempla la combinación de tres formas de ejecución ⁵³: la deuda, la venta de las posibilidades de edificabilidad y los modelos preestablecidos de construcción.

La deuda se concibe como el esquema fundamentado en el presupuesto público como instrumento de gerencia pública, esencial en las fases iniciales del proyecto y cuyo mecanismo de recuperación es la participación y cobro de la valorización en favor del municipio.

La venta de posibilidades de edificabilidad, responde a la dinámica de adquisición de predios mediante los recursos obtenidos mediante deuda o concertación con propietarios o poseedores, para posteriormente vender espacios licenciados de suelo urbanizable a constructores para que desarrollen el restante de las fases.

Los modelos preestablecidos de construcción son convenios predefinido para el diseño y ejecución de uno o varios proyectos urbanos con condiciones inmodificables, con tiempos de ejecución y plazos de pago improrrogables, en el que las partes desarrollan los proyectos siguiendo la ruta crítica de acción trazada.

⁵³EPYPSA. Consultoría para la Formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana “Barrio Gaitán” a partir del Área establecida por el Municipio de Bucaramanga. Formulación del plan parcial. Bucaramanga: [s.n.]. 2010. 109 p.

Conjuntamente con la administración municipal pueden participar en el proyecto los actuales propietarios y poseedores del proyecto, terceros inversionistas interesados, quienes se verían remunerada su inversión de la siguiente forma⁵⁴:

- Al promotor y/o urbanizador con suelo urbanizado o con dinero en efectivo o con porcentajes de participación en el negocio inmobiliario.
- A los propietarios de suelo que de manera voluntaria aporten la totalidad de su suelo bruto⁵⁵, el cual será valorado a valor residual, avalúo de referencia o comercial, y podrá esperar un mayor valor de acuerdo con los beneficios del plan y a prorrata de su aporte. Se pagará con suelo urbanizado una vez realizadas las obras de infraestructura correspondientes, con derechos de participación en el proyecto, con títulos valores en general, con dinero en efectivo o con unidades inmobiliarias finales resultantes del proceso de construcción⁵⁶. En caso de no participar de forma voluntaria, será expropiado de acuerdo con la valoración inicial del suelo o avalúo comercial vigente.
- A los inversionistas públicos o privados que aporten recursos de capital para la construcción de las cargas urbanísticas se les remunerará su aporte una vez realizadas las obras de infraestructura correspondientes, con derechos de participación en el proyecto, con títulos valores en general o con dinero en efectivo.

El reparto de cargas y beneficios establece que todos los predios están vinculados de forma obligatoria, la vinculación del propietario del suelo al sistema de reparto corresponde a que se le paga por la totalidad de su suelo aportado, una porción

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 77.

⁵⁵ La propuesta de remuneración establece que el valor a pagar será el mismo para todos los suelos objeto de reparto, independiente de su destinación final.

⁵⁶ Los propietarios que participen y decidan continuar residiendo en la zona como habitantes urbanos, podrán seguir residiendo en sus predios hasta que comience la ejecución de obras en la zona de su predio, si desean una vivienda que ya esté construida en la zona, podrá hacer su traslado inmediatamente.

de suelo urbanizado de menor área pero de mayor valor o con otros mecanismos que representen esa cantidad de suelo urbanizado asignado, una vez se garantice la obtención del suelo para los elementos públicos y su financiación.

Los mecanismos de financiación de las cargas urbanísticas se han estructurado de la siguiente forma⁵⁷:

Tabla 12. Financiación de las cargas urbanísticas en el plan parcial el Gaitán

CARGA	AMBITO DE REPARTO	FORMA DE FINANCIACION
Sistema vial		
Malla vial local	LOCAL	El suelo y el costo de adecuación serán financiados a través de la aplicación del sistema de Reparto de cargas y beneficios en el ámbito del plan parcial.
Sistema de Servicios Públicos		
Construcción, ampliación y mantenimiento de las redes domiciliarias.	MUNICIPIO/ ESP	Tarifas de servicios públicos El plan parcial debe aportar el suelo por donde pasarán estas redes
Sistema de Espacio Público		
Parque Zonal	ZONAL	Aplicación del sistema de Reparto de cargas y beneficios. Estará a cargo de la entidad municipal su financiación será vía carga tributaria
Espacios verdes recreativos o plazas.	LOCAL	El suelo y el costo de adecuación serán financiados a través de la aplicación del sistema de Reparto de cargas y beneficios en el ámbito del plan parcial.
Gestión de suelo		
Pago de compensaciones y de construcciones	LOCAL	Las actividades derivadas de la gestión del suelo serán financiadas a través de la aplicación del sistema de Reparto de cargas y beneficios en el ámbito del plan parcial.

Fuente: EPYPSA

Dentro del proyecto se han identificado tres tipos de riesgos: una baja disposición cívica del proyecto; una baja operatividad de los escenarios generadores de los beneficios proyectados y; la Imposibilidad de generar los escenarios urbanísticos proyectados. Frente a la causación de sobre-costos o de inclusiones de cargas adicionales, se establece que estos serán cubiertos mediante mayores aprovechamientos (mayores índices de construcción) del plan parcial de renovación urbana.

Todo el suelo incorporado al área de intervención, se trate de propietarios actuales

⁵⁷ Ibíd., p. 72.

o posteriores se encuentra obligado a ceder el suelo para las cargas generales, a participar en la financiación de todas las cargas locales, a pagar la participación en plusvalía y a cumplir con las disposiciones de usos y normas de edificación.

Con la venta del resto del suelo urbanizado, se obtiene la financiación de las cargas urbanísticas. Es en esta etapa del proyecto en la que intervienen los constructores quienes compran suelo urbanizado. La valoración de las cargas contenidas en el plan, se han estimado en los siguientes montos:

Tabla 13. Valoración indicativa a precios de 2010 para las cargas en el plan parcial El Gaitán

VALORACION CARGAS LOCALES			
Tipo de Carga	Area	Vlr m2	Vlr total
MALLA VIAL LOCAL	29.009	\$ 171.000	\$ 4.960.514.983
PARQUES	4.861	\$ 80.000	\$ 388.854.400
ALAMEDA	6.762	\$ 28.500	\$ 192.727.146
ANDENES	23.735	\$ 120.000	\$ 2.848.142.574
DEMOLICIONES	72.542	\$ 16.000	\$ 1.160.676.960
TOTAL COSTOS CARGAS LOCALES			\$ 9.550.916.063
Estudios y Diseños		4,4%	\$ 420.240.307
Interventoría De Obra		8,5%	\$ 811.827.865
TOTAL CARGAS LOCALES			\$ 10.782.984.235
TOTAL COSTOS INDIRECTOS	Impuestos, gastos legales, Promoción, Vigilancia, Licencia de urbanismo, Gastos Fiduciaros e Imprevistos, tasados en el 10% de los costos directos de obra		\$ 1.078.298.424

Fuente: EPYPSA

Las cargas asociadas que corresponden a las compensaciones y construcciones, se ha estimado:

Tabla 14. Carga asociadas a precios de 2010 para el plan parcial El Gaitán

TIPO DE CARGA	ÁREA (M2) Ó PREDIOS	VLR M2	VLR TOTAL
CONSTRUCCIONES	72.542	\$ 250.000	\$ 18.135.577.500
COMPENSACIONES	261	\$ 11.494.253	\$ 3.000.000.000
TOTAL COSTOS GESTIÓN DE SUELO			\$ 21.135.577.500

Fuente: EPYPSA.

Los beneficios del plan parcial tasados en el proyecto corresponden al valor del suelo urbanizado con norma y autorización específica, que comprarán los interesados en desarrollar los proyectos inmobiliarios y que se estima en la suma de \$52.022 millones.

Tabla 15. Aprovechamientos a precios de 2010 para el plan parcial El Gaitán

USO	Valor de venta del producto inmobiliario, por m2 de construcción	% Repercusión	Valor m2 venta de suelo urbanizado	m2 Vendibles	Valor Total venta de suelo urbanizado
VIVIENDAS (VIS)	\$ 1.144.444	16%	183.111	44.740,98	\$ 8.192.570.999
VIVIENDAS Estrato 3	\$ 1.700.000	18%	306.000	38.598,96	\$ 11.811.280.781
SERVICIOS E INDUSTRIA	\$ 2.600.000	25%	650.000	38.075,20	\$ 24.748.880.000
COMERCIO	\$ 2.600.000	25%	650.000	11.183,97	\$ 7.269.577.900
TOTAL					\$ 52.022.309.680

Fuente: EPYPSA

De acuerdo a las estimaciones correspondientes a los costos del proyecto y los beneficios, se determina un sistema de compensaciones para los propietarios del suelo, los cuales se estima de la siguiente forma:

Tabla 16. Índice de M2 por suelo bruto entregado al plan parcial El Gaitán para precios de 2010

USO	Valor de venta del producto inmobiliario, por m2 de construcción	Por m2 suelo bruto aportado
VIVIENDAS (VIS)	\$ 1.144.444	4,87
VIVIENDAS Estrato 3	\$ 1.700.000	7,23
SERVICIOS E INDUSTRIA	\$ 2.600.000	11,06
COMERCIO	\$ 2.600.000	11,06

Fuente: EPYPSA

Esto significa que para que un propietario reciba un M2 de suelo urbanizable de

VIS debe entre 4,87 M2 de suelo actual, mientras que un M2 de comercio o servicios o industrial le implicara entregar 11,06 M2.

A modo de ejemplo el proyecto plantea que si un individuo quiere una vivienda VIS de 100 SMMLV o de Estrato tres tendrían que aportar 219.05 m2 de suelo o 106.16 m2 de suelo más construcción. Para vivienda estrato 3 de \$105 millones deberá aportar 578.45 m2 de suelo o 2080.35 m2 de suelo y construcción.

Finalmente el proyecto plantea una ejecución de 12 años, la primera fase corresponde a la etapa de gestión del suelo y tiene la siguiente previsión:

Ilustración 7. Cronograma fase 1 del plan parcial El Gaitán

DESCRIPCION ETAPAS	Duración	Año1		Año2		Año3		Año4		Año5		Año6		Año7	
		sem1	sem2	sem1	sem2	sem1	sem2	sem1	sem2	sem1	sem2	sem1	sem2	sem1	sem2
Compra Directa		Enajenación Voluntaria													
Inventario de Predios a adquirir	3 mss	■													
Recolección de Títulos de Propiedad	3 mss	■													
Estudio de Titularidad	6 mss	■	■												
Registros Topograficos y Aval catastral	3 mss		■												
Avaluos Comerciales de Predios	3 mss		■	■											
Oferta de Compra	4 mss			■	■										
Acuerdo de Pago	0.5 mss				■										
Promesa de Compra venta	5 días				■										
Escrituración	6 mss				■	■									
Pagos Finales	12 mss					■	■	■							
Saneamientos o Sucesiones	8 meses		■	■	■										
Compra Forsoza				Enajenación forsoza											
Procesos de Expropiación	48 mss			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Procesos Penales (Eventualidades)	72 mss			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Fuente: EPYPSA

A partir del cuarto año se prevé continuar con la ejecución y ventas de Productos, para iniciar la última fase en el año 9 y que corresponde al cierre de ejecución y ventas y seguimiento y evaluación.

5.3.3 Modelo urbano del plan parcial del barrio La concordia. El modelo urbano consiste en propiciar una reconfiguración del territorio en el que se efectuó un mejoramiento de los equipamientos existentes y generación de nuevas áreas, para ello plantea reorganizar el tejido urbano y predial enfatizando: “la oferta masiva de vivienda dirigida a la población de estratos medios” , propiciando “un nuevo entorno urbano con altos estándares ambientales y de espacio público adecuados a los nuevos requerimientos del área”, impulsando la dotación de los equipamientos requeridos por la nueva población residente y procurando una oferta organizada de comercio, incentivando el uso equitativo y racional del espacio predial privado e implementación un renovado sistema local de movilidad.

Las características del modelo se articulan mediante proyectos engranados en sistemas de: tejido urbano (red de manzanas), espacio público (red val peatonal, red vial vehicular, red de parques, red de equipamientos), espacio privado (optimización de la ocupación del suelo) y sistema ambiental (arborización urbana). Se han categorizado como áreas AME (áreas de manejo especial): la diagonal 15 y su espacio público recuperado, el conjunto residenciales Miradores de la Pilita, la casa de mercado y los tres parques existentes en el sector. Por lo que estos elementos no serán reconfigurados totalmente. El modelo de ocupación responde al modelo territorial, el cual propende por la generación de un proceso de densificación planificada que espera generar:

- Cerca de 199.000 M2 de área residencial, representadas en aproximadamente 2.967 viviendas, de estratos 3 y 4 en edificaciones multifamiliares en altura⁵⁸ en la que se proyecta una población total de 8.800 habitantes.
- Cerca de 85.000 M2 de área comercial/empresarial, en plataformas de máximo 4 pisos, el comercio en área residencial se permitiría en el primer pisote de los ejes

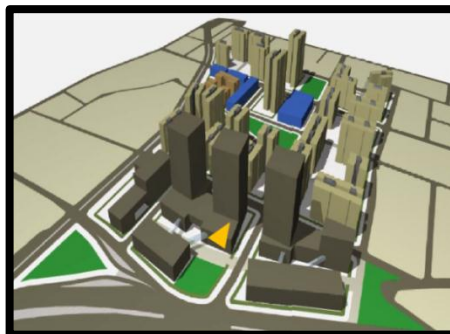
⁵⁸ Esta medida responde a la generación sobre el espacio de índices de ocupación medios o bajos y corresponde a 2.145 unidades de estrato 3 de un área de 66 M2 y 822 unidades de estrato 4 con 75 M2.

viales de la Av. la Rosita, la carrera 22, carrera 21, carrera 18, calle 49 y calle 50.

- Áreas de parqueo en sótanos y semisótanos.
- Reajuste de la geometría vial y consideración de proyectos viales existentes⁵⁹.
- Una nueva oferta de espacio público peatonal y de áreas verdes (andenes 21.205,24 M2, parques 10.211,96 M2, plazas zonas duras y verdes 13.257,50 M2, vías peatonales sin andén 7.052,36 M2, vías vehiculares sin andén 33.335,39 M2) en total de 85.240,91 M2.

Una nueva centralidad se adicionará en un nuevo parque localizado en las actuales manzanas 9 y 10. La vivienda multifamiliar de estrato 3 y 4 se ubicará entre la carrera 18 y 22, con algún tipo de comercio compatible sobre la avenida la Rosita y las carreras 22, 21, 18 y las calles 49 y 50. Entre tanto, desde la diagonal 15 y la carrera 18 se propone un área comercial y empresarial. Una parte de la zona de equipamientos estaría ubicada en la parte central⁶⁰, mientras que la otra se ubicaría sobre la avenida la Rosita para que sirva de núcleo de integración.

Ilustración 8. Proyección del modelo urbano del plan parcial La Concordia



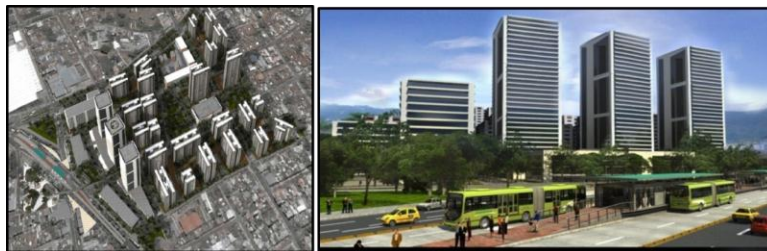
Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga.

⁵⁹ En la reorganización del sistema vial son relevantes la modificación de los trazados de la carrera 20 y la carrera 22.

⁶⁰ En el caso se mantendría la casa de mercado pero con la rehabilitación de algunos aspectos.

En cuanto a la red de servicios públicos se plantea el mejoramiento, actualización y reposición de redes, ajustando su capacidad de oferta a la nueva densidad poblacional y de actividades comerciales. Particularmente se mantendrá la red combinada de alcantarillado, se repotenciara la red de acueducto aumentando los diámetros de la tubería matriz, se subterranizará la red eléctrica y de telecomunicaciones y, la red de gas natural deberá reorganizarse de acuerdo a la nueva configuración del tejido urbano.

Ilustración 9. Proyección del área intervenida en el área parcial La Concordia



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

Los índices de ocupación establecidos en el plan son los siguientes:

Tabla 17. Índices de ocupación plan parcial La Concordia

ÍNDICE	VALORES		
Área de planificación	145.187,40 M2	14,52 Ha	100%
1. Área Bruta	145.187,40 M2	14,52 Ha	100%
Área afectaciones	66.466,77 M2	6,64 Ha	46%
1. Área Neta urbanizable	78.720,63 M2	7,87 Ha	54%
Área de cesiones	12.310,22 M2	1,23 Ha	8%
1. Área útil (con la Pilita)	66.410,41 M2	6,64 Ha	46%
Área manejo especial (la Pilita incluye antejardín)	2.477,62 M2	0,24 Ha	2%
1. Área útil (sin la Pilita)	63.932,79 M2		

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

La volumetría del proyecto residencial establece el desarrollo de edificaciones que permitan centralidades al interior de las manzanas y la generación de áreas y ejes peatonales de comunicación continua. Para ello se reorganiza la distribución por manzanas de los índices de ocupación, de construcción y de las alturas por piso.

Tabla 18. Esquema indicativo base para el cálculo de los índices del plan parcial La Concordia

INDICES BRUTOS NETOS Y ALTURAS												
USOS	Manzana	Índices brutos				Índices Netos			Áreas totales		Alturas (pisos)	
		No	Área bruta	Índice Ocup	Índice Const	Área neta	Índice Ocup	Índice Const	Área Ocup	Área Const	Min	Max
COMERCIAL EMPRESARIAL	2	7.968,57	0,22	1,3	4.356,87	0,4	2,38	1.744,44	10.372,16	4	8	
	3	5.236,15	0,23	1,93	1.738,31	0,7	2,8	1.215,95	4.863,80	4	4	
	5	7.696,04	0,49	5,22	5.388,20	0,7	7,45	3.777,23	40.152,26	4	20	
	4	5.177,03	0,31	1,26	2.315,70	0,7	2,82	1.630,09	6.520,36	4	4	
	6	4.610,17	0,43	4,91	2.800,85	0,7	8,08	1.960,96	22.623,00	4	20	
Subtotal		30.687,96		3,07 Ha	16.599,90		1,66 Ha	10.328,67	84.531,58			
RESIDENCIAL ESTRATO 4	7	11.051,44	0,16	2,19	6.251,62	0,29	3,87	1.822,00	24.188,00	12	16	
	8	9.447,23	0,21	2,88	6.367,16	0,31	4,27	1.990,00	27.200,00	12	16	
	12	4.324,98	0,13	3,22	2.715,08	0,21	5,14	581	13.944,00	-	24	
	14	8.016,65	0,16	2,31	5.451,43	0,24	3,39	1.320,00	18.480,00	12	16	
	15	13.837,56	0,25	3,4	10.281,49	0,34	4,58	3.480,00	47.040,00	12	16	
	16	8.393,94	0,12	1,79	4.139,98	0,24	3,46	1.001,00	14.336,00	12	16	
	17	6.382,77	0,16	2,51	3.855,95	0,26	4,15	1.001,00	16.016,00	-	16	
	18	4.704,06	0,12	2,96	2.641,42	0,22	5,28	581	13.944,00	-	24	
	20	4.750,48	0,21	2,5	2.653,74		4,48	990	11.880,00	-	12	
	21	5.614,09	0,18	2,13	2.975,02		4,01	991	11.940,00	-	12	
	Subtotal		76.523,20		7,65 Ha	47.332,89		4,73 Ha	13.761,00	198.968,00		
DOTACIONAL	11	9.919,39	0,25	0,99	4.803,23	0,51	2,04	2.443,79	9.775,16	4	4	
	13	3.944,71	0,41	1,64	2.309,33	0,7	2,08	1.616,53	6.466,12	4	4	
Subtotal		13.864,10		1,39 Ha	7.112,56		0,71 Ha	4.060,32	16.241,28			
TOTAL		121.075,26			71.045,35			28.149,99	299.740,86			

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

Incorporando las áreas de afectación y de cesión del proyecto, el proyecto ha estimado:

Tabla 19. Áreas de afectación y cesión en el plan parcial La Concordia

ÁREA PLANIFICACIÓN	145.187,40	14,52 Ha	100%
1. ÁREA BRUTA	145.187,40	14,52 Ha	100%
ÁREA AFECTACIONES	66.466,77	6,64 Ha	46%
Vías arterias	Área Vías	Área andenes	Área total
Primaria-Diagonal 15	6.560,60	1.243,47	7.804,07
Terciaria-Carrera 21	3.600,17	2.149,78	5.749,95
Terciaria-Carrera 22	4.300,77	1.850,20	6.150,97
Arteria la Rosita	5.076,84	3.742,83	8.819,67
TOTAL (MTS2)	19.538,38	8.986,28	28.524,66
Vías locales	Área Vías	Área andenes	Área total
Via Local-Carrera 17	1.463,57	958,51	2.422,08
Via Local-Carrera 18	3.090,46	1.941,04	5.031,50
Via Local-Carrera 20	705,58	656,82	1.362,40
Via Local-Calle 48	2.797,27	2.622,16	5.419,43
Via Local-Calle 50	2.700,98	3.062,78	5.763,76
Via Local-Calle 51	3.039,15	1.061,47	4.100,62
TOTAL (MTS2)	13.797,01	10.302,78	24.099,79
Vías Peatonales	Área Vías	Área andenes	Área total
Peatonal carrera 17b	1.661,72	0	1.661,72
Peatonal nueva diagonal 20	1.507,06	1.753,82	3.260,88
Peatonal carrera 20	730,96	0	730,96
Peatonal calle 47	584,61	0	584,61
Peatonal calle 49	1.145,87	0	1.145,87
Peatonal calle 50a y antigua carrera 22	1.001,17	0	1.001,17
Peatonal calle 51	420,97	162,36	583,33
TOTAL (MTS2)	7.052,36	1.916,18	8.968,54
TOTAL VIAS			61.592,99
Parques existentes	Área		
Mz 1	1.749,01		
Mz 3 (parcial)	1.128,99		
Mz 19	1.995,78		
TOTAL (MTS2)	4.873,78		
2. ÁREA NETA URBANIZABLE	78.720,63	7,87 Ha	54%
ÁREAS DE CESIÓN	12.310,22	1,23 Ha	8%
Parques nuevos	Área		
Parque central Mz 9 y 10	3.024,12		
Parque Mz 4 y 6	918,08		
Parque Mz 11	1.101,88		
Parque Mz 9 y 21	472,58		
TOTAL (MTS2)	5.516,66		
Equipamientos	Área		
Equipamientos Mz 13	2.309,33		
Equipamientos Mz 11 (sin Pilita y sin parque)	4.484,25		
TOTAL (MTS2)	6.793,58		
3. ÁREA ÚTIL (CON LA PILITA)	66.410,41	6,64 Ha	46%
Área manejo especial (La Pilita incluye antejardín)	2.477,62	0,24 Ha	2%
4. ÁREA ÚTIL SIN LA PILITA	63.932,79		

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

Finalmente dentro del modelo urbano existen dos particularidades importantes: la construcción de un hotel⁶¹ y una torre empresarial que no se contemplaron en el proyecto urbano, pero que si se incluyen en el modelo financiero, por lo que no se conoce su rol ni su justificación en el plan. Así mismo en el plan financiero se incorpora la sugerencia a la administración municipal de la constitución de una empresa de renovación urbana de Bucaramanga, para que bajo la modalidad de empresa industrial y social del Estado adscrita al municipio de Bucaramanga lidere y asesore los diferentes proyectos de renovación que se den en la ciudad⁶².

5.3.4 Modelo financiero del plan parcial del barrio La Concordia. Como premisa se establece los recursos de inversión, de desarrollo y los riesgos del proyecto deben ser asumidos por los actores privados que se vinculen al plan. En tal medida el plan fija como escenario deseable que las obligaciones, los derechos económicos y jurídicos de naturaleza pública del plan sean concedidos a un ente privado, que posea la estructura técnica-administrativa y la solidez patrimonial para adelantar la ejecución del plan⁶³.

Los costos del proyecto corresponden a la sumatoria del valor de adquisición de los predios de toda el área de intervención, de la estimación de los costos de demolición, de los costos de construcción de las edificaciones, de las cargas urbanísticas de las obra civiles, de las cargas sociales de propietarios residentes y comerciantes, de los recursos al fondo de renovación urbana y de las cargas urbanísticas adicionales que suponen las intervenciones de la calle 51 y de la carrera 18. El costo de adquirir los predios es la sumatoria del avalúo de los predios ubicados en el área. Se estima como avalúo comercial inicial el coeficiente de 1,245 del avalúo catastral, al nivel de precios del año 2007 y ajustándolos en un 125% para tener los avalúos a precios del 2010.El valor resultante es el avalúo

⁶¹Se ha estipulado una área de 13.400 M2 para el hotel, mientras que la torre empresarial tendría 24.612 M2

⁶²El plan no contiene mayores detalles al respecto y el municipio no ha contemplado su constitución.

⁶³BUCARAMANGA. CÁMARA DE COMERCIO. Informe final de diagnóstico de gestión social jurídica y económica [s.n.] 2010. 53 p.

promedio del metro² de los predios a adquirir. Esta estimación dio por resultado un valor de \$937.751 para el metro cuadrado en el sector a precios del año 2010.

Tabla 20. Estimación de avalúo por metro² para el sector de intervención en el barrio La Concordia

	VALOR	PROMEDIO M2
Avaluó comerciales 2010	80.558.439.009	937.751
Avaluó catastral ajustado 2008 a 2010	35.742.803.891	416.069
% Mayor valor comercial		125%
Avaluó catastral 2008 armonizado coeficiente de variación promedio <20%	56.930.297.920	662.705
Variación entre catastral ajustado a 2010 y armonizado		59%
Proyección valor comercial propuesta inicial sobre avalúo catastral 24.5%		825.067
Variación entre valores comercial		14%
Variación comercial con 24,5\$ sobre avalúo catastral ajustado 2008-2010		98%

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

Como costos del desarrollo del programa se trazaron los costos asociados a: Obras de urbanismo, costos estimados de construcción, costos generales de obra, costos indirectos, los costos de ventas y el componente de terreno y demoliciones. Los valores y estimaciones se sintetizan en la siguiente tabla.

Tabla 21. Costos de los desarrollos en el plan parcial La Concordia

	Estrato 3		Estrato 4		Empresarial	
Costo directos obra M2	\$1'059.681		\$1'089.943		\$898.468	
	Referencia presupuesto	Equivale	Referencia presupuesto	Equivale	Referencia presupuesto	Equivale
Obras urbanismo	7.33%	12.63%	2.19%	4.34%	1.05%	2.02%
Costos de Construcción	33.29%	60.8%	32.81%	65.10%	35.4%	68.27%
Costos generales de obra	2.40%	4.14%	2.40%	4.76%	2.40%	4.63%
Costos indirectos	10%	17.24%	10%	19.84%	10%	19.29%
Comisión sobre ventas	3%	3.46%	3%	3.99%	3%	3.88%
Publicidad y mercadeo		1.71%		1.96%		1.91%
	56.02%	100%	50.40%	100%	51.85%	100%
Terreno y demoliciones	11% a 12%	17.2%	12% a 14%	18.1%	12% a 13%	13.8%
Costos financieros	7%		7%		7	
Participacion utilidad del proyecto	23% a 25%		28.5% a 30.5%		30% a 32%	
TOTAL	100%		100%		100%	

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

Se tienen previstos otros costos referentes a las cargas urbanísticas y sociales. Las cargas urbanísticas se prevén en un valor aproximado de 4.470 millones de pesos para espacio público y vías, 14.573 millones de pesos para vías peatonales, parques e interior de las manzanas y 9.676 millones para vías principales.

Las cargas sociales⁶⁴ se han dividido entre la compensación a los propietarios-residentes y a los comerciantes arrendatarios. Se ha establecido un monto de 7.063 millones para 209 compensaciones a un mismo número de predios, esto es 3'380.000 promedio por cada predio a compensar a los "propietarios residentes". La compensación de los comerciantes arrendatarios es equivalente a 6 meses del valor del arriendo por predio, para ello se hace una estimación global de 2.092 millones de pesos. Los datos se agrupan en la siguiente relación de pagos.

Tabla 22. Compensaciones a comerciantes arrendatarios en el plan parcial La Concordia.

COMPENSACIONES COMERCIO						
Tipo local	Número negocios	Valor promedio M2	Promedio local	Valor mes arriendo	6 meses por negocio	Total Negocios
Menor 20 M	82	18.000	10	180.000	1'080.000	88'560.000
Entre 21-50	100	20.000	25	500.000	3'000.000	324'000.000
Entre 51-80	19	22.000	66	1'452.000	8'712.000	165'528.000
Entre 81-100	16	25.000	90	2'250.000	13'500.000	216'000.000
Mayor 101	7	30.000	200	6'000.000	36'000.000	252'000.000
Total						1'046.088.000

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

El plan asume a modo de costo el 1% del valor de ingresos por ventas, destinado a un fondo de renovación urbana para futuros proyectos de reforma.

Los ingresos esperados se en la venta a precios del mercado de la oferta inmobiliaria. Según los parámetros, el ingreso esperado asciende a \$513.989'718.129, los cuales se distribuyen de la siguiente forma.

⁶⁴Al respecto el plan señala que por definición política del alcalde "se deben buscar los mecanismos para que el proyecto no genere desplazamiento de los actuales propietarios y residentes".

Tabla 23. Ingresos esperados plan parcial La Concordia

SECTOR O TIPO DE OFERTA	METROS 2 OFERTADOS	PROMEDIO M2	VENTAS ESTIMADAS
Plataformas de comercio	24.220	2.750.000	66.605'000.000
Hotel	13.400	1.800.000	24.120'000.000
Torre empresarial	24.612	2.500.000	61.530'000.000
Parqueaderos sótanos	1127 unidades	12.000.000	13.524'000.000
Subtotal	62.232		165.779'000.000
Plaza de mercado	3152 + 65 parqueaderos	Desarrollo especial	5.541'464.840
Estrato 3			
Vivienda	43.058	1.800.000	77.504'690.432
Comercio	480	2.500.000	1.200'000.000
Subtotal estrato	43.538		78.704'690.432
Estrato 4			
Vivienda	121.857	2.100.000	255.900'562.852
Comercio	2.880	2.800.000	8.064'000.000
Subtotal estrato	124.737		263.964'562.852
Subtotal residencial	168.276		342.669'253.283
TOTALES	230.508		513.989'718.129

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

De la relación entre los costos e ingresos surge una utilidad neta esperada que asciende aproximadamente a \$155.557'892.616, cifra que según la evaluación financiera de la consultoría del proyecto, comporta una tasa interna de retorno (TIR) equivalente al 41.7%, la cual sobrepasa en más de 7 puntos del Costo de capital medio ponderado (WACC), con una sensibilidad a 21 meses, en una composición de 60% deuda y 40% recursos propios, para una inversión total aproximada a 41.000 millones de pesos, con una inversión inicial al año uno de 27.200 millones.

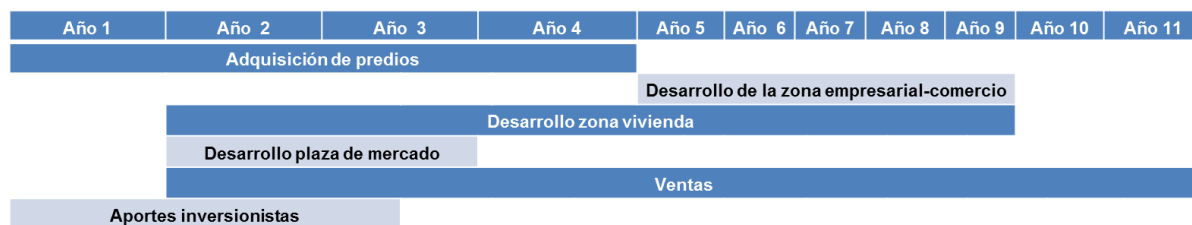
Lo anterior se traduce en un negocio inmobiliario que está por encima de las expectativas de rentabilidad acostumbrada del sector, con una buena proporción entre riesgo y utilidad, sin un apremio asfixiante de buscar recursos en preventa o similares y cuyos indicadores tienden a ser favorables por cuenta del factor limitado del suelo y el fenómeno de escasez de suelos de la ciudad⁶⁵.

El cronograma del proyecto se sujeta a las condiciones de la estructura de flujos

⁶⁵ Esto es un mayor nivel de utilidad a la esperada.

para evaluar la viabilidad financiera del proyecto. En consecuencia, se tiene seis fases a desarrollar en un total de 11 años, así: Fase 1 “Adquisición de predios”⁶⁶, fase 2 “Desarrollo de la zona empresarial-comercio”, fase 3 “Desarrollo zona vivienda”, fase 4 “Desarrollo plaza de mercado”, “Ventas” y fase 5 “Aportes inversionistas”.

Ilustración 10. Cronograma plan parcial La Concordia



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

Los riesgos identificados en el proyecto se han denominado “esquema inicial de riesgos”, en él se incluye: El riesgo contractual entendido como aquel que surge del proceso licitatorio, este es asumido por el municipio, según el plan se mitiga a través de la asignación de la totalidad del proyecto a la parte que “mejor conoce y controla las actividades respectivas”; Los riesgos financieros que consisten en los derivados de la estructuración financiera y de la obtención de recursos y condiciones de financiamiento que son asumidos por el concesionario, los de inflación se trasladan al comprador final; Los riesgos de adquisición de predios, los cuales deben ser asumidos por el inversionista⁶⁷, en cuanto al incremento del precio de los predios por fuera del mercado mobiliario de la ciudad en los términos iniciales del plan se conciben como un riesgo directa a la viabilidad del plan; Riesgo de diseño, construcción y desarrollo de obras los cuales se refieren a la obtención de licencias y los desarrollos de obra y construcción, son asumidos por el inversionista concesionario; riesgos de comercialización y ventas, se trata de los

⁶⁶ En el primer año periodo cero del proyecto sólo hay adquisición de predios.

⁶⁷ En caso de recurrir a los mecanismos de expropiación, estos los promoverá el municipio o la empresa de renovación urbana con los recursos del inversionista.

riesgos asociados al no cumplimiento de los planes de mercado, comercialización y venta son asumidos por el inversionista concesionario; Riesgos ambientales, pueden surgir de dos escenarios, los riesgos de aprobación de la autoridad ambiental y los de la ejecución del proyecto, los primeros son de la esfera del municipio, los segundos son asumidos por el inversionista y; riesgos de cumplimiento del plan, hace referencia al cumplimiento de los objetivos, responsabilidades y acciones del plan, son asumidos por el inversionista y delimitados contractualmente por el municipio⁶⁸ mediante pólizas de seguro.

⁶⁸ En este elemento se deben también implementar las garantías de cumplimiento, traducidas en la toma de pólizas de seguros que cubran los riesgos descritos.

6. EVALUACIÓN DE LOS PLANES

El concepto de “recuperación de áreas urbanas centrales” se define como el proceso a través del cual se “promueve el mejor uso en términos sociales y económicos de una zona urbana central que padece deterioro social, económico y físico e infrautilización de sus activos, edificios, suelo, infraestructura o espacios públicos”⁶⁹.

El éxito del proceso de recuperación tiene una serie de aspectos que el profesor Rojas ha identificado puntualmente, sobre los cuales inicia la evaluación de los planes parciales de La Concordia y El Gaitán.

El primero de ellos es la obtención de un amplio consenso de todos los actores involucrados sobre el futuro del área, en especial porque el desarrollo económico del área proviene del crecimiento de las actividades existentes y de nuevas actividades atraídas al área tanto por las ventajas de localización como por la recalificación del suelo o la remoción de las externalidades negativas⁷⁰.

Ambos planes son cuerpos técnicos y urbanísticos robustos en términos técnicos, arquitectónicos y financieros, pero están alejados de los actores involucrados, especialmente frente a los propietarios y residentes de las áreas a intervenir, a quienes se les han presentado los planes como productos creados, en los que la comunidad no ha tenido oportunidad de participar en el proceso formativo⁷¹, pero que ha definido la metodología para estimar el valor de sus predios, que les conmina a entregar voluntariamente el suelo sobre el que habitan y que les ha abierto un formato de participación a modo de inversionista con “recurso suelo” sin

⁶⁹ ROJAS, , *op. cit.*, p. 22.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 28.

⁷¹ El consenso se entiende en los términos del profesor Rojas en “lograr una convergencia de los objetivos de las partes interesadas resolviendo los conflictos de interés que siempre surgen y permitiendo acordar medidas compensatorias para los afectados por el proceso de recuperación”. *Ibid.*, p. 24.

ningún tipo de consenso⁷².

Posteriormente la etapa de acercamiento y socialización de ambos proyectos ha sido funesta. En el caso de la Concordia, fueron suficientes seis reuniones con un promedio entre 30 y 150 asistentes con el más puro y llano motivo informativo⁷³. Incluso los consultores del proyecto identificaron lo que han llamado “opositores” del plan, responsables, según ellos, “de desinformar sistemáticamente a los ciudadanos del sector y de expulsar del barrio a las trabajadoras sociales adscritas al proyecto”.

Ninguna carga argumentativa merece la parte comunitaria del P.P.E.G, en el cual bastaron siete (7) encuestas para medir las expectativas de la comunidad y en la que no se dio ni siquiera un proceso de socialización⁷⁴.

El contacto, la inclusión y la participación de la comunidad son relevantes en el éxito del plan y debe seguir tres lineamientos: una política de no desplazamiento, un modelo de movilidad socioeconómica ascendente de las comunidades establecidas y la definición de una imagen-objetivo con participación comunitaria.

Según el trabajo del profesor Rojas y por ende de los lineamientos del BID, es importante evitar, en la mayor medida posible, el desplazamiento de la población⁷⁵ que actualmente se localiza en el área. Este criterio no puede ser simplemente una política del alcalde de turno, como en el caso del P.P.L.C, o de una mera sugerencia a incorporar a posteriori como en el P.P.E.G. La política de no

⁷² En el modelo de recuperación de Hamburgo, a la comunidad de propietarios se les llegó primero con la simple idea de un proceso de renovación y fueron los mismo propietarios que delinearon como deseaban esta dinámica, mediante este mecanismo se ganó de primera mano el apoyo al proyecto y se edificó una proceso de abajo hacia arriba.

⁷³ Véase las páginas 15 a 30 del documento “Diagnostico de gestión social, económica y jurídica” elaborado por la Cámara de Comercio de Bucaramanga y de fecha 23 de marzo de 2010.

⁷⁴ Véase los paginas 94 a 100 del documento titulado “Estudio preliminar de mercado para el plan parcial” elaborado por EPYPSA y de fecha julio 12 de 2010.

⁷⁵De le denominara en adelante “política de no desplazamiento”

desplazamiento debe nacer de manera conjunta con el plan, debe ser parte de su objetivos y sobre todo debe estar presente en todas las etapas del proyecto.

6.1 LA POLÍTICA DE NO DESPLAZAMIENTO

Esta política es la única que asegura que los residentes no se conviertan en parte del problema que se pretende solucionar con los planes. De lo contrario, los actuales residentes podrían verse presionados por los altos precios de adquisición y mantenimiento de la vivienda formal, invirtiendo sus indemnizaciones en zonas no formales de vivienda que son ostensiblemente más económicas para adquirir y donde los costos de mantenimiento y servicios conexos son más bajos. Si este fenómeno se diera generaría una especie de ironía en la cual los planes que pretenden abrir la oferta de vivienda en la ciudad, terminan por cerrar la oferta de vivienda formal a quienes residen en los suelos que intervinieron.

La política de “no desplazamiento” deben mantenerse a lo largo del proyecto, esto es, debe contemplarse como medida de mitigación del proceso de aburguesamiento o gentrificación⁷⁶, los cuales normalmente acompañan la rehabilitación de zonas habitacionales y que son en sí procesos de exclusión social, en los que la población que se encontraba asentada se le hace imposible sostener las implicaciones económicas que se derivan de la transformación de barrios pobres urbanos a barrios de clase media o media alta y en los que “un grupo económicamente débil es desplazado por otro más fuerte”⁷⁷.

La “política de no desplazamiento” debe responder a un proceso sistemático de fortalecimiento y desarrollo de los barrios intervenidos con el objetivo de evitar grandes desplazamientos, debe propiciar que las comunidades tengan mayores oportunidades de incorporación en el mercado inmobiliario, “mediante la

⁷⁶ROJAS, *op. cit.*, p. 44.

⁷⁷Ibíd., p. 44.

regularización de la tenencia del suelo o facilitando el acceso a la propiedad por parte de familias propietarias y/o arrendatarias que estén interesadas en permanecer en el área”⁷⁸.

6.2 EL MODELO DE MOVILIDAD SOCIOECONÓMICA ASCENDENTE DE LAS COMUNIDADES ESTABLECIDAS

El modelo consiste en que los proyectos de intervención deben fundamentarse en los intereses de las comunidades y orientarlos a preservar y mejorar en forma integral la estructura física y social de las zonas, para que a la par del desarrollo urbano se dé el progreso de las condiciones económicas de los residentes⁷⁹.

Esta intención es compleja de articular en proyectos de reconfiguración total de los escenarios como lo son La Concordia y El Gaitán, dado que el mensaje explícito se centra en un desarrollo urbanístico del sector para nuevos habitantes, para nuevos requerimientos, para nuevos servicios, para nuevos comercios, para nuevas estructuras etc⁸⁰. El escenario deseable para su implementación pone los términos de la renovación para el desarrollo de la población establecida, la cual se verá aumentada por nuevos residentes que disfrutaran junto con la población nativa los beneficios que supone el desarrollo urbanístico.

A continuación se detallan algunos mecanismos que El profesor Rojas ha señalado como idóneos para encausar modelos de movilidad socioeconómica ascendente⁸¹. Llama la atención que ninguno de ellos están agregados en los planes parciales objeto de esta evaluación y resulta deseable su incorporación.

- Otorgar alta prioridad a la regularización de la tenencia del suelo ante

⁷⁸Ibíd., p. 45.

⁷⁹Ibíd., p. 47.

⁸⁰Al respecto véase el primer párrafo del acápite 4.3.3 de esta monografía.

⁸¹ROJAS, *op. cit.*, p. 46.

situaciones de ocupación irregular de las viviendas entre los residentes propietarios (herencias no registradas, viviendas entregadas en uso no oneroso, u ocupadas por usucapión) prestando los servicios legales y técnicos tendientes a regularizar la propiedad.

- Considerar con cuidado la posición vulnerable de los residentes arrendatarios, implementando mecanismos para asegurar su permanencia en la zona de intervención y de ser posible su transición de arrendatario a propietario, una acción concreta es la oferta de vivienda de arrendamiento en las áreas recuperadas y programas de apoyo a los arrendatarios interesados en adquirir viviendas en el área, e incluso modelos de leasing.
- Evitar que el proyecto lleve aparejadas condiciones de coerción para vender.
- Subsidiar el valor del suelo para la construcción de nuevas viviendas de costo moderado para los residentes en el área del proyecto.
- La utilización de las utilidades de la venta de terrenos con gran demanda para financiar el desarrollo de suelo de bajo costo para vivienda social.
- Estimular la creación de condominios en los que la propiedad del suelo es retenida por un promotor sin fines de lucro, lo que permite limitar la incidencia del incremento del valor del suelo en el valor de mercado de las viviendas y las hace accesibles a familias de menores ingresos. El promotor sin fines de lucro absorbe la pérdida en la valoración de la propiedad y traspasa el beneficio a familias de bajos ingresos calificados. Un ejemplo lo constituyen los denominados Fideicomisos Comunitarios de Tierras (Community Land Trusts) que se emplearon en el proyecto de zona Este (Penn Quarter) de Washington.
- Abrir la oportunidad a que formas cooperativas accedan a las viviendas a título

de propiedad o tenencia, quienes a su vez ponen a disposición de sus asociados los bienes previas condiciones de vinculación de los asociados. Este modelo es particularmente efectivo para limitar el incremento del precio de las viviendas.

- Implementar procesos de zonificación inclusiva (esta estrategia se empleó en el proyecto de los Muelles de Londres “The Docklands” y corresponde a la figura del *Inclusionary Zoning*), mediante la cual a nivel normativo de uso del suelo y edificación, se requiere a los inversores inmobiliarios a que destinen un cierto porcentaje de la vivienda construida en el área de recuperación, ya sea de nueva planta o de rehabilitación, a viviendas de bajo costo. Esta estrategia potencializa sus resultados cuando se combina con la oferta de bonos de constructibilidad para incentivar a los inversores inmobiliarios a atenerse a la zonificación.
- Exigir que se retenga una cierta cantidad de oportunidades de arrendamiento accesible a las familias de ingresos bajos (por ejemplo, el mismo número que existía antes de la rehabilitación) como una de las condiciones para aprobar el plan y conceder las ayudas que se pacten con los inversores privados

La política de no desplazamiento y el modelo de Movilidad socioeconómica ascendente de las comunidades son dos mecanismos directos de integración y participación de la comunidad en proyectos de renovación urbana y según el profesor Rojas, apoyan un objetivo sustancial de los planes parciales: “después de la recuperación no deberán empeorar, en ningún sentido, las condiciones de ningún participante de estos programas”⁸², criterio que no está presente en los planes parciales de la Concordia y El Gaitán.

⁸²Ibíd., p. 47.

6.3 LA DEFINICIÓN DE UNA IMAGEN-OBJETIVO CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Visualizar el área de intervención a corto, mediano y largo plazo con los resultados obtenidos por medio de los planes de renovación⁸³ es un factor clave para el éxito del proyecto. En la actualidad los planes parciales de la Concordia y el Gaitán tienen una imagen objetivo de reconfiguración total del escenario, que no incorpora fácilmente un rol para la comunidad establecida, situación más marcada en el caso de la Concordia que en el Gaitán.

Propiciar en los planes parciales actuales una imagen-objetivo con participación comunitaria implica dos situaciones: Elegir un nivel de intervención idóneo y dimensionar a la comunidad establecida en el área de intervención como propietarios de los derechos residuales del suelo.

6.3.1 Un nivel de intervención idóneo. En el curso de este trabajo se ha cuestionado la intensidad y nivel del deterioro presente en las áreas y en consecuencia se cuestiona el nivel de intervención proyectado por el gobierno de la ciudad al establecer una estrategia de reconfiguración total de las áreas, la cual es eficaz para áreas que han alcanzado niveles de obsolescencia dado que los intereses privados aglutinados en el mecanismo de mercado no traen al territorio las fuerzas de renovación urbana.

Según el profesor Rojas, el gobierno de la ciudad cuenta con tres modalidades de programas orientados a la recuperación de áreas urbanas: “los de recuperación de áreas abandonadas o infrautilizadas”⁸⁴, “los de recuperación de áreas urbanas deterioradas que tienen como objetivo explícito abrir nuevos ejes de crecimiento

⁸³Ibíd., p. 22.

⁸⁴Ibíd., p. 51, entre esta modalidad se dieron las experiencias de Puerto Madero en Buenos Aires, el Proyecto de reforma del sector puerto fluvial de Hamburgo y Proyecto de los Muelles de Londres (TheDocklands).

en la ciudad al alterar el proceso de deterioro y abandono”⁸⁵ y “los de recuperación de áreas urbanas deterioradas”⁸⁶.

La primera modalidad se adapta a áreas con características propias de grandes equipaciones en desuso (puertos, estaciones de ferrocarril, bodegas, etc.), que interrumpen el entramado urbano y que por lo general son propiedad del Estado. La intervención del territorio se hace a través de un macro proyecto urbano, en el cual se licitan las propuestas de proyectos de renovación, el gobierno de la ciudad se encarga de seleccionar aquellos planes que mejor se adapten al macro proyecto y emprende las cargas básicas del urbanismo, como efectuar demoliciones e instalar la red de servicios públicos domiciliarios. Esta modalidad comprende una reconfiguración total del escenario.

El “programa de renovación que tiene por objetivo cambiar la tendencia de desarrollo urbano” se establece con éxito en áreas en las que el desarrollo del mercado inmobiliario se encuentra en otra dirección al área que se desea desarrollar. En tal sentido, la zona seleccionada está por fuera del interés del mercado que se va dejando desplazada el área por desarrollos preferentes en la periferia. Normalmente la conurbación periférica implica grandes costos sociales y económicos por cuenta del desarrollo urbano vía expansión de la ciudad, las áreas rezagadas presentan fuerte presencia de familias con bajos recursos y comercios informales y en centros urbanos donde se hace imprescindible cambiar la tendencia de desarrollo de la ciudad. El modelo promueve incentivar la inversión por medio de la localización de proyectos representativos, como un centro de deportes, un teatro, un cinema, un centro de espectáculos o similares a modo de señuelo.

⁸⁵Ibíd., p. 87. Estos programas fueron implementados en los desarrollos del sector este de París, el programa de reestructuración funcional y económica de Bilbao y el desarrollo del EixMacià en Sabadell.

⁸⁶Ibíd., p. 129. Estos programas fueron implementados en el proyecto de la zona Este (PennQuarter) de Washington, Distrito de Columbia, en el proyecto de recuperación del centro histórico de Quito, Ecuador y en el Programa de Repoblamiento del Centro de Santiago de Chile.

Entre más impactante sea el señuelo más llamativo será para población ubicarse en estos sectores centrales, de forma que el área compita con las periféricas y pueda hacer prevalecer las ventajas de evitar penurias comunes asociadas a la vida en los suburbios: congestión vehicular, costos de transporte, distancias y tiempos de desplazamiento, áreas desproporcionadas y costosas, entre otros⁸⁷. Esta modalidad no establece una reconfiguración total del escenario sino que se busca dinamizar las zonas habitacionales y comerciales⁸⁸.

La modalidad de “recuperación de áreas urbanas deterioradas” es idónea a implementar en “áreas objetivo” con características similares a las imperantes en La Concordia y el Gaitán. Se ajusta a proyectos que no requieren transformar grandes equipamientos abandonados o cambiar la tendencia de desarrollo urbano, sino que buscan cambiar la tendencia de deterioro y abandono de toda un área de la ciudad con múltiples propietarios, en la que el espacio público se encuentra capturado por apropiaciones particulares, en las que existe una sobre saturación del sistema de bienes públicos y bajos índices de densidad del suelo. La estrategia se centra, entonces, en la recuperación del tejido social, la economía y la estructura física de un área deteriorada o subutilizada.

Bajo esta modalidad no se implementa un proyecto urbano como tal, se trata de diseñar intervenciones a modo de instrumentos y no un foco central de operación de recuperación. Por tal razón el proceso de planificación se “concentra en coordinar diversos instrumentos de inversión pública, incentivos, información y control del desarrollo urbano, para promover en el sector privado inversiones coherentes con el desarrollo buscado para el área”⁸⁹.

⁸⁷ El profesor Rojas señala que estas condiciones resultan especialmente llamativas par parejas jóvenes sin hijos,

⁸⁸ El profesor Rojas rotula a modo general que los procesos de recuperación tienen tres fases La primera fase es la creación de las bases del proceso de recuperación, la segunda corresponde a la promoción de la inversión privada, y la fase final es la estructuración de las condiciones que hacen sostenible el proceso. ROJAS, Eduardo. 2004. Volver al centro. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pág. 42.

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 129.

Por ejemplo en la zona Este (PennQuarter) de Washington, Distrito de Columbia, la estrategia se fundamentó en tres instrumentos, especialmente diseñados para apoyar a los inversores privados pioneros: exenciones tributarias para proyectos de recuperación de edificios patrimoniales o que incluyeran actividades culturales; implantación de una zona de fomento de negocios y; garantías públicas para el endeudamiento contratado por la organización que emprendió y financió un nuevo Centro de Convenciones que se construyó en el área en proceso de recuperación como elemento central del proceso.

En el proyecto de recuperación del centro histórico de Quito la estrategia se basó en: generar externalidades que atrajeran la inversión privada al centro histórico mediante el mejoramiento de la accesibilidad; en dar solución a los conflictos de uso del espacio público ; en asociarse con inversores privados para rehabilitar edificios de importancia estratégica y de este modo demostrar la viabilidad de inversiones comerciales, residenciales y de servicios y; en generar un ambiente de renovación y dinamismo que atrajeran otras inversiones privadas.

En el Programa de Repoblamiento del centro de Santiago de Chile la estrategia supuso conjugar las ventajas de localización y de servicios que ofrecía el área central de la aglomeración urbana de Santiago de Chile con un cambio de imagen logrado por las intervenciones de la municipalidad, buscando que el proceso tomara dinamismo propio.

En esta modalidad tampoco se apela a la reconfiguración total de los escenarios, sino que se busca aplicar las herramientas indicadas para que las zonas puedan entrar en una acción autónoma de renovación urbana. Entre las medidas que emplearon las autoridades locales de los anteriores proyectos y que pueden convertirse en herramientas a incorporar en los planes parciales objeto de estudio están:

- Inversión en mobiliario público, redes de servicios públicos, parques, atracciones, vías, transporte público, etc.
- Desregulación normativas de las áreas como cambios de usos del suelo, requisitos de funcionamiento, normas obsoletas, etc.
- Beneficios tributarios, exenciones tributarias, prebendas patrimoniales pero únicamente dirigidas a los pioneros dado que lo que se quiere es desencadenar mediante estímulos inversiones y no generar rentas para los inversores⁹⁰.
- Asumir riesgos comerciales de emprendimiento.
- Incentivos para la promoción de inversiones inmobiliarias: subsidios directos a la demanda, subsidios de remodelación, crédito de vivienda, subsidios cruzados.
- Garantías públicas para financiación de macro proyectos.
- La selección y configuración previa de un censo potencial de nuevos habitantes, que ojala tenga ingresos constantes y características culturales organizacionales, en el caso chileno se optó por maestros jóvenes o de baja categorización. Así mismo es recomendable incluir a familiares de los actuales residentes que no tengan solución de vivienda para ganar adeptos en el programa.

De acuerdo a lo expuesto la intervención formulada por el municipio de Bucaramanga de reconfigurar totalmente los escenarios de la Concordia y el Gaitán es desproporcionada. Especialmente porque asume un deterioro urbano en grado de “obsolescencia” cuando responde más a una tendencia de deterioro, la cual puede manejarse mediante un programa de “recuperación de áreas urbanas

⁹⁰Ibíd., p. 31.

deterioradas” sin entrar a confrontar totalmente la propiedad de los actuales residentes por medio de procesos de enajenación forzosa o de expropiación y sin tener que ejecutar inversiones enormes de capital público, que van desde abrir profundos y complejos procesos licitatorios, comprar la totalidad del terreno a invertir y posteriormente entrar a renegocia franjas de suelo urbanizable, esto sin contar las cargas normales en infraestructura.

El modelo de cambio de tendencia de deterioro interviene indirectamente en el área, enviando mensajes concretos y positivos a los futuros inversionistas, como construir una estructura dotacional de relevancia zonal o metropolitana, potencializar las redes de servicios públicos domiciliarios, establece exenciones de impuestos para pioneros, enfocar los subsidio municipales existentes a ese sector, mejorar el sistema de andenes y plazas públicas, ubicar terminales importantes de los sistemas masivos de transporte, mejorar los servicios municipales de limpieza y recolección de basuras, drenaje, iluminación y seguridad pública, mejorar la accesibilidad (rapidez en el acceso y función distribuidora de flujos desde y hacia las áreas de recuperación, nuevas vías y estacionamientos para el transporte vehicular privado como en sistemas de transporte público, mejorar el espacio público (mejoras en el mobiliario urbano, pavimentos y señalización, y la apertura de nuevos espacios públicos de recreación y esparcimiento), ampliar y mejorar el equipamiento urbano tanto público como privado (expansión o instalación nueva de servicios como museos, bibliotecas y centros culturales⁹¹. “Estas inversiones manifiestan la voluntad pública de recuperar y sostener el área a largo plazo y también dan ventajas competitivas a las áreas intervenidas frente a otras áreas de la ciudad”⁹².

⁹¹En este sentido, el embellecimiento de los parques de las “Motos” y de los “Periodistas” junto con la localización de la estación de la Rosita en el barrio La Concordia pudieron ser el punto de inicio de la estrategia, pero el efecto fue cercenado por cuenta de la calificación de tratamiento de Renovación Urbana.

⁹² ROJAS, *op. cit.*, p. 38.

6.3.2 Dimensionar a la comunidad establecida en el área de intervención como propietarios de los derechos residuales del suelo. Dimensionar a la comunidad establecida en el área de intervención como propietarios de los derechos residuales del suelo, es comprender que son propietarios de un activo mayor que el suelo y las construcciones sobre él edificadas: el potencial de desarrollar proyectos en altura.

Los planes parciales objeto de evaluación no dimensionan que la comunidad establecida es dueña de los derechos residuales de propiedad⁹³, entendidos estos como la posibilidad de incrementar sobre el suelo los coeficiente de construcción, siempre que medie el aval de la autoridad municipal para ello. Si no existiera la restricción de tratamiento de renovación urbana y existiera la viabilidad legal de construir en altura, la población negociaría directamente con los posibles constructores con libertad y pleno uso del coeficiente que se encuentra incorporado en sus propiedades, lo que se traduce en un mayor poder de negociación⁹⁴.

Así las cosas, la entrega de los predios no se haría en el marco propio de una negociación que supone mantener la estructura para la habitación y comercio, sino explotar su capacidad de edificabilidad, en tal sentido obtendrían mejores precios y mejores condiciones que si se tasara únicamente el área y construcción del suelo, tal y como está propuesto en los planes parciales.

El diseño de los planes al considerar la compra inicial de los predios, en condiciones de predios para proseguir sobre ellos residencia o servicios de comercio sin ninguna transformación, ha generado que los avalúos iniciales sea notoriamente bajos, ajustados a un sistema de mercado pero con la situación que

⁹³ Una vez más este término es propio de los trabajos de Ronald Coase y para su mejor entendimiento véase la definición contenida en el pie de página No 18 de esta monografía.

⁹⁴En el mercado inmobiliario los constructores normalmente saben que para seducir a los propietarios del suelo deben ofrecer mayores precios que los que se dan en el mercado normal de estructuras para vivienda o comercio, e incluso incorporan en el pago unidades futuras construidas sobre el predio que reciben.

el comprador se ve voluntaria o coactivamente obligado a vender⁹⁵.

Para el caso del plan parcial del Gaitán, las estimaciones arrojan que a los actuales residentes y propietarios deberían buscar dineros adicionales para adquirir vivienda. Inclusive si no tienen las condiciones económicas deben sacrificar su espacio actual de vida introduciéndose en el movimiento compensatorio para recibir un área menor aunque tenga mayor valor. En el caso del plan parcial la Concordia el avalúo comercial inicial se estableció en un 24,5% por encima del avalúo catastral, el cual es inferior al mínimo legal establecido en el artículo 516 del código de procedimiento civil colombiano el cual corresponde al 1.5 del avalúo catastral.

Ambos planes parciales precisan que el precio a pagar por M2 recibido es inferior que el precio estimado para el M2 producto del proyecto. Esto indica que los planes parciales entendidos como una “reconfiguración total del escenario” no extienden la participación de la plusvalía a los actuales residentes de las áreas, en especial aquella que se produce por cuenta de los rendimientos crecientes que supone el costo fijo del suelo frente a desarrollos en altura y por el incremento en el índice de construcción y ocupación.

No obstante existe la posibilidad de rediseñar cálculos compensatorios que sean favorables a los actuales propietarios, a continuación se precisan dos modelos re-estimatorios de los cálculos en los planes parciales actuales, el primero sustentado en abrir la participación a los propietarios del margen de utilidad final de los proyectos; el segundo, fundamentado en la compensación del pago de los derechos residuales, el cual se presenta a modo de ejercicio académico porque debe recordarse que ante la actual legislación no son reconocibles mecanismos

⁹⁵De otra parte el precio no es el único elemento en que los residentes fundamentan su rechazo a la venta de sus predios, existen otros factores como los que señala el profesor Rojas cuando señala “muchos no venderán, puesto que la propiedad residencial no sólo tiene un valor económico para las familias sino también un alto valor de uso y un valor quizás mayor de seguridad contra contingencias” ROJAS, *op. cit.*, p. 46.

de compensación fundamentados en expectativas.

- **Estimación de los modelos financieros con fundamento en la participación a los propietarios del margen de utilidad final de los proyectos.**

En el diseño actual del P.P.L.C el 100% las utilidades son del concesionario quien actúa como gran inversor. Las inversiones de las cargas públicas las recupera el municipio mediante el cobro de la plusvalía. Los propietarios actuales únicamente reciben el pago del avalúo de sus propiedades, tasado inicialmente en la suma de \$937.751 por m2 a precios de 2010.

Sí se mantienen las variables iniciales del plan y se incluye dentro de un reparto a prorrata del margen de utilidades a los actuales propietarios, el precio por m2 se vería incrementado en un 41,34%, ascendiendo a un valor aproximado de \$1'404652 por m2⁹⁶.

Tabla 24. Modelo con participación de utilidades para propietarios del P.P.L.C

VARIABLES DEL DISEÑO ACTUAL		REPARTO DEL MARGEN BRUTO DE UTILIDAD POR REPARTO		
Área de uso residencial/comercial actual en M2	85.906	APORRATA CON VARIABLES DEL DISEÑO ACTUAL		
Avalúo adquirir M2 según el plan	\$937.751	INVERSIÓN RECURSO SUELO		
Avalúo futuro Venta M2	\$2'229.813	Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
Avalúo a adquirir M2	\$993.781	\$85.371'709.587	23,48	\$35.296'288.807
Avalúo M2 con compensaciones	\$993.781	INVERSIÓN PUBLICA		
Plusvalia estimada M2	\$3'411.808	Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
Ingresos por ventas	\$513.989'718.129	\$28.717'767.149	7,90	\$11.873'144.020
Total de costos	\$363.643'895.074	INVERSIÓN PRIVADA		
Margen bruto	\$150.345'823.055	Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
Valor total predios a adquirir	\$80.558'439.009	\$249.554'418.338	68,63	\$103.176'390.228
Compensación de viviendas	\$4.708'661.778			
Compensación de comercios	\$104'608.800			
Total	\$85.371'709.587			
Valores agregados al precio por M2 inicial				
Margen de participación por M2 para actual residentes				\$410.871
Avalúo a adquirir con incremento				\$1'404.652
Porcentaje diferencial				41,34%

Fuente: Elaboración y cálculos propios del investigador

⁹⁶ Se suponen costos cero de financiación y una participación en el margen de utilidad directamente proporcional al porcentaje de participación en la inversión.

Con la estrategia descrita se mejoraría la participación de los actuales propietarios en el proyecto en el entendido que pasarían de participar de un 0% a un 23,48% del margen de utilidad. El valor del m² incluyendo la utilidad actuaría a modo de un precio inicial de ponderación y se reconocería como precio mínimo para quienes no desean entregar voluntariamente sus predios, dado que igualmente este insumo hace parte de la estructura de costos del plan y por tanto tiene una participación en la utilidad creada.

Los propietarios entreguen voluntariamente sus predios y quienes deseen aportando recurso “suelo” como inversión, negociarían por encima de las remuneraciones fijadas, entendiendo el margen de negociación como una reducción de los costos de transacción que supone facilitar el trámite para disponer del suelo.

Otro de los eventos que se ha evidenciado como desfavorable a la comunidad propietaria del sector frente al P.P.L.C es la tasación del avalúo comercial inicial con la aplicación de un coeficiente del 1.245 al avalúo catastral. Este evento es contrario al principio mínimo establecido en la ley que señala que el coeficiente para transformar el avalúo catastral en comercial es del 1.5, por lo que existe un 0,255 por determinar.

Manteniendo las demás condiciones del plan y únicamente reivindicando el coeficiente en el modo descrito el modelo arroja un incremento del 61,34% del precio por m² que se estima en el actual P.P.L.C. Esto se traduce en pasar de valorar en \$937.751 el m² a \$1'603.379 el m². Este ajuste es tan significativo que se traduce en mayores valores que el estimado en el modelo con participación de utilidad que arrojó un monto de \$1'404.652 por m².

Teniendo en cuenta las dos estimaciones queda en claro que la participación en el margen de utilidad para los actuales propietarios puede pasar del 0% al 23% y al

26,80%, por lo que es posible señalar que el diseño actual del P.P.L.C priva a los residentes del área de participar en un 26,80% del margen de utilidades del proyecto, lo que redunda en una pérdida del 61,34% por m2 del precio inicial de compra de sus predios.

Tabla 25. Modelo con ajuste de avalúo inicial para el P.P.L.C

VARIABLES DEL DISEÑO ACTUAL CON CORRECCIÓN EN AVALÚO INICIAL		REPARTO DEL MARGEN BRUTO DE UTILIDAD POR REPARTO APRORRATA CON VARIABLES DEL DISEÑO ACTUAL		
Avalúo inicial dejado de pagar	25,50%	INVERSIÓN RECURSO SUELO		
Avalúo inicial Ajustado a ley	\$1'129.820	Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
Avalúo futuro Venta M2	\$2'229.813	\$101.871'589.429	26,80	\$35.868'268.464
Avalúo M2 con compensaciones	\$1'185.850	INVERSIÓN PUBLICA		
Avalúo a adquirir M2	\$399.496'429.135	Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
Plusvalía estimada M2	\$3'148.158	\$28.717'767.149	7,55	\$10.111'323.359
Ingresos por ventas	\$513.989'718.129	INVERSIÓN PRIVADA		
Total de costos	\$375.330'504.338	Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
Margen bruto	\$138.659'213.791	\$249.554'418.338	65,65	\$87.866'351.390
Valor total predios a adquirir	\$97.058'318.851			
Compensación de viviendas	\$4.708'661.778			
Compensación de comercios	\$104'608.800			
Total	\$101.871'589.429			

VALORES AGREGADOS AL PRECIO POR M2 INICIAL	
Margen de participación por M2 para actual residentes	\$417.529
Avalúo a adquirir con incremento	\$1'603.379
Porcentaje diferencial	\$61,34

Fuente: Elaboración y cálculos propios del investigador

Finalmente una última estimación del modelo establece una remuneración de adquisición de los precios equivalente al precio de venta esperado $P_a = P_v$, en el cual el inversionista se valdría únicamente de la margen de ganancia que el incorpore al sector el plus-valor de sus inversiones.

En esta proyección, los propietarios participarían en un porcentaje de utilidad del 41.37%, pero este se traduciría únicamente en \$189.507, dado que la mayor parte está incluido a modo de costo. El m2 inicial se tasa en \$2'475.350, lo que es un incremento porcentual cercano al 149,08% del plan actual.

Esta evaluación tiene el menor valor de plusvalía estimada, dado que la plusvalía general del proyecto causada por el incremento de los índices de ocupación se queda con los propietarios actuales y el restante se causa por las inversiones privadas y públicas.

Tabla 26. Modelo con Pa=Pv para el P.P.L.C

VARIABLES DEL MODELO QUE EQUIPARA EL PRECIO DE ADQUISICIÓN AL ESTIMADO DE VENTA		REPARTO DEL MARGEN BRUTO DE UTILIDAD POR REPARTO APRORRATA CON VARIABLES DEL DISEÑO ACTUAL		
Área de uso residencial/comercial actual en M2	85.906	INVERSIÓN RECURSO SUELO		
Avaluó adquirir M2 según el plan	\$2'229.813	Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
Avaluó futuro Venta M2	\$2'229.813	196.367'579.867	41,37	16.279'830.639
Avaluó a adquirir M2	\$2'285.842	INVERSIÓN PUBLICA		
Avaluó M2 con compensaciones	\$2'285.842	Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
Plusvalía estimada M2	\$1'638.219	28.717'767.149	6,05	\$2.380'843.038
Ingresos por ventas	\$513.989'718.129	INVERSIÓN PRIVADA		
Total de costos	\$474.639'765.354	Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
Margen bruto	\$39.349'952.775	249.554'418.338	52,58	20.689'279.098
Valor total predios a adquirir	\$191.554'309.289			
Compensación de viviendas	\$4.708'661.778			
Compensación de comercios	\$104'608.800			
Total	\$196.367'579.867			
VALORES AGREGADOS AL PRECIO POR M2 INICIAL				
Margen de participación por M2 para actual residentes				\$189.507
Avaluó a adquirir con incremento				\$2'475.350
Porcentaje diferencial				149,08%

Fuente: Elaboración y cálculos propios del investigador

Siguiendo la misma metodología se evalúa al P.P.E.G. Debe tenerse en cuenta que el plan no establece un avalúo inicial de los bienes a adquirir, por tal razón se equipara este precio actual Pa al precio de venta esperado Pv, puesto que la lógica supone que el inversionista no propietario o no residente, únicamente debe recibir un margen de utilidad que provenga de lo que renta su inversión, sin que pueda aprovecharse de los rendimientos por cuenta del incremento de la ocupación, dado que esta debería por principio ser de resorte exclusivo de los propietarios nativos del sector y del Municipio.

El esquema implica una participación en el margen de utilidad del 69,76% que se traduce en una participación puntual de \$643.530 m2 y con un porcentaje diferencial que asciende a 26,97% con el precio inicialmente pagado, esto es mejoraría las condiciones iniciales para los propietarios en casi una cuarta parte y arrojaría una tasación del m2 equivalente a \$3'029.425.

Un elemento interesante de este modelo corresponde a la plusvalía estimada la cual es ostensiblemente más baja que en los análisis hechos al P.P.L.C, el fenómeno se debe a que esta ha quedado en manos de los propietarios actuales del área lo que resulta deseable si se tiene en cuenta que son estas personas quienes han pagado los impuestos durante toda la vida del sector y quienes en la medida de sus posibilidades se han encargado de su conservación.

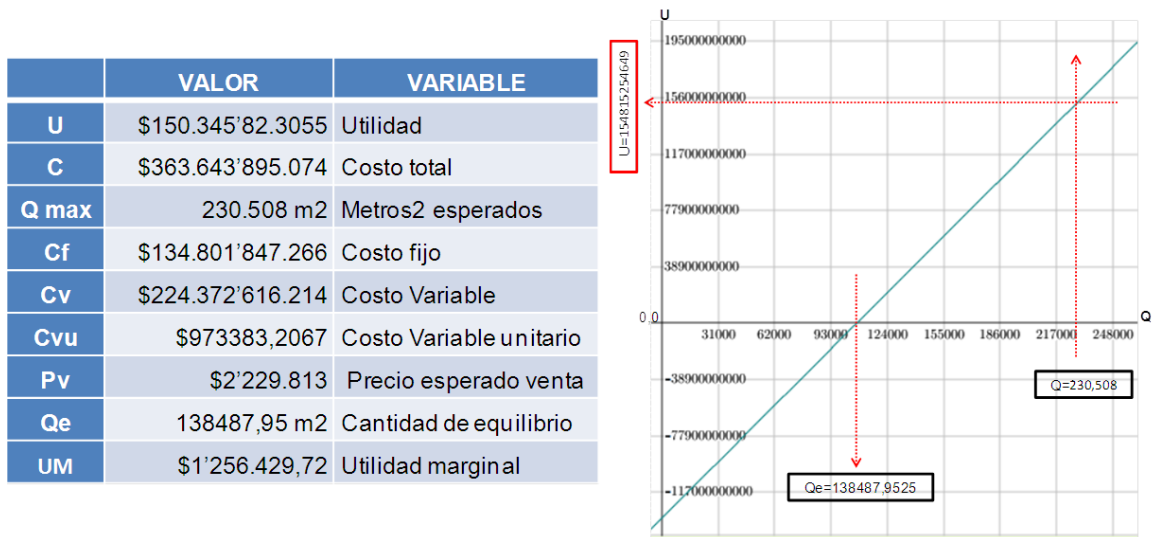
Tabla 27. Modelo de estimación para el P.P.E.G con Pa=Pv

VARIABLES DEL DISEÑO ACTUAL CON Pv=Pa		REPARTO DEL MARGEN BRUTO DE UTILIDAD POR REPARTO APRORRATA CON VARIABLES DEL DISEÑO ACTUAL		
Avalúo inicial dejado de pagar	56.394			
Avalúo inicial Ajustado a ley	\$2'011.111			
Avalúo futuro Venta M2	\$2'011.111			
Avalúo M2 con compensaciones	\$2'011.111			
Avalúo a adquirir M2	\$2'385.895			
Plusvalía estimada M2	\$502.128			
Ingresos por ventas	\$244.895'620.115			
Total de costos	\$192.873'310.477			
Margen bruto	\$52.022'309.638			
Valor total predios a adquirir	\$113.414'593.734			
Compensación de viviendas	\$18.135'577.500			
Compensación de comercios	\$3.000'000.000			
Total	\$134.550'171.234			
		INVERSIÓN RECURSO SUELO		
		Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
		\$134.550'171.234	69,76	\$36.291'235.177
		INVERSIÓN PUBLICA		
		Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
		\$10.782'984.235	5,59	\$2.908'415.598
		INVERSIÓN PRIVADA		
		Valor Costo	% en el costo	Participación en margen bruto
		\$47.540'155.008	24,65	\$12.822'658.863
VALORES AGREGADOS AL PRECIO POR M2 INICIAL				
Margen de participación por M2 para actual residentes		643.530		
Avalúo a adquirir con incremento		3'029.425		
Porcentaje diferencial		26,97%		

Fuente: Elaboración y cálculos propios del investigador

- Ponderación de los derechos residuales de los propietarios actuales de las zonas de intervención.** Se tiene la estimación del modelo financiero del P.P.L.C como una función típica que relaciona la utilidad, los ingresos y los costos así: $U=I-C$, el desarrollo de la ecuación deriva en la formación de $U=(Pv*Q)-(Cf+Cv)$, en la que las variables del ingreso se reemplazan por los precios de venta y las cantidades y los costos se especifican en fijos y variables, la ecuación adquiere la forma de $U=QPv-QCvu-Cf$ en la que se expresa el costo variable en los términos de la multiplicación del costo variable unitario por el número de cantidades producidas. Para un nivel de producción $Q=230.508$ m², que es el proyectado en el P.P.L.C y que se toma como máximo, se tiene una función de utilidad $fU= 1256429,72X-134801847,266$, Los valores resultantes de la función toman los siguientes valores en las variables:

Tabla 28. Función de utilidad y variables para el modelo financiero del P.P.L.C



Fuente: Elaboración y cálculos propios del investigador

Cuando se iguala la utilidad a cero $U=0$ se estima el punto de corte de la función sobre el eje X correspondiente a las cantidades y tomando el eje Y como el de la utilidad. Para una utilidad cero (punto de equilibrio) la función se estimaría en $CF/(Pv-Cvu) = Q$, los niveles de Q necesarios son de 138487,95m². Por encima

de esta cantidad se empezara a dar márgenes de utilidad.

La utilidad marginal UM corresponde a \$1'127.795 por m², esto es el valor de utilidad que agrega el construir un metro cuadrado más, este dentro de esta utilidad existe un aporte significativo del costo fijo correspondiente al valor del suelo Cfp, el cual permite la creación de nuevas unidades sin que aumente el rubro del costo, esto es, que se va dividiendo proporcionalmente al número de las nuevas unidades marginales e incorporando menos costo a cada una de ellas.

Los derechos residuales de propiedad, entendidos como la posibilidad que tienen los actuales propietarios de desarrollar construcciones en altura y beneficiarse plenamente con la reducción gradual que supone los costos fijos, lo que en términos más precisos es que la propiedad del predio implica también la propiedad del potencial del suelo de ser edificado en altura y propiciar un incremento de las utilidades del negocio vía aprovechamiento de los costos fijos del suelo, los cuales al aumentar las unidades construidas tienen a cero marginalmente. Este potencial podrían ponderarse si se encontrara la participación que tiene el Cf en la función de utilidad.

La propuesta para encontrar ese coeficiente que pueda explicar en alguna medida los derechos residuales es encontrar la elasticidad del Cf, particularmente el del valor de los predios Cfp al interior de la función de utilidad.

Para procurar lo descrito, es necesario precisar que el análisis se debe extender a los valores que estén por encima de las cantidades que suponen el punto de equilibrio, esto en virtud a que solamente a partir de este punto la función empieza a conjugar las características del costo fijo, del costo variable y del ingreso entendido como resultado de las mismas cantidades.

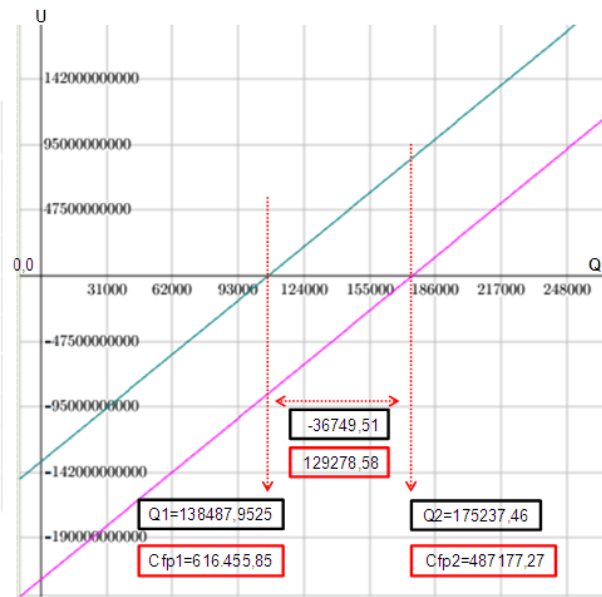
El segundo paso comprende estimar el costo medio del valor de los predios Cfp¹

en el punto de equilibrio de la función de utilidad. Acto seguido se debe ponderar el cambio que supone retirara el Cfp, para ello si la $fU= QX-Cf$ entonces se disgrega y resta el Cfp del Cf, así $fU= QX-(Cf-Cfp)$. La función obtenida tiene la misma pendiente que la función inicial pero incorpora los efectos de retirar el Cfp.

Las dos funciones responden a una suerte de desplazamiento general de la función inicial a la obtenida por lo que le es aplicable el criterio microeconómico del fenómeno del desplazamiento de la función. Queda entonces por estimar el nuevo punto de equilibrio y el costo medio del valor de los predios Cfp1 en el nuevo punto de equilibrio. Acto seguido se encuentran las diferencias que ha dejado el desplazamiento en Q y la diferencia que existe entre el Cfp del equilibrio 1 y el del equilibrio 2.

Tabla 29. Análisis del efecto de sustracción del Cfp para el P.P.L.C

VARIABLE	VALOR
Qe1	138487,9525
Qe2	175237,4632
Cfp/Q1	616455,8582
Cfp/Q2	487177,2737
Variación de QE	-0,265362511
Variación Cpf/Q	0,209712638
Elasticidad Cpf	-0,790287362
Diferencia QE1 Y QE2	-36749,51075
Diferencia Cpf1y 2	129278,5844



Fuente: Elaboración y cálculos propios del investigador.

En la gráfica se encuentran expuestos los pasos descritos anteriormente, téngase en cuenta que la representación de la función agua marina es la inicial y la fucsia involucra el efecto de retirar el Cfp.

Si se operan las diferencias entre las cantidades de equilibrio en el sentido de procurar entender la elasticidad del Cfp en la función de utilidad expresada en cantidades. La operación indica que el coeficiente es de -0,79 para la función del P.P.L.C, lo que indica que cada unidad nueva creada incorpora en su estructura de costos un ahorro de 0,79 del costo fijo del valor de los predios, lo que se traduce en mayores niveles de ganancia con cada unidad creada.

Si bien el mecanismo de estimación presentado es precario, puede ser útil para entender que cuando se estaría dejando de pagar a los actuales propietarios si únicamente se les concede el valor del terreno y no los derechos residuales de los que también son propietarios.

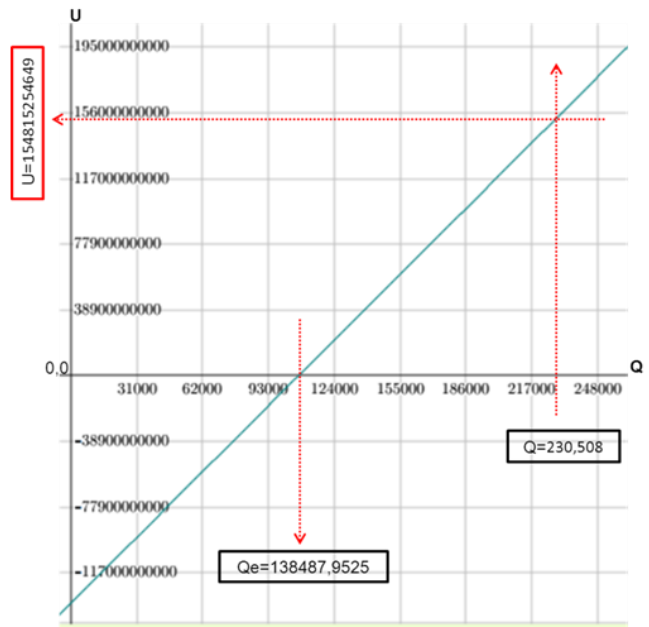
Si se multiplica el coeficiente por el valor ajustado del Cfp únicamente al segmento entre la Q_e y Q_{max} , existe un nivel global de ahorro por cuenta del área de \$26.933'665.723, que se traduce en un valor de ahorro por metro cuadrado de \$313.524 por m².

Siguiendo el modelo trazado para el P.P.L.C se efectúa la evaluación de los derechos residuales para el P.P.E.G. debe tenerse en cuenta que en el plan no se estableció un precio de compra inicial, por lo que se empleará el mismo mecanismo que en la formulación del modelo anterior esto es igualar el precio de venta futuro al precio de compra que le será reconocido a los propietarios actuales de la zona.

A continuación se presentan las variables determinantes de la función del modelo financiero del plan.

Tabla 30. Función de utilidad y variables para el modelo financiero del P.P.E.G

VARIABLE	VALOR
U	\$52'022.309.638
C	\$192.873'310.477
Qmax	132.599,11m2
Cf	\$109.620'045.142
Cv	\$249.554'418.338
Cvu	\$428.369,2628
Pv	\$1'846,887
Qe	95.925 m2
UM	\$1418.518,0965



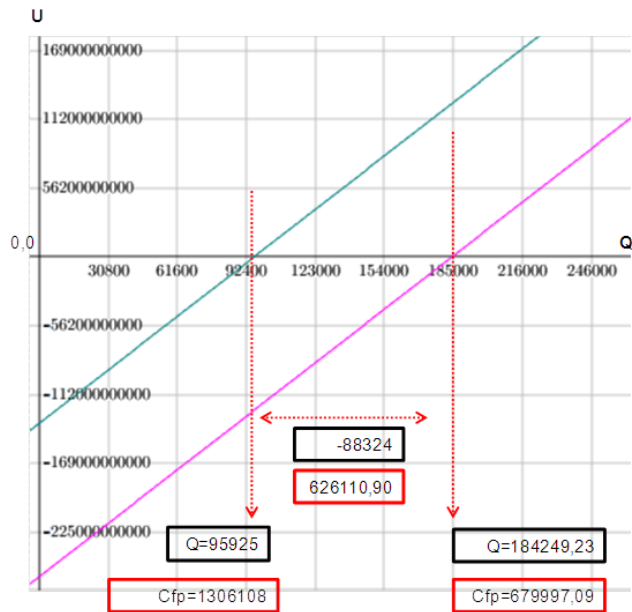
Fuente: Elaboración y cálculos propios del investigador.

El punto de equilibrio se logra con la cantidad 95.925, mientras que cuesta 1'418.518 construir un nuevo m2. El plan prevé la construcción de 132.599,11m2, cifra que se toma como cantidad máxima dentro de la función y que limita al eje x en la gráfica.

Para el ejercicio también se ha descontado del costo fijo total el que corresponde a los valores del suelo, generándose una función espejo de igual pendiente pero que incorpora el efecto mediante un desplazamiento a la derecha. En la función espejo la nueva cantidad de equilibrio es de 184.249,23m2, mientras que los Cfp1 y Cfp2 alcanzan los valores de 1'306.108 y de 679.997 respectivamente. Las diferencias se establecieron en -88324 para las cantidades y 626110,90 para el Cfp.

Tabla 31. Análisis del efecto de sustracción del Cfp para el P.P.E.G

VARIABLE	VALOR
Qe1	95925
Qe2	184249,2326
Cfp/Q1	1306108,002
Cfp/Q2	679997,0967
Variación de QE	-0,920755262
Variación Cpf/Q	0,479371464
Elasticidad Cpf	-0,520628536
Diferencia QE1 Y QE2	-88324
Diferencia Cpf1 y 2	626110,905



De la operación de los datos se deriva un ahorro general de \$65.228'999.090, que al deflactarse en el área total conduce a estimar un ahorro de \$319.905 por cada m².

Finalmente existen unas particularidades de los actuales planes parciales que tiene relación indirecta con la comunidad y resultan interesantes para documentar:

En el P.P.E.G se han incluido dos mecanismos que se deben ponderar, uno de ellos es el permitir a los residentes propietarios vivir en sus predios hasta que llegue el momento de intervenir el bloque donde está ubicada su vivienda y llegado ese momento ocupar alguna de las viviendas que ya se encuentren construidas⁹⁷. El otro es la posibilidad de efectuar una repartición de utilidades finales a prorrata de la inversión y en la que estarían incluidos los propietarios que

⁹⁷ Esta herramienta es congruente como una solución al problema de “coordinar en el tiempo y en el espacio las intervenciones multidimensionales sobre el congestionado medio físico, económico y social donde se interviene y de compartir adecuadamente entre las diferentes partes los riesgos y rendimientos de las inversiones”, *Ibíd.*, p. 24.

actúen en calidad de inversionistas. Sin embargo, no se establece ningún tipo de estrategia o mecanismo que se dirija a los residentes no propietarios, se estima vagamente en una de las recomendaciones finales que el Municipio planteé mecanismos para reducir el desplazamiento, pero no hay medidas engranadas o articuladas dentro del plan.

- En el P.P.L.C se incluyen dentro del modelo financiero la construcción de un hotel y de una torre empresarial, las cuales no fueron de tratamiento durante el modelo urbanístico, estos aparecen sin una argumentación aparente, ni sustentar su función dentro del proyecto. Este tipo de elementos no deberían incorporarse a modo de rueda suelta en un plan parcial como el que se pretende implementar en el barrio la Concordia máximo cuando uno de los elementos relevantes para lograr que el cumplimiento de sus objetivos es delinear una imagen-objetivo de la transformación propuesta, lo cual se dificulta si los cambios aparecen de un momento a otra sin que medie su articulación al proyecto.
- En el plan P.P.L.C se encuentra deseable la entrega de la totalidad de la ejecución del proyecto a un único concesionario, argumentando para ello la necesidad de condiciones técnicas y patrimoniales. No obstante, poco o nada se analiza los costos de intermediación que generaría un modelo de ejecución así, ni los riesgos que supone una estructura casi monopólica como esa, ni la geografía de incentivos a la instalación de rentas por parte del único inversionista que terminarían por transformar utilidad social en ganancia particular y tampoco las diferencias sustanciales entre el promotor particular y el promotor público en casos como la creación de vivienda VIS⁹⁸.

⁹⁸ Para mayor entendimiento véase el penúltimo párrafo del acápite 3.1.1

CONCLUSIONES

Los planes parciales estudiados tienen niveles precarios de participación comunitaria. Se han enfocado en la recuperación de zonas priorizando el valor arquitectónico de las áreas sobre el principio que señala “ninguna de las partes participantes debe verse desfavorecida”, lo que es someter a la comunidad residente a una situación de despojo.

Para incorporar activamente la comunidad, los planes deben articular una política de no desplazamiento, un modelo de movilidad socioeconómica ascendente de las comunidades establecidas, una imagen-objetivo que incluya la población actual y rediseñar el nivel de intervención Estatal para que atienda a una estrategia de “recuperación de áreas urbanas deterioradas”, en la que por mensajes concretos a los inversionistas se incentive una dinámica autónoma y sostenida de recuperación, disminuyendo la tensión social entre los propietarios y residentes frente al proyecto, minimizando los costos de transacción, reduciendo los efectos de las externalidades negativas y maximizando los beneficios sociales.

De mantenerse la modalidad actual de los planes sería prudente redefinir las remuneraciones y compensaciones a propietarios y residentes, dado que las recias condiciones del mercado inmobiliario de la ciudad, podría generar que los resultados esperados se vean contrarrestados.

El mayor reto para efectuar los ajustes descritos son las imitaciones de índole legal, la supeditación de las normas regionales a las nacionales, el principio de la legalidad del acto administrativo y de la responsabilidad del servidor público⁹⁹, que harán que el promotor público no tenga incentivos a optar por medidas distintas a ejecutar indiscriminadamente el mecanismo legal.

⁹⁹ En este sentido la obra del profesor Rojas resalta la importancia que tiene el “Afrontar de forma flexible los problemas e incertidumbres inherentes a intervenir en una estructura urbana consolidada y en evolución” para lo cual se necesitan recursos normativos que permitan adaptarse rápidamente a las circunstancias complejas.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Determinantes plan parcial de renovación urbana la Concordia. Bucaramanga [s.n.] 2009. 14 p.

------. Plan de desarrollo 2008-2011 "Bucaramanga Empresa de todos". Bucaramanga: [s.n.], 2008. 134 p.

------. Respuesta oficio No 02121 de fecha marzo 16 de 2012. Bucaramanga: [s.n.]. 2012. 2 p.

BUCARAMANGA. CÁMARA DE COMERCIO. Informe final de diagnóstico de gestión social jurídica y económica. Bucaramanga: [s.n.] 2010. 109 p.

------. Informe final "Documento de formulación modelo urbanístico". Bucaramanga: [s.n.] 2010. 162 p.

------. Informe final "Proyecto de decreto". Bucaramanga [s.n.] 2010. 37 p.

AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA. Reglamento del Programa de Redensificación de Inmuebles y Conservación del Patrimonio Cultural de Guadalajara. Sitio web del Ayuntamiento de Guadalajara [en línea]. Octubre-noviembre 2011 [citado en 15 octubre 2011]. Disponible en Internet: <http://www.guadalajara.gob.mx/reglamentos/reglamentosnuevos/Reg.ProgramaRedensificaci%C3%B3nInmueblesConservaci%C3%B3nPatrimonioCulturalGuadalajara.pdf>.

BONILLA, Elssy y Penélope, Rodríguez. Más allá del dilema de los métodos, Bogotá D.C.: Grupo Editorial Norma, 1997. 334 p.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia CONPES 3305, Lineamientos Para Optimizar La Política De Desarrollo Urbano. Bogotá D.C: [s.n.], 2004. 20 p.

EPYPSA. Consultoría para la Formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana “Barrio Gaitán” a partir del Área establecida por el Municipio de Bucaramanga. Diagnóstico del área objeto de planificación. Bucaramanga: [s.n.] 2009. 203 p.

----- . Consultoría para la Formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana “Barrio Gaitán” a partir del Área establecida por el Municipio de Bucaramanga. Estudio preliminar de mercado para el plan parcial. Bucaramanga: [s.n.]. 2010. 118 p.

----- . Consultoría para la Formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana “Barrio Gaitán” a partir del Área establecida por el Municipio de Bucaramanga. Formulación del plan parcial. Bucaramanga: [s.n.]. 2010. 162 p.

FOUCAULT, Michel. Seguridad, Territorio, población. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006. 469 p. ISBN 950-577-671-4.

FUENTES, Héctor Julio Duran y GONZÁLEZ, Laura Marcela Cifuentes. El mercado inmobiliario y los precios del suelo ante choques económico el caso de: Sogamoso y la venta de Acerías Paz del Rio S.A.. Trabajo de grado Economista. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía, 2008. 118 p.

MORALES, Ninette. Estrategia municipal para la participación comunitaria en el mejoramiento del hábitat, Managua, Nicaragua. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, 2005. 74 p.

ONUHABITAD. Guía para la prevención local hacia las políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Programa ciudades más seguras. Santiago de Chile.: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), 2009. 140 p. ISBN: 978-92-1-132050

PRADA, María Consuelo y PEDRAZA, Yulder Yesid. Análisis comparativo entre la acción urbanística y la renovación urbana para la vivienda de interés social en Bucaramanga. Trabajo de grado Especialista Alta Gerencia. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ingenierías Físico Mecánicas. Escuela de estudios industriales y empresariales, 2008. 101 p.

PVS. Santander Offshoring&Outsourcing Park. Sitio web PVSagencia [en línea]. Octubre-noviembre 2011 [citado en 15 octubre 2011]. Disponible en Internet: http://www.pvsagencia.com/zonafranca/santander_offshoring_outsourcing_park.pdf.

ROJAS, Eduardo. Volver al centro. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. 314 p. ISBN 1931003718.

TELLEZ, Sánchez Rafael. Entramados territoriales de poder II. Bucaramanga: Publicaciones UIS, 2008. 23 p.

VENEZUELA. CONGRESO DE LA RÉPÚBLICA BOLIVARIANA. Ley de Regularización y Control de los Arrendamientos de Viviendas. Gaceta Oficial Extraordinaria de Venezuela (12, noviembre, 2011). Caracas, 2011. No. 6053.p. 1-15.

WILLIAMSON, Oliver y WINTER, Sidney. La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo. Sydney: Fondo de Cultura Económica, 1996. 325 p. ISBN 968-16-4681-9