





# La planificación urbana como proceso regulador del mercado del suelo urbano y generador de vivienda social

Augusto Mendoza Castillo

Universidad San Ignacio de Loyola, Perú

Recibido: 5 de septiembre del 2016 / Aprobado: 6 de diciembre del 2016

La vivienda social se ofrece a las familias que no pueden acceder al mercado formal de viviendas. Las condiciones de su actual oferta en el país no benefician necesariamente al público objetivo, debido a la falta de procedimientos de identificación y segregación de beneficiarios, pero, sobre todo, a que el subsidio se aplica sobre la tasa de interés bancario, en consecuencia, la tasa disminuye y, en un primer momento, disminuye también el precio de venta de la vivienda. Sin embargo, al no atacar la estructura de gasto de la vivienda, especialmente su componente más volátil (el valor del suelo), el precio de la vivienda vuelve a subir y anula el subsidio. A diferencia de lo anterior, la regulación del mercado del suelo por la planificación urbana determina instrumentos técnico-normativos (captura de valor de suelo y transferencia de aprovechamiento urbanístico) que permiten generar proyectos de vivienda social en un entorno urbano de calidad.

mercado de suelo urbano, vivienda social, urbanismo, planificación urbana, regulación del suelo urbano, servicios urbanos

## Urban Planning as a Regulation Process of Urban Land Market and a Generator of Social Housing

*The Social Housing is available for families who do not have access to the formal housing market. However, the conditions of its current offer in the country do not necessarily benefit the target public, because the beneficiaries have not been identified nor segregated, but above all because the bank interest rate applies on the subsidy reducing it. On one hand, by lowering the housing price its sale price is reduced too, but since the expense structure of the housing is not involved, specially its most volatile component — the value of land, the housing price increases again and voids the subsidy. On the other hand, the regulation of land market, taking into account urban planning, determines a technical-normative instruments (capture of land value and transference of urban exploitation) which allows the implementation of Social Housing projects in a quality urban environment.*

land market, social housing, urbanism, urban planning, regulation of urban land, urban services

## INTRODUCCIÓN

La ciudad es una respuesta colectiva a la necesidad común de las personas de desarrollarse, pues el progreso de una ciudad no depende de las intervenciones aisladas de los individuos, sino de las sinergias que estas producen entre sí. En dicho sentido, el valor de las intervenciones individuales en las ciudades dependen unas de las otras, generando economías de aglomeración y escala. Asimismo, en la medida en que esto puede generar efectos negativos debido a la posición de dominio de la propiedad de suelo urbano, se hace necesaria la regulación pública del desarrollo urbano.

Las ciudades no son meras ocupaciones de suelo, son, sobre todo, un espacio de creación humana, un lugar de intercambio de bienes y cultura, un hervidero de ideas y conceptos, una amalgama de sus integrantes y un crisol de conocimientos. El ser humano encuentra su fin y su derrotero en la colectividad urbana; por ello, la ocupación de las personas en la ciudad debería tener las facilidades adecuadas para su desarrollo. La vivienda y los servicios urbanos son indispensables para el bienestar de los ciudadanos. La ciudad no podría funcionar de manera eficaz si una parte de su población no obtiene de ella niveles mínimos de habitabilidad. En tal sentido, la vivienda social es la respuesta colectiva para la población que no logra acceder a las soluciones del mercado, que permitirá mejorar la eficiencia del conglomerado urbano.

## CARACTERÍSTICAS DE LA GENERACIÓN DE OFERTA DE VIVIENDAS SOCIALES

En el mercado inmobiliario, los proveedores de viviendas buscan racionalizar los costos para ofertar viviendas que se adapten a las condiciones de la demanda. Sin embargo, el mercado construye soluciones habitacionales para el segmento que pueda pagarlas y para generarles ganancias a los proveedores privados. Por lo tanto, los segmentos que no puedan pagar dichas viviendas no se verán beneficiados. La población que no logra acceder al mercado formal de viviendas se inclina por la oferta del mercado informal, que edifica inmuebles con bajos niveles de calidad y en condiciones subestándares.

Hay familias que acceden a las viviendas del mercado informal o a las existentes con una edificabilidad subestándar y mínimos servicios (ambientes desgastados, instalaciones deterioradas, falta de servicios públicos, entorno

social difícil, entre otros) o que acceden a un emplazamiento sin habilitación, donde primero se habita y luego se realiza dicha habilitación, es decir, forma parte de una “ciudad al revés” (Calderón, 2006).

La población de bajos recursos que no logra ingresar al mercado formal de vivienda accede a un emplazamiento sin servicios ni construcciones habitables, edifica progresivamente la vivienda y gestiona la inversión para contar con servicios urbanos, como saneamiento, energía, pistas y veredas (Driant, 2015). Esta habilitación de servicios y edificación de viviendas se va aplazando. Las inversiones realizadas generan activos incompletos, cuya depreciación es más rápida que su habilitación, con lo cual este tipo de urbanización, que primero se habita y luego se habilita, resulta inviable para diseñar viviendas y ciudades adecuadas, pues no logran salir de su estado subestándar (Riofrío y Driant, 1987)<sup>1</sup>. Por lo tanto, la vivienda social permite que la población que no accede al mercado de vivienda formal alcance una solución habitacional adecuada en un entorno urbano habilitado, a fin de evitar así los resultados perversos de la habilitación tipo barriada<sup>2</sup>. Dicho esto, la vivienda social no solo deberá entenderse como la unidad inmobiliaria, sino, sobre todo, como la suma de vivienda, servicios y espacio público, que determina la calidad de la unidad habitacional.

La vivienda social es, entonces, una unidad inmobiliaria que no ingresa al mercado pues es entregada a los pobladores beneficiarios del Estado a un precio fuera de mercado, o bien es una unidad dentro del mercado, pero a precio subsidiado por el Estado para un público objetivo acotado. En ambas situaciones, el rol del Estado como proveedor o como financista es central; sin su participación no existe la vivienda social. En el Perú, los subsidios a la vivienda se han gestionado a través del Fondo Mivivienda y sus diferentes ofertas de subsidios. Pese a la diversidad de ofertas de servicios, su aplicación no necesariamente ha beneficiado a las familias con menos ingresos, ya

---

1 Según Gustavo Riofrío, existen dos tipos de urbanizaciones: convencional (primero se habilita y luego se habita) y barriada (al revés).

2 Las distintas definiciones de vivienda social o vivienda de interés social coinciden en que son una oferta para aquellas porciones de la población que no logra acceder a ellas a través del mercado formal.

que no hay un mecanismo de control en función del usuario objetivo y que el subsidio a las tasas de interés bancarias reproducen la partición de la demanda según las condiciones del mercado. En consecuencia, el sector de las familias demandantes que puede pagar los precios del mercado es el que toma la oferta de subvención del Fondo Mivivienda (Instituto Peruano de Economía, 2010).

La oferta de viviendas sociales, asociadas a la oferta formal de viviendas sin una distinción clara de su público objetivo, se enfrenta a una estructura de costos que afecta la generación de su oferta, en este sentido el factor que más influye en el aumento del precio de la vivienda y disminuye el carácter social de la vivienda subsidiada es el valor del suelo. Asimismo, el gran inconveniente de tener que canalizar el subsidio mediante el sistema bancario es que las familias de bajos ingresos difícilmente toman los servicios financieros de la banca formal.

Por ello y por las condiciones a las que se enfrentan las familias para acceder a las viviendas sociales, se pueden identificar dos problemas:

1. Los precios de las viviendas aún son demasiado altos a pesar del subsidio, pues uno de sus componentes, el valor del suelo, incrementa el valor total y, en consecuencia, las familias con menos ingresos salen del mercado.
2. Las condiciones bancarias para acceder a los créditos hacen que las familias de menores ingresos no puedan acceder al sistema bancario y, en consecuencia, tampoco a la oferta de viviendas sociales.

Elevar el monto del subsidio no quiere decir que este llegará a la población de bajos recursos, al contrario, lo dejará en manos de familias no necesariamente de bajos recursos; lo que se subvenciona es el valor del total del bien y el valor del suelo, uno de sus componentes principales, no tiene ninguna regulación.

Entonces, solucionar el problema de las familias que no logran acceder a las viviendas en el mercado formal es un asunto de regulación e intervención en el imperfecto mercado del suelo urbano y del diseño de un proceso social que visibilice las condiciones de formalización bancaria de la población.

## EL MERCADO DEL SUELO Y SU REGULACIÓN

El suelo urbano debe entenderse como un bien que existe solo a partir de la concepción de la ciudad. La propiedad adquiere valor en su relación con otros predios y servicios, todo ello construcción del colectivo que hace la ciudad. Es por eso por lo que la existencia de un predio se verifica a partir de la existencia de dicho predio en la ciudad y, por lo tanto, su valor depende de la existencia de la ciudad.

En la legislación peruana, se reconoce la necesidad de la adecuación y el aporte de las propiedades urbanas, en dicho sentido se establecen limitaciones del ejercicio de la propiedad privada en función del bien común. La Constitución Política del Perú establece que el derecho de propiedad “se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley” (Constitución Política del Perú, art. 70). Asimismo, el Código Civil peruano, en lo referido a Derechos Reales, establece restricciones al uso de la propiedad, y también indica: “La propiedad predial queda sujeta a la zonificación, a los procesos de habilitación y subdivisión y a los requisitos y limitaciones que establecen las disposiciones respectivas” (Código Civil, art. 195), es decir, las normas urbanísticas delimitan el uso, disfrute y renta de las propiedades urbanas. La estructura normativa peruana, por tanto, sustenta el carácter normativo y los alcances de los instrumentos locales de planificación urbana, como la zonificación, los parámetros urbanísticos y las normas que disponen los parámetros del ejercicio de la propiedad en función del bien común urbano. La normativa de desarrollo urbano establece las condiciones en las que la propiedad predial urbana se ejerce en función del bien común.

El valor de mercado de los predios urbanos se basa en la ubicación de estos con respecto a los servicios urbanos<sup>3</sup> y a otras actividades urbanas que permitan a los habitantes, personas, familias o empresas un adecuado desarrollo de sus actividades. Un emplazamiento tendrá mayor valor en la medida en que

---

3 Consideremos los servicios urbanos como aquellos servicios que junto con la unidad inmobiliaria (vivienda u oficina) se prestan a los usuarios de los predios, a fin de que cuenten con las facilidades necesarias para desarrollar sus actividades. Estos servicios pueden ser equipamientos urbanos (salud, educación, recreación, seguridad, comunales, etcétera) e infraestructura (saneamiento, energía, comunicaciones, transporte y otros).

le permita al poblador acceder a servicios que satisfagan sus necesidades o desarrollar adecuadamente sus actividades productivas en función de la accesibilidad a otras actividades logísticas o de mercado. Esto agrega una mayor complejidad a la dotación de viviendas sociales, pues no solo implica entregar una unidad inmobiliaria, sino también acondicionarla para que la familia desarrolle adecuadamente sus actividades, es decir, la vivienda social deberá desarrollarse en un entorno urbano con presencia de equipamiento urbano e infraestructura.

Respecto de la regulación del desarrollo urbano, el gobierno de la ciudad, en cumplimiento con la ley, establece las condiciones para el usufructo de la propiedad predial urbana, el tipo de uso que se le debe dar, las condiciones de edificabilidad, los aportes y, en general, las condiciones por las cuales el derecho sobre la propiedad predial urbana se ejerce (Chang, 2014; Gonzales, 2013). Es el planificador urbano quien analiza las condiciones del mercado del suelo y el acceso a servicios, y quien propone las condiciones normativas de desarrollo urbanístico para mejorar la eficiencia del uso del suelo y la dotación de servicios para la ciudad. Asimismo, determina las condiciones de desarrollo de la ciudad, lo cual significa no solo la identificación de las zonas donde se desarrollarán las viviendas sociales, sino también el mecanismo por el cual se generarán los procesos de financiamiento, aprovechando la generación de valor del suelo.

La planificación urbana, para responder de manera normativa lo anterior, regula las imperfecciones del mercado del suelo a través de los planes urbanos; estos deben recoger y analizar las características de la ocupación del suelo<sup>4</sup> y traducirlas a la normativa técnico-urbanística necesaria para promover el uso eficiente del suelo y evitar las posiciones de dominio en el mercado

---

4 Esto significa determinar la demanda del suelo residencial, comercial o industrial, las características de su producción, las condiciones de su mercado, la previsión de su demanda y de los servicios urbanos, la estimación de la renta potencial, entre otros análisis. Todo ello está muy distante de la práctica peruana usual de colorear los planos urbanos.

urbano. Para ello, el gobierno local plantea diversos instrumentos técnico-normativos que establecen las condiciones de desarrollo urbano<sup>5</sup>:

- La calificación de los tipos de **uso de suelo** (residencial, comercial, industrial, localización de equipamientos, reserva del suelo para uso futuro) se norma mediante la zonificación urbana.
- La **edificabilidad** se entiende como la totalidad del área útil que se puede construir en un predio bajo los parámetros urbanísticos de la zonificación urbana respectiva. En la normativa peruana, esto se verifica con los parámetros urbanísticos definidos en el Plan Urbano.

Además de los anteriores, otro instrumento desarrollado con mayor precisión en la legislación española permite establecer más eficazmente la regulación del mercado del suelo:

- El **aprovechamiento urbanístico** en la legislación española corresponde a la normalización en términos de mercado del área edificable, es decir, se expresa en metros cuadrados el valor de mercado de la edificabilidad. La cual, por supuesto, depende de su localización relativa y del tipo de uso (comercial, residencial u otro). Uno de sus principales beneficios es la generación de suelo habilitado para uso público (Mustafá, 2009).

La función central del aprovechamiento urbanístico en el planeamiento urbano es generar un instrumento que permita repartir las cargas y beneficios de manera más transparente y justa entre los actores del desarrollo urbano.

Estos instrumentos permiten que la planificación urbana regule el mercado del suelo sin poner límites a la valorización de los predios, sino repartiendo de manera más eficiente los beneficios que genera el desarrollo del suelo: no limita el precio del suelo, genera mecanismos técnico-normativos que reparten la renta en términos de mercado o capturan el valor del suelo para el financiamiento del desarrollo urbano.

---

5 Al respecto, véase el Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible; sobre todo, los títulos IV al VI. En esta norma, se plantea por primera vez la separación entre los derechos de propiedad del suelo de los derechos de edificabilidad que pueden tener titulares diferentes.

En términos de implementación de vivienda social, la planificación urbana indica dónde realizarla, bajo qué parámetros urbanísticos y bajo qué modelo de gestión urbana (si se requieren transferencias, derechos de edificabilidad o aportes urbanos), asimismo, indica cómo capturar valor y cómo redistribuirlo en la ciudad. Como concepto base se debe entender que si bien el valor del suelo puede tener valores diferentes, el aprovechamiento que este genere debiera tender a equipararse en toda la ciudad.

#### **A MODO DE CONCLUSIÓN: INSTRUMENTOS Y PROCESOS QUE FOMENTAN LA GENERACIÓN DE PROYECTOS PRIVADOS DE LA VIVIENDA SOCIAL**

Cualesquiera de los instrumentos técnico-normativos que se elijan para implementar la vivienda social deben responder eficazmente a sus dos dimensiones:

- La calidad de la unidad inmobiliaria.
- La calidad de sus servicios urbanos.

Es decir, no solo se atiende la dotación de una unidad inmobiliaria, sino además esta deberá tener los servicios urbanos necesarios para el adecuado desarrollo de las familias y las comunidades que se asienten sobre ellas. La planificación urbana debe responder entonces a las demandas de las poblaciones por ella, sea a través de soluciones de mercado o de intervenciones directas del gobierno de la ciudad o del gobierno central.

En el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado mediante Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA, se establecen algunos instrumentos que permiten que la generación de proyectos de vivienda social mejore la rentabilidad de los proyectos de desarrollo urbano orientados al mercado. Estos son algunos de estos instrumentos reconocidos en la norma mencionada:

- La transferencia de edificabilidad (denominada Derechos Adicionales de Edificabilidad Transmisibles) permite generar vivienda social vinculando porciones de suelo de diferente valor de la ciudad. Para ello, en las “zonas generadoras” se reserva parte de la edificabilidad normativa que luego se transferirá a la “zonas receptoras” que aumentan su edificabilidad y por lo tanto la rentabilidad de los proyectos. Con lo

cual el mercado fomenta proyectos para generar viviendas sociales. Esto también podría financiar procesos de rehabilitación urbana.

- Los planes integrales que desarrollen reajuste de suelos pueden generar no solo viviendas sociales (mediante el uso de la zonificación inclusiva que, como indica la norma, puede aumentar la edificabilidad del proyecto), sino también mejorarían la dotación de espacio público y de equipamiento urbano que, en buena cuenta, mejoran el valor de mercado de las unidades inmobiliarias generadas.

Asimismo, la norma mencionada establece el mecanismo de la formación de la Unidad de Gestión Urbanística (aunque ya existía en el reglamento precedente) la cual permite una gestión de proyectos de desarrollo urbano más eficiente, en la que se integren propietarios, desarrolladores, posesionarios, inversionistas, agencias del gobierno, entre otros, para la implementación y estructuración financiera de proyectos de desarrollo urbano.

Tal como se aprecia en el párrafo anterior, las políticas públicas en el Perú tienden a primar las soluciones de mercado, pues los mecanismos que establecen promueven la oferta privada para la dotación de viviendas sociales como parte del negocio privado. En dicho sentido, la normativa comparada, sobre todo con España, nos permite identificar que el concepto de “aprovechamiento urbanístico” es un medio eficaz para desarrollar con mayor eficiencia procesos de captura de valor que permitan financiar la infraestructura urbana necesaria para dotar de servicios públicos (Francia, 2014). Asimismo, la transferencia de aprovechamiento urbanístico permitirá que los proyectos de vivienda social en áreas no rentables de la ciudad sean más atractivos para los desarrolladores privados.

La ciudad es una poderosa economía en expansión. Los beneficios que se obtienen de ella, públicos y privados, existen a partir de la existencia misma de la ciudad. Los problemas comunes a su población o a parte de ella deberían ser asumidos colectivamente por la ciudad. El urbanismo debe generar los procedimientos técnico-normativos que permitan a la gestión de la ciudad generar mayores niveles de bienestar a su población mediante la dotación de servicios urbanos y la oferta de unidades de vivienda acorde con las capacidades de las familias.

## REFERENCIAS

- Calderón, J. (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: Lincoln Institute of Land Policy SINCO Editores.
- Chang, R. (2014). De la concepción civilista del derecho de propiedad predial a la conversión urbanística, una necesaria evolución. *Revista de Derecho Administrativo*, (14), 43-64.
- Driant, J.-C. (2015). *Las barriadas de Lima: Historia e interpretación*. Lima: Institut Français d'Études Andines. Recuperado de <http://books.openedition.org/ifea/6962>
- Francia, L. (2014). Las transferencias de aprovechamiento urbanístico como mecanismo de gestión para la obtención gratuita de suelos dotacionales y para compensar déficits de áreas verdes. *Revista de Derecho Administrativo*, (14), 117-136.
- Gonzales, G. (2013). *Derecho urbanístico* (7.ª ed.). Lima: Ediciones Legales.
- Instituto Peruano de Economía. (2010). El curioso caso del Fondo Mi Vivienda. *Revista de Gestión Pública y Desarrollo*, (2), A9-A12.
- Mustafá Tomás, Y.-H. (2009). Régimen de las transferencias y reservas de aprovechamiento urbanístico. En especial el régimen de la Comunidad Valenciana. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (252), 65-98.
- Riofrió, G., y Driant, J. C. (1987). *¿Qué vivienda han construido? Nuevos problemas en viejas barriadas*. Lima: Cidap, Tarea, IFEA.