



Cynthia Goytia es profesora en los programas de posgrado en economía urbana y políticas públicas de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) en Buenos Aires, Argentina. Es directora de los dos programas de maestría en economía urbana de la UTDT y del Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda (CIPUV) de la misma universidad. Además, ha impartido conferencias en la Universidad de Cambridge y en la London School of Economics.

Desde el año 2009, el Instituto Lincoln ha apoyado la tarea de investigación de Cynthia sobre el impacto de las regulaciones del uso residencial del suelo en la informalidad, la expansión urbana y los valores del suelo en las ciudades de América Latina. En su calidad de asesora profesional, ha trabajado con varios ministerios del gobierno argentino y de otros países latinoamericanos, así como con distintas organizaciones internacionales, tales como el Banco Mundial, el Instituto Mundial de la UNU de Investigaciones de Economía del Desarrollo, y el Banco de Desarrollo de América Latina, entre otros.

Cynthia tiene una maestría en economía urbana y un doctorado en planificación regional y urbana por la London School of Economics and Political Science.

El impacto de las regulaciones del uso del suelo en América Latina

LAND LINES: La regulación del uso del suelo a nivel municipal es un tema difícil de tratar. Aunque la zonificación y otras intervenciones pueden llegar a ser una solución sólida para disfunciones del mercado, también tienen efectos negativos imprevistos. ¿Cómo decidió usted llevar a cabo este tipo de investigación?

CYNTHIA GOYTIA: Comencé a interesarme en el análisis económico de las intervenciones sobre el uso del suelo cuando empecé a reconocer que los mercados del suelo tienen que ver con algo más que el suelo y la ubicación. En los últimos 30 años, aproximadamente, la regulación del uso del suelo y la zonificación se han vuelto mucho más importantes que la tributación del suelo para determinar la calidad de vida de la gente en las ciudades. A lo largo del tiempo, he notado que las intervenciones en el uso del suelo diseñadas para lograr fines sociales positivos a veces han generado consecuencias negativas indeseadas que los planificadores y gestores de políticas no fueron capaces de prever. Por ejemplo, las normas gubernamentales afectan el acceso a una amplia gama de bienes públicos y, como consecuencia, pueden dar como resultado una mayor segregación residencial y un mayor desarrollo informal.

Todo esto me animó a investigar los efectos de las intervenciones del gobierno en el mercado del suelo. También me di cuenta de que parte de la falta de información sobre los efectos regulatorios en América Latina era el resultado de la falta de datos comparables y sistemáticos sobre el uso del suelo. Así, en el año 2005 comencé un exhaustivo programa de investigación sobre este tema, que comenzó como un proyecto de cooperación con el gobierno nacional de Argentina, y que luego obtuvo el sólido apoyo del Instituto Lincoln.

LL: ¿Hasta qué punto son relevantes para América Latina los resultados de estudios recientes según los cuales el exceso de regulación del uso del suelo en países desarrollados incrementa los precios de la vivienda?

CG: Nuestra investigación empírica ofrece pruebas de que, al aumentar los precios en el mercado formal del suelo (y, por ende, reducir la oferta de viviendas sociales para hogares de bajos recursos), algunos aspectos de la regulación del uso del suelo podrían fomentar un mayor desarrollo de la informalidad. Por ejemplo, la Ley del Uso del Suelo promulgada en la Provincia de Buenos Aires hace 38 años definió nuevos requisitos relativos al tamaño mínimo de los lotes y obligaba a los desarrolladores a financiar la infraestructura para nuevas subdivisiones. Estos requisitos empujaron a los hogares de bajos ingresos del mercado legal del suelo hacia el sector informal, debido al aumento de los precios.

Aunque los objetivos generales de esta ley no eran malos, tuvieron consecuencias imprevistas sobre el acceso a la vivienda. Como resultado, el mercado del suelo se vio marcadamente sesgado hacia el segmento de altos ingresos, mientras que el submercado de bajos ingresos (hogares que, anteriormente, habían podido construir sus propias viviendas en lotes residenciales) prácticamente desapareció cuando se promulgaron y entraron en vigor las nuevas normas sobre el uso del suelo. No es de sorprender que estos tipos de limitaciones dieran como resultado la ocupación ilegal de terrenos en casi dos tercios de las jurisdicciones municipales que forman parte de las áreas metropolitanas de Argentina, incluida el área metropolitana de Buenos Aires.

LL: Muchos analistas sostienen que los códigos de edificación que tienden a la exclusión y del uso del suelo son los responsables, en gran medida, de la existencia de la informalidad desmedida en la región. ¿Cómo respondería usted a esta crítica?

CG: En mi última investigación sostengo que la regulación del uso del suelo no sólo se utiliza para corregir las disfunciones del mercado sino que también puede ser una manera de lograr,

además, objetivos de exclusión. Nuestros resultados indican que los municipios con grandes proporciones tanto de hogares educados como de poblaciones de menores recursos tienden a imponer una zonificación residencial más restrictiva con el fin de maximizar los beneficios que los propietarios formales reciben de sus gobiernos municipales.

Las intervenciones en el uso del suelo diseñadas para lograr fines sociales positivos a veces han generado consecuencias negativas indeseadas que los planificadores y gestores de políticas no fueron capaces de prever.

Existen algunas correlaciones interesantes entre el uso de medidas de exclusión en algunas jurisdicciones y las condiciones en las áreas vecinas. Por ejemplo, los municipios de Buenos Aires que poseen políticas estrictas de provisión de infraestructura se encuentran rodeados de municipios con una gran proporción de hogares que carecen de los servicios básicos. De hecho, la escasez de infraestructura es una característica principal de la idea de exclusión urbana. Así, el gobierno municipal tal vez intente regular de forma indirecta el desarrollo informal al no asfaltar los caminos o no proporcionar conexiones a los servicios de agua corriente y alcantarillado. La decisión de proveer pocos servicios a los asentamientos informales tal vez sea una herramienta estratégica para desalentar la migración hacia áreas que están experimentando la presión del crecimiento de la población, las cuales ya poseen un alto nivel de población y de ingresos y no están dispuestas a compartir su base tributaria con migrantes de bajos ingresos.

LL: Entre los diferentes factores que llevan a la informalidad en América Latina, ¿en qué lugar colocaría usted la regulación del uso del suelo?

CG: Nuestra investigación proporciona pruebas de que existe una relación entre la regulación del uso del suelo y la elección de la vivienda por

parte de los hogares urbanos en Argentina. Los municipios que han emitido más medidas regulatorias del suelo también poseen sectores informales de mayores proporciones, lo que sugiere que el entorno regulatorio limita en gran manera el desarrollo de los mercados formales del suelo y de la vivienda para hogares de bajos recursos. Por ejemplo, el requisito de tamaño mínimo de lotes establece niveles de consumo de suelo que los hogares de menores ingresos no pueden permitirse. Además, estas regulaciones determinan la cantidad de viviendas que pueden construirse en los lotes, estableciendo alturas máximas, coeficientes de utilización del suelo o asignación de espacios abiertos, lo que provoca un sesgo en la oferta de viviendas hacia el mercado de altos ingresos. Los costos de aprobación de proyectos relativamente altos (tanto en términos de tiempo como de dinero) también tienen un impacto negativo, ya que elevan el costo final de la vivienda y/o desalientan a los desarrolladores a la hora de construir viviendas para hogares de bajos recursos. A la vez; no obstante, las políticas de inclusión (tales como la recuperación de plusvalías o las contribuciones por mejoras, las tarifas de impacto y la conservación de suelo vacante destinado al desarrollo de viviendas sociales) reducen la probabilidad de que los hogares recurran a los mercados informales del suelo.

La planificación adecuada facilita la inversión oportuna en infraestructura y el desarrollo urbano a gran escala. En general, el uso eficiente del suelo contribuye a una mejor productividad urbana.

Uno de los conceptos más importantes que debemos comprender es que la informalidad no es simplemente un problema de pobreza, sino una distorsión del mercado del suelo que afecta a hogares de todos los niveles de ingreso. Por lo tanto, la regulación del uso del suelo debería contribuir al diseño de políticas que logren solucionar las causas fundamentales de la informalidad y mantengan bajos los precios de los terrenos con servicios.

LL: La relación entre la eficiencia y la equidad parece ser el centro de los debates sobre la regulación del uso del suelo. Esta relación se da según diferentes normas, dependiendo de si hablamos de áreas urbanas de altos ingresos o de bajos ingresos, tal como lo demuestran claramente las zonas especiales de interés social (ZEIS) de Brasil, es decir, áreas de bajos ingresos que el estado preserva con el fin de construir viviendas sociales.

CG: Efectivamente. Las normas tales como las regulaciones de zonificación urbana para fines generales son bastante diferentes de las normas en pro de los pobres que se establecen en las ZEIS. La zonificación para fines generales tiene como objetivo mejorar la eficiencia del uso del suelo urbano, especialmente en el mercado formal de la vivienda. La planificación adecuada facilita la inversión oportuna en infraestructura y el desarrollo urbano a gran escala. En general, el uso eficiente del suelo contribuye a una mejor productividad urbana. No obstante, muchas veces la eficiencia no garantiza en sí misma el acceso a la vivienda por parte de los grupos de menores recursos.

Por el momento no contamos con una evaluación rigurosa de los efectos de las ZEIS; sin embargo, es importante considerar dos aspectos cuando pensamos en las normas menos rígidas establecidas para la vivienda destinada a hogares de menores recursos. En primer lugar, el razonamiento para permitir que existan diferentes regulaciones para distintos segmentos del mercado de la vivienda radica en que esta división mejora el bienestar general. En segundo lugar, la solución pragmática de regularizar las áreas informales genera el cuestionamiento hacia los municipios sobre la razón por la cual no permiten mayores densidades desde un principio, siempre que exista la infraestructura apropiada. En teoría, permitir el desarrollo de mayor densidad en áreas formales aumentaría la oferta general de suelo edificable, lo que, a su vez, reduciría los precios y aumentaría la disponibilidad de viviendas sociales.

LL: ¿Existe algún buen ejemplo de regulaciones del uso del suelo políticamente factibles y con inclusión social?

CG: En la mayoría de los países en vías de desarrollo, el desafío radica en diseñar políticas que traten las causas fundamentales de la informalidad y promuevan la inclusión social. Las jurisdicciones que han adoptado e implementado efectivamente medidas de inclusión pueden hoy en día proporcionar opciones de viviendas más asequibles en el mercado formal. No obstante, existen al menos dos tipos de enfoques distintos que adelantan la agenda de la regulación del uso del suelo en nuestras ciudades por caminos diferentes y con distintas implicaciones.

El primer tipo de enfoque tiene que ver con relajar las restricciones del uso del suelo que afectan de manera desproporcionada la oferta de viviendas para hogares de bajos recursos. Somos conscientes de que los costos del suelo más altos debido al “consumo forzoso” dificultan cada vez más la posibilidad de que los hogares de bajos ingresos accedan a la vivienda. Revisar este tipo de normas (tales como permitir unidades de condominio en áreas de baja densidad, que es donde vive la mayoría de los hogares de bajos recursos; aumentar los coeficientes de utilización del suelo; y reducir los tamaños mínimos de los lotes para las subdivisiones en las que la infraestructura se está introduciendo progresivamente) ayuda a mejorar la accesibilidad a la vivienda en el mercado formal. Estas medidas también permiten que el desarrollo de viviendas para hogares de bajos recursos sea más rentable, lo que, a su vez, aumenta los incentivos para ofrecer unidades en este segmento del mercado. Hoy en día existen algunos ejemplos de desarrolladores formales que están construyendo subdivisiones para hogares de bajos ingresos, así como también unidades habitacionales asequibles en algunos municipios donde tanto la población como la demanda de viviendas sociales han crecido mucho, tal es el caso de La Matanza, en el área metropolitana de Buenos Aires.

El segundo tipo de innovación en cuanto al uso del suelo tiene que ver con realizar cambios en los marcos regulatorios. Las jurisdicciones gubernamentales en todos los niveles actualmente están emitiendo diferentes políticas que cumplen una función más activa en el desarrollo y el financiamiento del suelo y la infraestructura:

estas políticas guían el crecimiento urbano y los desarrollos en terrenos baldíos, a la vez que permiten recuperar las plusvalías derivadas de las inversiones públicas a gran escala. Uno de los ejemplos más claros de estas políticas es el caso de la ciudad de Rosario, Argentina. El gobierno otorga derechos de construcción (principalmente en áreas de altos ingresos) siempre y cuando el beneficio se utilice para financiar las inversiones públicas que sean necesarias para edificar en densidades altas y para proporcionar terrenos con servicios para viviendas sociales o asentamientos informales.

Debemos comprender que la informalidad no es simplemente un problema de pobreza sino una distorsión del mercado del suelo que afecta a hogares de todos los niveles de ingreso.

Ya he subrayado la importancia del gasto en infraestructura. Durante la última década, las aglomeraciones metropolitanas en Argentina se expandían a razón de un 3,5 por ciento anual en promedio, mientras que la población crecía a razón de un 1,2 por ciento anual. Este ritmo de desarrollo hace que el financiamiento de la infraestructura sea un tema prioritario. Algunos gobiernos municipales han respondido a esta situación implementando contribuciones por mejoras. Trenque Lauquen es un ejemplo de esto. El municipio ha utilizado estas contribuciones no sólo para financiar las inversiones en infraestructura sino también para gestionar el crecimiento urbano y tener terrenos disponibles para diferentes usos, incluido el de la provisión de viviendas para hogares de bajos ingresos. El éxito de esta medida, aunque con un alcance limitado, demuestra que las contribuciones para mejoras son un instrumento factible y flexible que puede ayudar a extender los servicios urbanos. Además, evita que los responsables de las subdivisiones informales del suelo exploten el vacío que queda entre los precios de terrenos formales con servicios y sin servicios.

LL: Según lo que sabemos y lo que desconocemos acerca de la regulación del uso del suelo en América Latina, ¿cuáles son, a su criterio, los temas de investigación que el Instituto Lincoln debería priorizar?

CG: El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo ha estado realizando una magnífica labor en la generación de conocimientos acerca de la regulación del uso del suelo en América Latina a través del apoyo a las investigaciones, los seminarios y otras actividades, además de fomentar valiosas interacciones entre un amplio público de planificadores urbanos y gestores de políticas en la región. Ahora debemos continuar trabajando sobre estos conocimientos a fin de promover políticas que mejoren el acceso al suelo y a la vivienda e identificar las fuentes que generan distorsiones en la oferta de viviendas y que tienen como resultado un bajo nivel de cumplimiento y una informalidad generalizada.

El razonamiento para permitir que existan diferentes regulaciones para distintos segmentos del mercado de la vivienda radica en que esta división mejora el bienestar general.

Esto significa mejorar nuestra comprensión del impacto que tienen las innovaciones en materia de regulación que se están produciendo en la región. Aunque tenemos algunos casos de estudio sobre los efectos de estas nuevas herramientas, debemos llevar a cabo una revisión integral sobre la manera en que las ciudades, los municipios, los estados y los organismos nacionales definen sus marcos regulatorios. La creación de una base de datos integral que contenga esta información en relación con las principales aglomeraciones urbanas en la región permitiría realizar comparaciones a lo largo del tiempo y entre municipios.

Con este fin, el CIPUV ha llevado a cabo una encuesta nacional a funcionarios de planificación acerca de las regulaciones del uso del suelo en las

áreas metropolitanas de Argentina. El conjunto de indicadores utilizados en el Índice de Políticas de Suelo del CIPUV (CILP) proporciona información detallada sobre parámetros tales como la existencia de planes de uso del suelo, las autoridades responsables de los cambios de zonificación y de los procesos de aprobación de proyectos residenciales, la existencia de restricciones de edificación, los costos relacionados con la aprobación de proyectos y la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías.

A medida que ha transcurrido el tiempo, nuestra investigación ha comenzado a reformular las actitudes de los planificadores en cuanto a los marcos regulatorios. Hemos iniciado el diálogo con los planificadores y con los funcionarios públicos para comprender mejor la función que cumplen los mercados de suelo en las ciudades, así como también el impacto que tienen las regulaciones. Además, nuestros índices estandarizados han permitido realizar la comparación entre diferentes regulaciones en distintos municipios, así como llevar a cabo un análisis a nivel metropolitano y estatal. Como resultado, algunas jurisdicciones municipales y provinciales en Argentina recientemente han actualizado (o se encuentran en el proceso de actualizar) sus planes y leyes sobre el uso del suelo, algunas de las cuales datan de casi medio siglo.

LL: ¿Sería factible desarrollar una versión internacional del Índice de Políticas de Suelo del CIPUV?

CG: Sí. Desarrollar esta iniciativa tendría dos efectos muy importantes. En primer lugar, permitiría comparar distintas áreas metropolitanas en toda América Latina y mejorar la visibilidad del éxito que algunas ciudades han logrado al aumentar el acceso al suelo. En segundo lugar, brindaría un terreno fértil para que los gestores de políticas e investigadores aprendieran cuáles son las iniciativas que tuvieron mejores resultados. Esta iniciativa no sólo es factible sino también un desafío primordial que debe tratarse en los próximos años. **D**