



© Yu-Hung Hong

El reajuste de suelo para el desarrollo urbano y la reconstrucción después de una catástrofe

Muchos edificios dañados por el terremoto permanecen abandonados en Talca, Chile.

Yu-Hung Hong e Isabel Brain

El estado actual del desarrollo urbano en el mundo es inquietante y se encuentra plagado de catástrofes, tanto naturales como provocadas por el hombre. En muchos países en vías de desarrollo, los gobiernos no poseen la capacidad fiscal ni institucional para construir viviendas de interés social e infraestructura básica para la creciente población urbana, lo que da como resultado la proliferación de asentamientos informales. Al mismo tiempo, en algunas de estas regiones que sufren penurias económicas las catástrofes naturales han destruido hogares, caminos, sistemas de agua potable y alcantarillado y otros servicios públicos, limitando aún más los escasos servicios públicos con los que cuentan los habitantes de bajos recursos de las ciudades.

En respuesta a estos problemas, muchas agencias de asistencia internacional, tales como

UN-HABITAT y el Banco Mundial, así como también gobiernos, académicos y profesionales, están buscando nuevas ideas o renovando aquellas formas ya existentes para reconstruir las ciudades. Este artículo analiza una herramienta de gestión de suelos de gran arraigo que últimamente ha captado la atención (el reajuste de suelo, o RS) y describe de qué manera algunos elementos seleccionados de esta herramienta se están adoptando con el fin de apoyar los esfuerzos de reconstrucción posteriores al terremoto en Chile.

El enfoque de RS hace hincapié en la integración de la economía urbana, la planificación de las ciudades, las leyes y el gobierno con la gestión de suelos, a fin de generar una estrategia de desarrollo urbano integral o de mejoramiento. Este enfoque requiere la intervención de un equipo interdisciplinario de expertos con distintas perspectivas para trabajar en un proyecto concreto de desarrollo de suelos. Aunque muchos académicos, tales como Doebele (1982) y Hong y Needham (2007) han

destacado la importancia que tiene este enfoque integrador; algunos profesionales lo consideran meramente una herramienta para facilitar las operaciones inmobiliarias. Esta visión estrecha ha limitado las oportunidades en algunos países en vías de desarrollo para resolver los problemas de desarrollo y mejoramiento urbano de manera más integral.

El hecho de que el RS haya despertado nuevamente un interés se debe al reconocimiento de la importancia de coordinar a las instituciones económicas, legales, políticas y sociales a la hora de diseñar e implementar planes de desarrollo y redesarrollo urbano. Los profesionales también contemplan la posibilidad de utilizar la herramienta de RS no sólo para gestionar la urbanización de las periferias y la reconstrucción posterior a una catástrofe, sino también para mejorar los asentamientos informales, como es el caso en ciertas ciudades africanas que están experimentando una rápida urbanización. La aplicación de este enfoque de RS en los países en los cuales esta técnica nunca ha sido utilizada se encuentra todavía en una etapa experimental. En la actualidad, se están diseñando posibles proyectos piloto, aunque todavía no se han implementado en su totalidad, por lo que resulta necesaria una mayor investigación a fin de probar la validez de las afirmaciones que se han hecho sobre este enfoque.

Desafíos de la urbanización

En el año 2010, cerca del 50,7 por ciento de la población mundial (unos 3,5 mil millones de personas) vivía en áreas urbanas (Banco Mundial 2011). Se espera que este porcentaje aumente al 70 por ciento para el año 2050, en especial en la periferia de ciudades secundarias en los países en vías de desarrollo. De acuerdo con UN-HABITAT (2011), un tercio de la población urbana en los países en vías de desarrollo (1,2 mil millones de personas) vive en asentamientos informales y, a pesar de sus condiciones de vida subestándar, dichas poblaciones están creciendo, especialmente en la región al sur del Sahara en África y la región del Pacífico asiático. Entre 2000 y 2010, la cantidad de personas que viven en asentamientos informales aumentó unos 6 millones por año (Cities Alliance 2011).

Lamentablemente, el desarrollo de la infraestructura y los servicios básicos en la mayoría de los países africanos no han aumentado en la

misma medida. Aquellas ciudades en las que los servicios sanitarios, las carreteras, el agua potable y otros servicios ya se encontraban por debajo del nivel mínimo de desarrollo siguen teniendo limitados recursos fiscales y se encuentran en graves problemas para adaptarse a este crecimiento de población sin precedentes. Dos de los problemas principales que obstaculizan el mejoramiento urbano son las retenciones en concentraciones parcelarias y la falta de fondos públicos para financiar la infraestructura. Más adelante trataremos estos temas.

Las catástrofes naturales también se han cobrado su parte en las poblaciones urbanas. Según una estimación de las Naciones Unidas, los terremotos, tsunamis, derrumbes de tierra, inundaciones y erupciones volcánicas causaron en el año 2010 daños económicos por un total de US\$109 mil millones, es decir, tres veces más que en 2009 (Reuters 2011). Las ciudades de los países en vías de desarrollo que presentan una infraestructura y una salud fiscal deficientes son particularmente vulnerables y enfrentan un costo cada vez mayor, tanto para encarar tareas de reconstrucción posteriores a una catástrofe como para adaptarse a calamidades futuras. Por otra parte, resulta crucial solucionar los problemas asociados con la concentración parcelaria y el financiamiento de la infraestructura.

Las soluciones convencionales para tratar los problemas de concentración parcelaria, tales como la compra obligatoria (expropiación) y las operaciones de mercado, resultan costosas. Debido a la creciente demanda de que existan gobiernos democráticos y de que se reconozcan los derechos humanos referentes a una vivienda adecuada, la garantía de la posesión y la protección contra el desalojo forzoso, el enfoque tradicional, basado en medidas coercitivas mediante las cuales se expropia a los propietarios u ocupantes a los fines de la expansión y el redesarrollo urbano, se enfrenta actualmente con una fuerte oposición legal y protestas públicas (ver tabla 1).

Utilizar el mercado para facilitar las transferencias voluntarias de inmuebles también resulta problemático. Las retenciones por parte de ciertos propietarios en particular podrían frustrar el proyecto de redesarrollo y aumentar los costos de compensación para la adquisición de terrenos. En algunos países africanos en los que los mecanismos de mercado aún no se encuentran muy

TABLA 1
Comparación de los diferentes enfoques respecto a la organización de suelos

Compra obligatoria	Reajuste de suelo
Se basa en la coerción o en las ganancias exclusivas del vendedor.	Se basa en la participación y la atribución de poder a la comunidad.
Operación en efectivo que impone una pesada carga fiscal a los gobiernos municipales.	Operación basada en el patrimonio que reduce la necesidad de pagos de capital por adelantado para la adquisición de tierras.
Reubicación de las personas de bajos recursos en otras áreas remotas con acceso limitado al empleo y a los servicios públicos.	Reubicación de las personas de bajos recursos dentro del mismo barrio, con una mayor seguridad en la posesión y mejores condiciones de vivienda.
Redefinición de los ocupantes existentes, con frecuencia mediante el aburguesamiento del área redesarrollada.	Preservación de la comunidad existente.
Derechos exclusivos en contra de la comunidad existente.	Obligaciones inclusivas para la comunidad existente.

desarrollados, el acceso desigual a la información ha dado como resultado que las elites municipales arribasen los terrenos y jueguen con la especulación. Así, a las personas de bajos recursos de las ciudades se las obligó a salir de sus terrenos o a venderlos y se las reubicó fuera de sus barrios en áreas remotas en las que el acceso al empleo, el transporte público y los servicios básicos era muy limitado.

Para empeorar la situación, el panorama fiscal de las ciudades en los países en vías de desarrollo es sombrío, y las oportunidades para acelerar la construcción o reparar las viviendas y la infraestructura básica son muy limitadas. La caída del mercado hipotecario de alto riesgo ocurrida en 2008 en los Estados Unidos ha provocado repercusiones adversas para las finanzas municipales en todo el mundo. La reducción en la demanda de importaciones en las naciones industrializadas y el ajuste de la liquidez en los mercados financieros desaceleró el crecimiento económico mundial. A medida que se reducen las exportaciones a los países desarrollados, la recaudación del impuesto a las ganancias y el impuesto al valor agregado en las naciones menos desarrolladas también sufre un revés. La disminución de la recaudación impositiva exacerba los ya de por sí estrechos presupuestos municipales y reduce aún más la capacidad de los municipios para reparar la infraestructura dañada por las catástrofes o construir nuevas instalaciones para alojar a una población que crece rápidamente.

El reajuste de suelo como una alternativa

El RS se ha practicado en muchos países con el fin de lograr metas en diferentes políticas, desde la consolidación de las tierras de cultivo hasta la revitalización de los centros de las ciudades (Doebele 1982; Hong y Needham 2007). El principio básico del RS consiste en organizar a los propietarios de terrenos para que actúen en forma colectiva, cooperando con un municipio y/o un emprendedor privado, con el fin de reunir sus terrenos y así lograr un proyecto de redesarrollo.

Por lo general, el RS se utiliza para realizar una nueva parcelación de los terrenos cuando los límites parcelarios existentes se encuentran en conflicto con el plan vigente de utilización del suelo. Un resultado importante de estas medidas es que la agencia de desarrollo puede retener una parte del suelo sujeto a reajuste con objeto de construir la infraestructura y los servicios básicos necesarios. Si no se utiliza el RS, estos terrenos deberían ser adquiridos por el gobierno municipal, lo que implicaría un enorme costo inicial.

A cambio del aporte de terrenos al proyecto por parte de los propietarios u ocupantes, cada participante recibe, al finalizar el programa, una nueva parcela de tamaño o valor proporcional al original. El tamaño de la parcela tal vez sea menor, pero su valor es mayor debido a las mejoras realizadas al suelo y a la infraestructura creada por el proyecto. De esta manera, el RS genera patrones de desarrollo urbano deseables, aumenta el valor de los terrenos, asigna dichos aumentos a las

partes involucradas y limita el desplazamiento de la población.

Lo que resulta importante respecto del interés por el RS que existe actualmente es el nuevo énfasis que se le da como mecanismo para crear instituciones legales y sociales que regulen el desarrollo urbano. El objetivo principal es combinar la generación de empleo, la planificación del uso de suelo, la densificación urbana, las asociaciones entre entes públicos y privados y la recuperación de plusvalías a fin de financiar la infraestructura pública en un solo paquete integral de políticas.

Posibles ventajas y desventajas

Puede hacerse hincapié en diferentes elementos de este objetivo único dependiendo del contexto. A modo de ejemplo, al diseñar un proyecto de RS para el mejoramiento urbano de una ciudad africana en la que sus residentes no poseen derechos legales de propiedad, los creadores de políticas pueden legitimizar los reclamos de los ocupantes en cuanto al suelo y permitirles ejercer su derecho a participar en el proyecto. Una vez que los terrenos se han mancomunado, se ha realizado el reajuste y se han dotado los servicios, se invita nuevamente a los residentes a volver al barrio y reconstruir sus casas o recibir una unidad de apartamento con título de propiedad legal. Según este enfoque, todas las partes resultan beneficiadas, ya que, por una parte, permite a los ocupantes ilegales mejorar sus condiciones de vida y garantizarles la propiedad y, por otra, se aumenta la densidad de desarrollo, lo que permite a la ciudad obtener los terrenos que tanto necesita para la expansión urbana.

El RS también resulta útil a la hora de implementar las normas de uso de suelos en toda la ciudad de manera gradual. Con el fin de garantizar que cada proyecto de RS aporte a la coherencia del todo, estos proyectos deben llevarse a cabo como parte de un proceso de planificación urbana integral. En aquellos casos en que los gobiernos municipales carecen de la capacidad necesaria para realizar un plan maestro a gran escala, pueden implementarse proyectos de RS relacionados, de manera secuencial y a una escala manejable, con el fin de poner en marcha una estrategia de desarrollo coordinada a largo plazo.

Además, el RS puede dar como resultado un gobierno democrático. El principio central del RS

es generar consenso y cooperación entre las partes involucradas en el desarrollo del suelo. Estas partes pueden ser los propietarios formales de los terrenos, los ocupantes informales de los terrenos, los inquilinos, las ONG, las agencias del gobierno nacional, los funcionarios municipales y los emprendedores privados. El proceso implica una movilización popular mediante la cual se brinda a las personas de bajos recursos de las ciudades un poder de negociación real a la hora de aprobar las propuestas de RS. Antes de que un proyecto de RS pueda seguir adelante se necesita el acuerdo de la mayoría absoluta de los propietarios e inquilinos, lo que garantiza que el gobierno (o una agencia privada que organiza el proyecto), apenas comienza el proyecto, prestará especial atención a las necesidades de los grupos menos privilegiados y evitará la confrontación que se genera ante la amenaza de un desalojo forzoso.

Lo que resulta importante respecto del interés por el RS que existe actualmente es el nuevo énfasis que se le da como mecanismo para crear instituciones legales y sociales que regulen el desarrollo urbano.

Finalmente, el RS puede facilitar la recuperación de plusvalías del suelo con el fin de financiar la infraestructura y los servicios sociales municipales. Al reajustar los límites de los terrenos, se crea espacio inmobiliario mediante el aumento de las densidades de desarrollo. Este espacio inmobiliario luego puede venderse en el mercado para recaudar fondos que sufraguen una parte de los costos de infraestructura. Mediante esta técnica se genera una evidente conexión entre los beneficios de desarrollo que reciben los propietarios y el precio que deben pagar para que el programa sea económicamente viable.

A pesar de estas posibles ventajas del RS en comparación con los métodos convencionales de concentración de suelos, este método no resulta rápido ni está exento de complicaciones. El RS es difícil de implementar, particularmente en aquellos países en vías de desarrollo donde la participación

pública no está integrada en la planificación urbana o donde existe una limitada capacidad para conservar los registros de propiedad y resolver reclamos de tierras conflictivos. Cuando los propietarios no reconocen su obligación de pagar por la infraestructura y los servicios básicos, el solicitarles que entreguen una parte de sus terrenos para cubrir los gastos del proyecto encontrará una gran resistencia.

Otro de los motivos de preocupación es que el RS reduce el tamaño de los lotes, lo que causa problemas en muchos asentamientos informales, donde la gente a menudo depende del espacio adicional para ganar un ingreso por rentas o llevar a cabo actividades agrícolas o de negocios. En algunos casos, la legislación urbana por lo general es demasiado rígida para facilitar la implementación del RS. Además, las diferentes partes interesadas pueden valorar los bienes inmuebles de diversa manera, lo que hace difícil lograr un consenso.

Algunos consideran que las posibles mejoras en las condiciones de vida, los servicios en el barrio, las redes sociales y la cohesión de la comunidad son factores predominantes. Otros toman decisiones basadas únicamente en las ganancias monetarias.

El enfoque integral de RS se encuentra diseñado para resolver todos estos problemas, haciendo hincapié en el diseño y desarrollo institucional. Este método pone el énfasis en aprender de experiencias anteriores con el RS a fin de ejemplificar la importancia que tiene el contexto municipal y mejorar esta herramienta para adaptarla a una amplia gama de variables y situaciones. Además, la adopción de esta técnica en el futuro buscará adaptarse de diferentes maneras en lugar de una única práctica probada. Y lo que resulta más importante es que el diseño de proyectos de RS debe fundamentarse en una variedad de perspectivas que van desde enfoques políticos, económicos y antropológicos hasta investigaciones legales.

FIGURA 1
Región central de Chile donde ocurrió el terremoto de 2010



Diseño del reajuste de suelo en Chile

El 27 de febrero de 2010, un enorme terremoto, sumado a un tsunami, destruyó una gran parte de la región central de Chile. Tres regiones (O'Higgins, Maule y Bio-Bio), que comprenden 5 ciudades principales y 45 pueblos más pequeños, sufrieron grandes perjuicios: más de 80.000 hogares fueron destruidos y cerca de 108.000 unidades habitacionales se vieron afectadas gravemente (ver figura 1).

En respuesta a esta catástrofe sin precedentes, el gobierno chileno amplió su Plan de Reconstrucción Nacional, incluyendo nuevos mandatos y políticas más flexibles con el fin de acelerar las medidas para la reconstrucción posterior al terremoto. El mencionado plan ofrece cuatro tipos de asistencia, que se brindan en forma de voucher a las familias afectadas: (1) US\$ 24.144 para reconstruir una nueva casa en un terreno existente; (2) US\$ 19.083 para comprar una nueva casa en otro barrio; (3) US\$ 3.761 para reparar casas que fueron destruidas parcialmente; y (4) un bono especial de US\$ 4.200 si la casa destruida estaba ubicada en una zona declarada como patrimonio (Ministerio de Vivienda y Urbanismo 2011).

A pesar de esta asistencia financiera otorgada por el gobierno, los propietarios afectados se enfrentan a dos problemas principales. En primer lugar, debido a que el programa de reconstrucción prioriza los hogares de menores ingresos, los fondos que el estado otorga a las familias de ingresos

medios son insuficientes para reconstruir casas del mismo tamaño y calidad o en el mismo barrio. Los propietarios sin cobertura de seguro que desean construir una casa de características similares deben vender su terreno y mudarse a otro barrio donde los precios de los terrenos sean más bajos. Aquellos que viven en áreas perjudicadas por el tsunami y que en la actualidad se consideran como zonas no seguras para el redesarrollo deben mudarse hacia áreas del interior, lo que puede limitar su acceso al empleo y a los servicios públicos.

En segundo lugar, vender el terreno para financiar la reconstrucción tal vez no sea una opción viable para todos los residentes afectados. Algunos propietarios se niegan a vender sus terrenos a emprendedores privados que ofrecen precios bajos debido al mal estado de las propiedades. Otros que no pueden vender sus terrenos tal vez no posean los recursos económicos suficientes para reconstruir sus casas. La persistencia de casas inhabitables y lotes vacantes cubiertos de escombros desanima aún más el incentivo privado para reinvertir en el barrio.

Con el fin de fomentar las medidas de reconstrucción posteriores al terremoto, el Lincoln Institute of Land Policy y el Programa ProUrbana del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile (de aquí en adelante, “el equipo”) presentaron una propuesta conjunta ante el gobierno de Chile para experimentar con el método de RS.

El proyecto piloto: Las Heras, Talca

El equipo decidió llevar a cabo su primer proyecto piloto en el barrio de Las Heras, Talca, por cuatro motivos.

En primer lugar, Las Heras estaba lista para un redesarrollo mucho antes de que ocurriera el terremoto. Las Heras es un barrio de clase media con casas grandes y antiguas y una hermosa plaza principal. Entre los residentes se observan buenas redes sociales, organizadas por la iglesia y las ONG municipales, aunque el desarrollo de este barrio se vio estancado durante muchos años debido a la reestructuración económica de Chile. Para la reconstrucción, el gobierno central ofrecía un sistema de subsidios a la demanda (damnificados) los cuales eran aplicables en el Barrio Las Heras, constituyendo una importante potencial fuente de recursos financieros para el proyecto de RS propuesto.

© Yu-Hung Hong



Las casas modelo básicas son parte del programa nacional de vouchers para familias de bajos recursos que debieron abandonar sus hogares debido al terremoto.

En segundo lugar, el Centro de Políticas Públicas tiene otro programa denominado “Puentes”, mediante el cual se llevan a cabo proyectos de investigación en colaboración con los municipios, entre los que ya se contaba un acuerdo de trabajo con Talca, lo que facilitó un rápido apoyo y cooperación por parte de los funcionarios municipales.

En tercer lugar, Talca posee un plan maestro que permitió al equipo diseñar una serie de proyectos relacionados con el RS y que debían implementarse paso a paso, con el fin de cumplir con el plan de desarrollo a largo plazo de la ciudad. También se encuentra disponible información preliminar sobre títulos de propiedad y datos demográficos, datos acerca del uso del suelo y evaluaciones sobre los daños a la propiedad en diferentes barrios.

En cuarto lugar, el gobierno municipal y los emprendedores privados en Talca se mostraron interesados en aumentar las densidades urbanas. La densificación podría brindar al sector privado el tan necesario incentivo de obtener ganancias para redesarrollar lugares dañados, además de ayudar al gobierno municipal a lograr su meta de aumentar y mejorar la oferta de viviendas.



© Yu-Hung Hong



© Armando Carbonell

En el mismo barrio pueden observarse lotes vacantes cubiertos de escombros de edificios de estilo tradicional dañados por el terremoto y casas nuevas, lo que brinda un modelo para las nuevas construcciones en Talca.

Aceptación de todas las partes involucradas

A fin de cumplir con el enfoque integral de RS, el equipo reconoció la importancia de obtener el apoyo del gobierno central, por lo que organizó un seminario en Santiago en el mes de mayo de 2010 para presentar el concepto de RS e intercambiar opiniones con los funcionarios más importantes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Después de varias rondas de debate para el seguimiento del tema, el director del Programa Nacional de Reconstrucción de la Vivienda aceptó comprar los terrenos reservados del proyecto de RS propuesto, brindando de esta manera una garantía para una de las fuentes de financiamiento; además, decidió acompañar al equipo hasta Talca con el fin de animar a los propietarios a participar en el proyecto.

Para lograr que el gobierno municipal se involucrara activamente en el proyecto, el equipo viajó a Talca en septiembre de 2010 para presentar el concepto de RS a los funcionarios municipales. El equipo se reunió, además, con algunos propietarios seleccionados a fin de determinar si podrían estar interesados en aportar la totalidad o alguna parte de sus terrenos en calidad de capital para financiar la reconstrucción de sus hogares y del barrio. En una visita posterior, algunos miembros

del equipo se reunieron también con líderes escolares y de la comunidad, haciendo hincapié en la necesidad de obtener un amplio apoyo de la comunidad para que el proyecto tuviera éxito.

A continuación, el equipo comenzó a recabar datos específicos acerca del área a través de una encuesta a los residentes de ocho manzanas que comprendían 217 lotes alrededor de la plaza principal del barrio Las Heras (ver figura 2). Los miembros del equipo completaron 135 cuestionarios por teléfono y, luego, entrevistaron a los residentes seleccionados. Los resultados de la encuesta indicaron que el 77 por ciento de los encuestados confiaba en sus vecinos y que la mayoría de ellos (el 65 por ciento) deseaba permanecer en el barrio y estaban dispuestos a trabajar junto con sus vecinos para reconstruir la comunidad. Solamente un 12 por ciento de los encuestados estaba pensando vender sus propiedades y mudarse a otra área. Esta información reveló que la organización de los propietarios para llevar a cabo el proyecto de RS sería factible.

Diseño del proyecto

Debido a que la mayoría de los residentes de Las Heras desconocía el concepto de RS, la estrategia fue comenzar con un pequeño proyecto piloto para demostrar la aplicabilidad de dicho método.

El equipo escogió una manzana cerca de la plaza y propuso tres modos de combinar de 8 a 12 lotes para llevar a cabo el RS. La cantidad de lotes que se incluyeran en el proyecto propuesto dependería de los niveles de dificultad que se encontrarán a la hora de negociar con los propietarios afectados. Para facilitar el proceso de participación, el equipo elaboró una serie de imágenes de cómo se vería el entorno del barrio una vez finalizado el proyecto (ver figura 3).

El equipo también llevó a cabo estudios detallados sobre factibilidad financiera y legal para el proyecto. Un plan tentativo para financiar el proyecto piloto consistió en calcular cuidadosamente la cantidad de suelo con la que cada propietario debería contribuir para ser capaz de realizar un aporte. Este cálculo se realizó en base a la disponibilidad de los subsidios del gobierno, los costos estimados de construcción, la compensación por la mudanza temporal y el precio estimado del suelo a la fecha de finalización del proyecto. El estudio financiero reveló, además, que construir unidades habitacionales a un precio futuro estimado de US\$ 46.000 por unidad permitiría que el proyecto fuera autofinanciable y le otorgaría al desarrollador un margen de ganancias del 10 por ciento, suponiendo que el MINVU comprara los terrenos reservados con el fin de construir viviendas de interés social para familias de bajos ingresos o de clase media-baja después del RS. También se estimó que el 24 por ciento de las unidades habitacionales dentro de la manzana sería accesible para las familias de bajos recursos, lo que ayudaría al MINVU a lograr su meta política de integración social mediante el otorgamiento de viviendas subsidiadas.

La Ley de Copropiedad Inmobiliaria de Chile requiere que todos los propietarios que participan en el proyecto de RS firmen un documento legal en el que se especifican sus derechos y responsabilidades. Por ejemplo, cualquier venta de terrenos que posea la agencia organizadora designada requeriría el consenso de todos los propietarios participantes. Un contrato legal suscrito por la agencia y cada uno de los propietarios participantes debería especificar en forma explícita la cantidad de unidades habitacionales que recibirá el propietario al finalizar el proyecto, así como también la fecha de entrega. El contrato garantizaría, además, el cumplimiento del acuerdo, estableciendo que la agencia debería pagar una

FIGURA 2
Área de reconocimiento alrededor de la plaza en Las Heras, Talca, Chile



Fuente: © Julio Poblete, DUPLA/Diseño Urbano y Planificación, Providencia, Chile

FIGURA 3
Propuesta de diseño arquitectónico para las nuevas viviendas en Talca, Chile



Fuente: © Julio Poblete, DUPLA/Diseño Urbano y Planificación, Providencia, Chile

compensación a los propietarios en el caso de no transferir las propiedades en el tiempo oportuno y dentro de un nivel de calidad aceptable. La agencia también debería presentar el plan propuesto al municipio. La Dirección de Obras Municipales debería revisar el proyecto, aprobar el plan de construcción y autorizar la transferencia de los terrenos. El plan así aprobado se inscribiría entonces ante el registro pertinente.

El experimento con el RS ha promovido un discurso social que permite a todos los segmentos de la sociedad aprender de qué manera solucionar sus problemas en forma colectiva.

Aunque la investigación llevada a cabo por el equipo demostró que el RS es factible en Las Heras, se han encontrado dificultades para convencer a los propietarios de que participen debido a cinco desafíos claves:

En primer lugar, la mayoría de los propietarios desconoce el concepto de RS, ya que no existen actualmente en Chile ejemplos para mostrarles cómo funcionaría esta idea. La falta de precedentes en este campo dificulta la organización de la comunidad.

En segundo lugar, los funcionarios municipales no han brindado un apoyo suficiente para organizar las reuniones de la comunidad o interactuar directamente con los propietarios acerca del proyecto propuesto.

En tercer lugar, muchos propietarios afectados que recibieron asistencia de sus parientes o amigos ya se han mudado hacia otras áreas. Estos propietarios, por lo tanto, no tienen prisa para reconstruir sus hogares y están retrasando la transferencia de sus tierras hasta recibir una mejor oferta de algún emprendedor privado o del gobierno. En Chile no existe ninguna legislación que verse sobre RS y que obligue a los propietarios a transferir sus bienes inmuebles.

En cuarto lugar, no todas las edificaciones en el barrio fueron destruidas por el terremoto, por lo que los propietarios de las casas que no se vieron

afectadas no están dispuestos a entregar sus lotes para un redesarrollo en todo el barrio.

En quinto lugar, aunque según los resultados de la encuesta muchos propietarios están dispuestos a trabajar para reconstruir las casas junto con sus vecinos, el hecho de solucionar problemas municipales a través de una acción colectiva no es la norma social en Chile. Algunos propietarios consideran firmemente que tienen el derecho de recibir ayuda pública para la reubicación, lo que contradice la idea de la autoayuda comunitaria.

Evaluación preliminar

A pesar de que el enfoque de RS en Las Heras es todavía un trabajo en curso y aún resulta muy pronto predecir si el equipo podrá superar los desafíos que se presentan a nivel municipal, este proyecto ya ha generado varios impactos evidentes en las políticas chilenas para la reconstrucción posterior al terremoto (Centro de Políticas Públicas 2011).

En primer lugar, el RS ofrece a los propietarios de Las Heras una opción adicional para reconstruir sus hogares. Antes de la propuesta, sus únicas opciones eran vender sus propiedades a un emprendedor privado y mudarse a otra área o aceptar los subsidios del gobierno y reconstruir una casa de menor tamaño y menor calidad. El RS brinda a los residentes la oportunidad de permanecer en su barrio y lograr el nivel de calidad de vida más alto posible al utilizar su propiedad como capital para la reconstrucción de su hogar.

En segundo lugar, el RS abre un nuevo canal para que el gobierno central pueda trabajar junto con las comunidades locales en proyectos de reconstrucción. Las razones principales por las que la propuesta de RS podría prosperar en Las Heras son la disposición del MINVU para comprar terrenos, proporcionar asistencia para animar a los propietarios a participar en el proyecto de RS y dar a los propietarios participantes la prioridad de recibir los vouchers para la vivienda otorgados por el gobierno para financiar la reconstrucción.

En tercer lugar, la introducción del RS ha influido en la estrategia general del gobierno para la reconstrucción posterior al terremoto. Mediante este enfoque holístico, los funcionarios públicos se encuentran diseñando un plan de reconstrucción integral para reconstruir el barrio en su totalidad en forma coherente, en lugar de otorgar subsidios

a cada uno de los propietarios para que reconstruyan sus casas individualmente. Además, el MINVU ha invitado al equipo a ayudar en las tareas de reconstrucción que se realizarán en la ciudad de Constitución, también azotada por el terremoto, lo que es una clara señal de que el gobierno considera seriamente el RS como una opción viable para otros proyectos.

En cuarto lugar, todos los debates suscitados entre el gobierno central, los gobiernos municipales, los propietarios, las ONG, los desarrolladores, los académicos y los diseñadores urbanos en torno al RS han generado un ambiente de aprendizaje y comprensión mutuos que, a su vez, está reformando la estructura de gobierno para la reconstrucción posterior al terremoto. Las partes involucradas han comenzado a darse cuenta de que ni el enfoque de control de la situación por parte del gobierno ni el que otorga el control total a la comunidad es suficiente para generar soluciones satisfactorias. La cooperación entre todas las partes interesadas es de suma importancia. El experimento con el RS ha promovido un discurso social que permite a todos los segmentos de la sociedad aprender de qué manera solucionar sus problemas en forma colectiva.

Conclusión

Tal como ocurre con cualquier experimento en materia de políticas, las propuestas actuales tendientes a probar el enfoque integral de RS para el mejoramiento urbano y la reconstrucción posterior a una catástrofe en aquellos países en los que este concepto es novedoso enfrentarán incertidumbre y desafíos. Aun así, debido a los diferentes resultados que arrojan los métodos convencionales de concentración parcelaria en muchos casos de desarrollo y redesarrollo, el enfoque de RS podría ofrecer otra opción a considerar por parte de quienes diseñan políticas, los profesionales y otras partes interesadas. **L**

SOBRE LOS AUTORES

YU-HUNG HONG es senior fellow del Lincoln Institute of Land Policy y profesor adjunto invitado del Instituto de Tecnología de Massachusetts. Contacto: hong@lincolninst.edu.

ISABEL BRAIN es socióloga y coordina el Programa ProUrbana (programa de políticas urbanas y de suelos) en el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile en Santiago. Contacto: isabel.brain@gmail.com.

REFERENCIAS

Cities Alliance. 2011. World statistics day: A look at urbanisation. Washington, DC. <http://www.citiesalliance.org/ca/node/2195>

Doebele, William A. 1982. *Land readjustment: A different approach to financing urbanization*. Lexington, MA: Lexington Books.

Hong, Yu-Hung, and Barrie Needham. 2007. *Analyzing land readjustment: Economics, law, and collective action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Ministry of Housing and Urban Development, Government of Chile. 2011. *Reconstruction Plan* (English version). Santiago, Chile: Ministry of Housing and Urban Development.

Public Policy Center. 2011. Land readjustment project, second report. Santiago: Catholic University of Chile. May.

Reuters. 2011. Cost of natural disasters \$109 billion in 2010. January 24. <http://www.reuters.com/article/2011/01/24/us-disasters-un-idUSTRE70N26K20110124>

UN-HABITAT. 2011. *State of the world's cities 2010/2011—Cities for all: Bridging the urban divide*. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Program.

World Bank. 2011. Data: Urban population. Washington, DC. <http://data.worldbank.org/indicator/SRURB.TOTL>

RECONOCIMIENTOS

Los autores desean agradecer a los demás miembros del equipo del proyecto de RS por sus aportes a este artículo: Armando Carbonell, Departamento de Planificación y Forma Urbana, Lincoln Institute of Land Policy; Pía Mora, ProUrbana, Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile; Julio Poblete, DUPLA/ Diseño Urbano y Planificación; Alejandra Rasse, Universidad Católica de Maule; Francisco Sabatini, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Universidad Católica de Chile; y Martim Smolka, Programa para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy.