

Perspectivas urbanas

Temas críticos en políticas
de suelo en América Latina

Perspectivas urbanas

Temas críticos en políticas
de suelo en América Latina

Editores MARTIM O. SMOLKA y LAURA MULLAHY

 LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY
CAMBRIDGE, MASSACHUSETTS

© 2010 Lincoln Institute of Land Policy

Derechos reservados

Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina
[editado por] Martim O. Smolka y Laura Mullahy.

Artículos traducidos extraídos de la revista *Land Lines*.
Incluye referencias bibliográficas.
ISBN: 978-1-55844-176-7

IMPRESO EN ESTADOS UNIDOS

Editores: Martim O. Smolka y Laura Mullahy
Gestión del proyecto: Laura Mullahy y Ann LeRoy
Apoyo editorial y diseño: Luis Valenzuela y Sylvia Valenzuela Giesen (libro);
Robyn Salbo (CD-ROM)
Producción: David Gerratt y Amanda Wait/DG Communications (libro);
Coptech Digital Media & Print Solutions (CD-ROM)
Traducción: Mariflor Salas y Simón Bravo
Corrección de estilo: Mariflor Salas y Laura Mullahy

Fotografías:

Oscar O. Camacho: 132

(cortesía) Jo Coenen: 309

Priscilla Connolly: 57

Clair Enlow: 34, 36

© Richard Lord: 1, 25, 65, 195, 259, 335

Martim O. Smolka: portada, v, 55, 59, 72, 76, 96, 97, 110, 112, 117, 119,
124, 144, 145, 147, 155, 227, 244, 251, 287, 330, 364-365, contraportada

Frank Uffen: 314

Peter Ward: 104



Dedicamos este libro a la
memoria de Mario Lungo, cuyo
compromiso con el debate sobre
temas urbanos está presente
en estas páginas.

Este CD-ROM incluye los contenidos completos del libro *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina de 2007*, con 63 artículos de *Land Lines* sobre temas de América Latina escritos entre 1994 y 2005. A ellos se agregan ahora 22 artículos no incluidos en el volumen original. Dieciséis de ellos fueron publicados después de 2005, fecha límite para la edición original, y otros seis datan de antes, pero no fueron incluidos en el libro y se publican por primera vez en esta edición. El conjunto de estos artículos, agrupados en el Capítulo 7 bajo el tema ‘Impactos y evaluación de las políticas de suelo’, han sido organizados en secciones temáticas siguiendo la estructura del libro original.

En la última fase de preparación de esta publicación, el continente latinoamericano y el mundo fueron impactados por los terremotos en Haití y Chile. Ambas naciones enfrentan desafíos inmensos, tanto a nivel de país como en las localidades urbanas. Evidentemente, los “desastres naturales” no son sólo naturales. Revelan nuestra incapacidad para respetar los límites de la geografía. En la búsqueda de la armonía entre hombre y naturaleza, la definición de políticas puede cumplir un papel fundamental. Los recientes incidentes deben inspirar una reflexión y compromiso de desarrollar las mejores políticas y decisiones urbanas posibles, para que la influencia que ejercemos sobre las ciudades sea la más adecuada.

El Programa para América Latina y el Caribe expresa su sincero pesar, solidaridad y compromiso con los pueblos haitiano y chileno.

Contenidos

Prólogo: Ann LeRoyer	x
Agradecimientos	xiii
Introducción: Martim O. Smolka y Laura Mullahy	xiv
TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SUELO	1
Introducción: Antonio Azuela	
1.1 Declaración de Buenos Aires	6
1.2 Ciudades-región: en búsqueda de puntos de coincidencia	11
1.3 Los mercados de suelo en América Latina	21
1.4 La política del suelo en América Latina	23
1.5 Monitoreo del suelo urbano y de los mercados de construcción	29
1.6 Política de tierras urbanas en El Salvador	31
1.7 Pasado, presente y futuro en Cuba	33
1.8 Perspectivas políticas comparativas de la reforma del mercado de la tierra urbana	38
1.9 Una década de cambios: retrospectiva del Programa para América Latina y el Caribe	45
1.10 Respuestas urbanas a las “décadas perdidas”	54
INFORMALIDAD, REGULARIZACIÓN Y DERECHO DE PROPIEDAD	65
Introducción: Isabel Viana	
2.1 Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra	71
2.2 El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad	79
2.3 Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización	82
2.4 La ley y la producción de ilegalidad urbana	86
2.5 Equidad en el acceso al suelo para la población urbana pobre	94
2.6 Foro internacional sobre regularización y mercados de la tierra	98

2.7	Prevención de riesgos en los asentamientos irregulares	106
2.8	La influencia de <i>El misterio del capital</i> de Hernando de Soto	108
2.9	El misterio del crédito	116
2.10	La regularización de la tierra urbana en Perú	122
2.11	Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia	125
2.12	Obstáculos a la regularización jurídica de barrios venezolanos	130
2.13	El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre	135
2.14	Regularización de la tierra y programas de mejoramiento	143
	IMPUESTOS A LA PROPIEDAD	155
	<i>Introducción: Carlos Morales Schechinger</i>	
3.1	Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina	162
3.2	Desafíos que enfrenta el sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Porto Alegre, Brasil	168
3.3	Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalías: estudio de un caso práctico en Brasil	173
3.4	Mexicali: triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria	177
3.5	Tributación municipal en San Salvador	181
3.6	Catastros en América Latina: logros y problemas sin resolver	185
3.7	El catastro de Bogotá: ejemplo de un catastro multifinanciado	190
3.8	Una evaluación del catastro de Bogotá	192
	RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS	195
	<i>Introducción: María Mercedes Maldonado</i>	
4.1	Valorización y recuperación de las inversiones públicas	201
4.2	Nueva ley colombiana implementa la recuperación de plusvalías	203
4.3	La recuperación de plusvalías “socialmente creadas” en Colombia	205
4.4	Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André	211
4.5	Gestión pública de tierras: la experiencia de Brasilia	214
4.6	Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres	217
4.7	Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia	222
4.8	Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina	229
4.9	Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina con la recuperación de plusvalías	236
4.10	El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina	243
4.11	Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia	250
4.12	La vista desde el sector privado de Colombia	255

USO DEL SUELO Y DESARROLLO URBANO	259
Introducción: Eduardo Reese y Juan Ignacio Duarte	
5.1 Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina	265
5.2 ¿Es posible controlar la expansión del uso de la tierra en Bogotá?	270
5.3 La tierra vacante en América Latina	274
5.4 El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile	276
5.5 El suelo como recurso para promover el desarrollo en Cuba	284
5.6 La tierra como factor estratégico para el desarrollo urbano en el Estado de México	291
5.7 Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas	293
5.8 Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia latinoamericana	300
5.9 Implementación del redesarrollo de la zona portuaria de Ámsterdam y La Habana	308
5.10 Planificación estratégica en Córdoba	316
5.11 Desarrollo a gran escala: propuesta de un telepuerto en Córdoba	318
5.12 Política de suelo, mercados inmobiliarios y segregación espacial urbana	323
5.13 Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas	329
PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA	335
Introducción: Claudio Acioly	
6.1 En búsqueda del orden territorial	341
6.2 Educación de base para las comunidades latinoamericanas	343
6.3 Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre	345
6.4 Construcción de consenso civil en El Salvador	351
6.5 Planificación y preservación participativas en La Habana: Entrevista a Mario Coyula	353
6.6 Gestión de recursos del suelo en América Latina	356
6.7 Reconocer la ciudad: una nueva perspectiva de las políticas de asentamientos humanos en América Latina	360
IMPACTOS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SUELO	366
Introducción: Martim O. Smolka y Laura Mullahy	
Tendencias y perspectivas	
7.1.1 Entender los mercados inmobiliarios que no existen: el desafío de Cuba	371
7.1.2 Reforma de la política habitacional: una perspectiva global	374
7.1.3 Política de financiamiento de la vivienda en Chile: los últimos 30 años	379

Informalidad, regularización y derecho de propiedad	
7.2.1 Mercados de suelo residenciales disfuncionales: las colonias de Texas	387
7.2.2 Entrevista con Edésio Fernandes	393
7.2.3 Entrevista con Pedro Abramo	398
7.2.4 El desafío de la formación de asentamientos informales en los países en vías de desarrollo	403
7.2.5 Informalidad de la vivienda urbana: ¿influyen en ella la regulación de la construcción y del uso del suelo?	411
7.2.6 Cómo medir la informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas: ¿para qué preocuparse?	419
7.2.7 Vivir en campamentos: preferencias de localización residencial en Santiago, Chile	427
Impuestos a la propiedad	
7.3.1 Entrevista con Claudia De Cesare	437
7.3.2 Entrevista con Diego Alfonso Erba	442
7.3.3 Tributos inmobiliarios e informalidad: desafíos para América Latina	447
Recuperación de plusvalías	
7.4.1 Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: el caso de estudio de Bogotá	457
7.4.2 Entrevista con Fernanda Furtado	467
Uso de suelo y desarrollo urbano	
7.5.1 Entrevista con Francisco Sabatini	473
7.5.2 Intervenciones urbanas a gran escala: el caso de Faria Lima en São Paulo	478
7.5.3 Efecto del sistema de autobús de transporte rápido sobre el valor del suelo: el caso de TransMilenio en Bogotá	485
7.5.4 Conservación del patrimonio, turismo y desarrollo inclusivo en el Casco Antiguo de Panamá	495
7.5.5 Entrevista con Paulo Sandroni	501
Participación y gestión pública	
7.6.1 Desafíos de suelo urbano y vivienda en Brasil	507
7.6.2 El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción	513

ÍNDICES Y AUTORES	521
Índice por autor	522
Índice por fecha	530
Sobre los autores	536
Sobre el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo	546

Prólogo

Ann LeRoy

Las políticas de uso y tributación del suelo han sido el tema central de muchos retos y experimentos en América Latina durante varias décadas, si no siglos. En el contexto de cambios extraordinarios en las realidades políticas, económicas y sociales de la región durante los últimos 15 años, el Instituto Lincoln ha orientado su interés especialmente hacia la investigación, oportunidades educativas y diseminación de información en materias del suelo y de tributación.

El Programa para América Latina y el Caribe se estableció en 1993 después de varios años de trabajos preliminares en la región. Tras el nombramiento de Martim Smolka como *Senior Fellow* y director en 1996, el enfoque del programa se intensificó en temas específicos desarrollados en colaboración con una amplia gama de asociados comprometidos tales como académicos, funcionarios públicos y otros expertos. El programa estratégico del Instituto está formado por las siguientes cinco redes temáticas: Recuperación de plusvalías urbanas, Mercados de suelo urbanos, Impuestos a la propiedad inmobiliaria, Grandes proyectos urbanos de desarrollo y Mercados de suelo informales y regularización de asentamientos.

El crecimiento de este programa puede atribuirse a la confluencia de varios factores importantes relacionados con el cambiante panorama socioeconómico de América Latina y sus correspondientes repercusiones en el estudio de la política del suelo. La meta del Instituto ha sido, más que tomar partidos, trabajar con una diversidad de colegas latinoamericanos a fin de mejorar el entendimiento de la naturaleza y ramificaciones de los temas en discusión.

Desde 1995 he tenido la inmensa satisfacción de desempeñarme como editora de *Land Lines* y observar la evolución y crecimiento del Programa para América Latina hacia el cumplimiento de dichas metas y desafíos. Martim Smolka ha sido un entusiasta promotor de oportunidades de investigación, casos de estudio y cursos que se han convertido en los elementos centrales del programa, y *Land Lines* ha tenido una función primordial en la diseminación de la información. Esta publicación informativa, inicialmente una breve publicación quincenal, se amplió en contenido y se convirtió en una revista trimestral a partir de enero de 2002.

La colección traducida de artículos selectos de *Land Lines* publicados entre los años 1995 y 2005, disponible en el sitio web del Instituto Lincoln, ha aumentado el acceso a dichos informes de investigación y otros materiales a un número aún mayor de lectores hispanohablantes. En la presente publicación se reorganizaron las selecciones en seis temas principales (en vez de en orden cronológico), con una introducción a cada capítulo temático escrita por uno de los miembros del cuerpo docente del Instituto. La colección de artículos dentro de cada sección demuestra la evolución de ideas a lo largo del tiempo y ofrece los puntos de vista de una variedad de autores que comparten inquietudes sobre temas afines. Los artículos reflejan el avance del debate sobre políticas del suelo en la región, como también los cambios del Programa para América Latina y el Caribe.

Mucho me complace que estos artículos escritos por importantes investigadores y funcionarios públicos latinoamericanos e internacionales puedan llegar a una audiencia mayor a través de la publicación de este compendio. Las investigaciones futuras continuarán publicándose tanto en las versiones impresas como en línea de *Land Lines*, y muchos artículos están disponibles en inglés y español en nuestro sitio web.

Conforme el Instituto trabaja para lograr sus metas de integrar la teoría y la práctica a fin de mejorar las políticas de suelo y ofrecer un foro independiente para la discusión de las fuerzas multidisciplinarias que dan forma a la política pública, *Land Lines* continuará desempeñando una importante función para disseminar dicha información a lo largo y ancho de América Latina y de otras partes del mundo.

Ann LeRoyer
Editora senior, *Land Lines*
Lincoln Institute of Land Policy

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento a las numerosas personas que de una u otra manera contribuyeron a hacer realidad este libro:

A H. James Brown, anterior presidente del Instituto Lincoln, y a Gregory K. Ingram, actual presidente del Instituto, por su apoyo a este proyecto y al trabajo del Programa para América Latina y el Caribe.

A los autores de cada uno de los artículos; esperamos que ellos vean esta publicación como una forma de ampliar la difusión de su trabajo e ideas. En especial, a los autores de las introducciones a los seis capítulos temáticos por su capacidad de síntesis de las ideas clave de cada conjunto de artículos.

A Luis Valenzuela y Sylvia Valenzuela Giesen, por su dedicada labor de diseño y apoyo editorial e incontables y valiosos aportes a cada etapa de la producción de este libro. Y a Robyn Salbo, por su compromiso con el proyecto del diseño y producción de la versión en CD-ROM y por el espíritu positivo que ella contribuyó al mismo.

A Ann LeRoy, por trabajar codo a codo en la gestión de este proyecto y por ser tan entusiasta promotora de la presencia de contenidos latinoamericanos en *Land Lines*, así como por su trabajo de edición en la versión original de cada uno de estos artículos.

Finalmente, a Mariflor Salas y David Gerratt, por su atención y especial cuidado en sus respectivos aportes a las fases finales de producción del libro.

Introducción

Martim O. Smolka y Laura Mullahy

El presente tomo reúne una colección de artículos escritos durante los últimos 13 años sobre un conjunto de políticas del suelo pertinentes a los países latinoamericanos en los que ha trabajado el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Todos estos artículos, publicados originalmente en inglés en la revista *Land Lines* del Instituto, versan sobre materias estudiadas en los programas de capacitación, investigación y otros programas desarrollados por el Programa para América Latina y el Caribe.

Esta introducción presenta una visión general de asuntos cruciales sobre políticas del suelo tomados de las experiencias del Instituto en la región, y cada uno de los seis capítulos siguientes incluye un ensayo de introducción que resalta los artículos allí contenidos. Los seis capítulos reflejan las áreas principales en las que ha concentrado sus esfuerzos el Programa para América Latina y el Caribe: tendencias y perspectivas en mercados de suelo; mercados de suelo informales y regularización de tenencia; tributación inmobiliaria; recuperación de plusvalías; planificación y uso del suelo; y política y participación públicas. Junto con los artículos que comprenden cada capítulo, estos temas presentan una oportunidad para explorar las similitudes y diferencias que coexisten hoy en día en el ordenamiento territorial y en las políticas tributarias de América Latina.

Al reunir estos textos no se pretende hacer una cobertura exhaustiva de la política del suelo y la geografía. No todos los temas son igual de pertinentes en todos los países, ni todos los países están representados por igual en cada uno de los temas tratados. Esta colección ofrece, no obstante, un amplio espectro de ideas críticas y originales sobre asuntos de política del suelo.

Una vez dicho esto, surge una duda inmediata referente a la generalidad y pertinencia de las lecciones que se saquen de esta colección para entender la política del suelo en una región tan diversa. Cualquier referencia que describa a América Latina como una sola entidad homogénea con problemas comunes de política de suelo, está equivocada. Además, los retos en materia de suelo que enfrentan las grandes áreas metropolitanas son de una naturaleza completamente diferente a los de las ciudades pequeñas que operan como comunidades dormitorio para trabajadores rurales.

De forma similar, en distintos países se pueden encontrar muchos matices en la forma de

sus instituciones de política del suelo, a saber: en la regulación de derechos de títulos de propiedad; derechos privados sobre plusvalías del suelo atribuidas a una acción urbanística pública; los límites para asociaciones público-privadas sobre operaciones urbanas grandes y complejas; o incluso en los requisitos aplicados a la formalización de transacciones de propiedades. Si bien todas estas diferencias geográficas e institucionales plantean riesgos metodológicos considerables y retos formidables, también proporcionan un terreno fértil para un prometedor análisis de políticas de suelo.

COMPARACIONES GEOGRÁFICAS E INSTITUCIONALES: UNA HERRAMIENTA DE APRENDIZAJE

Hay mucho que aprender de las distintas manifestaciones de mercados del suelo y de atributos de políticas del suelo en países o jurisdicciones con estructuras sociopolíticas y económicas aparentemente similares que producen distintos resultados. Considérese, por ejemplo, la evidencia de municipios con similares poblaciones, rentas per cápita y bases económicas, pero con rendimientos de tributación inmobiliaria notablemente distintos. Dichos casos ilustran la forma en que la voluntad política puede influir en el rendimiento, tanto como pueden hacerlo factores administrativos tales como los recursos técnicos y humanos.

También se pueden sacar conclusiones de las similitudes de otros fenómenos relacionados con el suelo observados en países o jurisdicciones con estructuras institucionales aparentemente características. Por ejemplo, a pesar de las restricciones impuestas por la peculiaridad del sistema de ejido en la expansión del suelo urbano en México, la aparición de ocupaciones de bajos ingresos en las afueras de la Ciudad de México es prácticamente igual a la de los alrededores de São Paulo y otras megaciudades. La presencia ubicua de barriadas pobres y asentamientos irregulares, y su parecido físico en las áreas de reciente expansión de la mayoría de las ciudades latinoamericanas —sea cual sea su tamaño y posición funcional en el sistema urbano del país— sugiere ciertamente determinantes estructurales poderosos (y probablemente comunes) en el funcionamiento de los mercados del suelo urbano.

Se pueden también sacar conclusiones reveladoras sobre la influencia de los procesos sociales y de mercado en el sostenimiento de políticas del suelo cuando se comparan, por ejemplo, las tendencias de segregación social espacial que muestran países tan radicalmente diferentes como Cuba y Chile. Su rasgo común es su experiencia con regímenes autoritarios. En el ámbito de la planificación urbana, por ejemplo, Cuba suprimió los mercados del suelo, pero la integración forzada (asignación de familias según la necesidad) quedó relegada ante los intercambios de viviendas clandestinos impulsados por el mercado (las “permutas”). En Chile, la segregación forzada —diseñada originalmente para corregir la acumulación de presuntas distorsiones del mercado— dio lugar a fuertes movimientos sociales que protestaban la inercia integrada de un mercado, por otra parte exitoso, impulsado por el sistema de documentos probatorios de viviendas. Los resultados originalmente previstos demostraron ser inestables en ambos casos, lo que pone en

evidencia las consecuencias de no tener en cuenta los aspectos sociales de los mercados del suelo.

Algunos observadores disputan esta idea de que se pueden sacar conclusiones comparando experiencias a lo largo y ancho de la región. Según nuestra experiencia, en cualquier ciudad que hemos visitado hemos oído argumentos apasionados que aseveran que los mercados del suelo urbano y las pautas de ordenamiento territorial son absolutamente únicos, que los precios del suelo están subiendo como en ningún otro lugar del mundo, y que las personas locales interesadas en los mercados del suelo tienen motivos ilógicos, e incluso cuestionables, para sus acciones; en pocas palabras, todos están convencidos de la singularidad de los asuntos del suelo en su país, ciudad o distrito. No es raro toparse con mensajes en el sentido de que la realidad le gana a la teoría. No hay puntos de coincidencia ni razones para generalizar, ya que cualquier afirmación de pertinencia está circunscrita a lecciones individuales de experiencia local acumulada. Cada caso es un mundo.

Tras 13 años de actividad en América Latina relacionándonos con agencias y funcionarios públicos, participando en seminarios académicos, promocionando la investigación y produciendo publicaciones, nos quedamos con una sensación apremiante de *déja vu* al oír estas declaraciones. Los mercados de suelo urbano de América Latina parecen verse afectados por fuerzas macroestructurales definitivas que, en la mayoría de los países, han engendrado precios muy altos por suelo servido, una informalidad persistente y notable, una fuerte diferenciación (segregación) residencial intraurbana, una retención significativa del suelo como reserva de plusvalía y una delincuencia urbana extendida.

También solemos observar generalizaciones muy extendidas del tipo “una vez visto un caso, se han visto todos”, alegando que sea cual sea su nombre —barriadas, barrios, conventillos, favelas o villas miseria— todos los asentamientos informales son iguales, y todos pasan por los mismos procesos. Sin importar el carácter poco convencional —ilegal, irregular, informal o clandestino— de las formas adoptadas por un segmento significativo de la población para tener acceso y ocupar suelo urbano en diferentes áreas (países, ciudades, vecindarios), al final reflejan la aseveración de que los mercados del suelo urbano aparentemente no funcionan bien en América Latina.

Hace tiempo que se han establecido mercados maduros como la fuerza impulsora principal detrás de la urbanización en América Latina; sin embargo la presencia de asentamientos informales indica una falla persistente del mercado.

No es necesario rebuscar en las publicaciones para darse cuenta de la importancia de los determinantes culturales, históricos e institucionales en la evolución y el diseño de políticas del suelo. El no tener en cuenta esos aspectos en las políticas diseñadas (o legitimadas por la necesidad) para mejorar el funcionamiento del mercado del suelo urbano en la región ha contribuido considerablemente a la propia existencia, reproducción y expansión de ordenamientos territoriales socialmente inaceptables.

Quizás una de las razones que hacen que el trabajo en la política del suelo de América Latina sea tan fascinante, es justamente este contraste siempre presente entre las características que son

comunes en toda la región y las anomalías que hacen que la relación de cada país con el suelo sea única. Los asuntos más sobresalientes caen en alguna parte del espectro entre lo común y lo singular. Nuestro trabajo nos ha permitido discernir algunos de los asuntos que verdaderamente son críticos, y que a veces son bastante diferentes de los más evidentes o más presentes en la agenda pública.

HISTORIAL DE LA POLÍTICA DEL SUELO DE AMÉRICA LATINA: RESTRICCIONES PARA UNA IMPLEMENTACIÓN EFICAZ

En los mismos términos establecidos anteriormente, se entiende en general que, a pesar de las diferencias institucionales, sociopolíticas y económicas, emerge una tendencia general común que indica un rendimiento y unos resultados deficientes de la política del suelo en la región. La mayoría de los países tienen en común un historial de bajo desempeño de tributación inmobiliaria, recuperación de plusvalías del suelo generadas públicamente, diseminación de infraestructura y servicios urbanos, suministro de alternativas de vivienda para los pobres en las zonas urbanas, enfrentamiento con una fuerte cultura de morosidad urbanística y así sucesivamente. La responsabilidad de esta situación se atribuye a un entorno hostil para implementar la política del suelo, según se expresa en la necesidad de superar la falta de condiciones administrativas adecuadas y recursos humanos y técnicos, y la necesidad de contener un fuerte legado de poderosos intereses de tenencia del suelo que tratan de influir en las políticas del suelo para su propio beneficio.

Sin negar la importancia de estos factores, la experiencia del Instituto Lincoln en el desarrollo de programas para funcionarios públicos en América Latina ha mostrado que dichos funcionarios desafían constantemente estas restricciones para mejorar el historial de la política del suelo. Hay mucho que aprender de la experiencia ganada por personas de otras ciudades y países que se han propuesto vencer las limitaciones impuestas por estos factores.

Se entiende cada vez más que muchos de los desafíos que afectan a los pobladores urbanos de América Latina no son consecuencia de una ausencia de política del suelo, sino que se deben a la escasez de buenas políticas del suelo. Se pueden encontrar ejemplos en 1) el cuantioso número de barriadas pobres existentes y asentamientos deteriorados que empezaron como campos de emergencia, o en proyectos de vivienda pública específicos; 2) las normas y regulaciones urbanísticas difíciles de cumplir y elitistas (y sus efectos en los precios del suelo); o 3) las distorsiones producidas por prácticas clientelistas utilizadas tradicionalmente al asignar infraestructura y servicios públicos. Existen incluso indicios inquietantes de los posibles efectos negativos de muchas políticas de regularización sobre la informalidad misma. Aunque algunos de estos diagnósticos son ahora comunes, sus perfiles e implicaciones no suelen ser necesariamente percibidos.

Recursos no disponibles o sin explotar

Hemos aprendido que a menudo se exagera la supuesta falta de recursos como uno de los orígenes de los problemas. La experiencia nos ha mostrado que la falta de capacidad de operación

o el comportamiento sin escrúpulos de las autoridades para gestionar recursos existentes es frecuentemente un impedimento más crítico que afecta el desarrollo y la ejecución de buenos proyectos (ver el capítulo 3). Un ejemplo de ello es la parálisis del proyecto de la Franja Costera de Asunción, Paraguay, a pesar de los recursos puestos a disposición por el Banco Interamericano de Desarrollo. Por otra parte, la experiencia de Porto Alegre de usar derechos de desarrollo transferibles como moneda en las costosas expropiaciones o indemnizaciones del suelo necesarias para construir un importante corredor de transporte centrourbano demuestra la existencia de recursos latentes a la espera de ser explotados.

El uso de medios más creativos para aprovechar los recursos necesarios se topa a menudo con una fuerte resistencia. Hay un vergonzoso desequilibrio entre lo que se toma (o recupera) y lo que se da (o indemniza) por plusvalías del suelo asociadas con las intervenciones públicas. Las autoridades locales generalmente son bastante escrupulosas —incluso reticentes— cuando se trata de exigir al menos un pequeño porcentaje de la plusvalía del suelo generada cuando los municipios invierten en infraestructura y servicios urbanos locales, o cuando se otorga a ciertos terrenos unos usos más importantes (por ejemplo, mayor densidad o parcelación más favorable). Por otra parte está la voluntad descarada de algunas autoridades de indemnizar generosamente a terratenientes por reclamaciones cuestionables de derechos jurídicos en procesos relacionados con la adquisición de suelo para proyectos públicos. Aunque no se reconoce frecuentemente, la administración pública termina pagando dos veces: la primera, al mejorar una parcela de terreno, y la segunda, al indemnizar al propietario por ese suelo cuando sea adquirido más adelante para usos mayores legitimados públicamente.

Es descorazonador que, a pesar de la retórica y la ostentación sobre la recuperación o movilización de plusvalías del suelo creadas públicamente, el saldo general sigue inclinado a favor de las indemnizaciones dadas a terratenientes privados por la administración pública cuando se adquieren suelos para usos públicos o sociales. El suelo urbano aún parece representar un activo para algunos a fin de demostrar sus privilegios patrimoniales en la sociedad, en vez de una base imponible para generar los recursos necesarios. Desde una perspectiva diferente, el legado histórico del concepto socialmente sesgado de “privatización de los beneficios y socialización de los costos” sigue predominando cuando se refiere a la gestión pública del suelo urbano. En suma, los recursos están allí, pero no la capacidad y la voluntad para explotarlos.

Falta de información o de la capacidad para usarla

Predomina una idea falsa similar en lo que se refiere al acceso a la información relevante sobre el suelo. La información suele existir, pero no la capacidad para encontrarla, reconocerla, organizarla y sobre todo interpretarla. Considérese la cantidad significativa de recursos públicos invertidos en catastros y otros sistemas avanzados de información del suelo (LIS), investigaciones académicas empíricas (incluidas tesis de estudiantes graduados), y trabajos de consultoría encargados, por ejemplo. Incluso después de descontar los problemas frecuentes relacionados con la actualización

de los sistemas de información, la falta o la interrupción de fondos, y la circulación restringida de estas fuentes, sigue existiendo un saldo general de información interesante y valiosa que se aplica, en el mejor de los casos, de modo superficial o ceremonioso. El problema básico es la incapacidad (además de la falta de voluntad) de los funcionarios públicos de asimilar y convertir dicha información en resultados de operación.

Las idiosincrasias que afectan la oferta y la demanda de información pertinente a la formulación e implementación de políticas del suelo parecen ser un fenómeno demasiado presente. (Por cierto, ésta es una de las justificaciones de la propia existencia del Instituto Lincoln: abordar la necesidad que tienen los funcionarios públicos de entender mejor los asuntos de política del suelo.) Interesantes datos empíricos recopilados en encuestas suelen interpretarse mal debido a la incapacidad de los investigadores urbanos académicos y de los consultores profesionales de dominar los métodos básicos y las técnicas estadísticas para ir más allá del análisis descriptivo, o para sintetizar las complejidades de fenómenos muy variados en unas relaciones críticas significativas. Los funcionarios públicos, por su parte, también están mal preparados para formular claramente su necesidad de una evidencia empírica pertinente a la política y para asimilar resultados científicos refinados. En consecuencia, observamos planes de ordenamiento territorial con serios desajustes en la distribución espacial de infraestructura y servicios urbanos. A menudo se pueden observar desajustes similares entre los gastos en acciones curativas en vez de en acciones preventivas para tratar los problemas de la informalidad, o en áreas designadas para el desarrollo que encuentran poco eco en los urbanizadores.

Falta de diálogo entre los planificadores urbanos y los funcionarios de finanzas públicas

La elaboración de la política del suelo en América Latina se ve obstaculizada frecuentemente por la falta de diálogo entre los planificadores, que en su mayor parte están preocupados por la calidad del entorno construido (incluso si su trabajo está restringido a una pequeña área de la ciudad), y los funcionarios fiscales que tratan de aumentar al máximo los ingresos públicos. En la práctica, esto se refleja en planificadores que a menudo descuidan el modo de financiar los proyectos y en cómo la forma urbana afecta la base tributaria, o el impacto de las prácticas de recaudación de impuestos sobre el ordenamiento territorial. Aunque estas preocupaciones se plasman en los cada vez más numerosos proyectos de nueva urbanización a gran escala, en todos los casos, o prácticamente en todos, los beneficios económicos y financieros tienden a circunscribirse espacial y socialmente, como es el caso de los enclaves renovados. Los costos reales directos e indirectos relacionados con estos proyectos se pasan por alto en gran medida o no se tienen en cuenta, e incluso se deforman deliberadamente. Puerto Madero, el influyente y aclamado proyecto de urbanismo de Buenos Aires, aún no ha sido evaluado en cuanto a su contribución a la base económica y fiscal de la ciudad en su totalidad.

A pesar de la mayor presencia de los llamados instrumentos híbridos (combinación de regulación fiscal y ordenamiento territorial) como la reducción de la tributación inmobiliaria

para la conservación histórica en Quito, o la automejora de los vecindarios, o el uso de CEPAC (certificados para potencial adicional de construcción) en São Paulo para controlar las motivaciones de los urbanizadores ansiosos de obtener derechos de construcción en áreas mejoradas por la infraestructura urbana, la indiferencia mutua entre planificadores y funcionarios de finanzas ejerce una influencia muy negativa en el sostenimiento del urbanismo (ver el capítulo 5).

Discontinuidad de la implementación de programas

La discontinuidad política y administrativa puede alterar, descarrilar y por último abortar incluso los proyectos aparentemente más populares o exitosos. Esto es particularmente importante para las expectativas sobre la permanencia de las reglas del juego (componente importante que afecta la forma en que los agentes privados se comportan con respecto al suelo). El desarrollo del ordenamiento territorial es una decisión a largo plazo, y como tal está llena de expectativas referentes a los entornos fiscal, regulador y administrativo. Con demasiada frecuencia se crea un ciclo contraproducente: actores interesados, que esperan que se suspendan decisiones de política del suelo, se aferran a iniciativas que supuestamente son un objetivo de la política. Independientemente de cómo sea de precisa una evaluación referente al impacto esperado de la política, el comportamiento resultante puede “demostrar” realmente que la política no es eficaz, lo que al final termina ocasionando su discontinuidad. Por ejemplo, algunos intentos de introducir iniciativas de recuperación de plusvalías se han enfrentado con huelgas de inversión por parte de constructores y urbanizadores como medio de mostrar su influencia, aunque estos segmentos no deben necesariamente resultar afectados negativamente por estas políticas. A menudo su reacción tiene que ver con la falta de entendimiento referente a la incidencia en contraposición al pago de la participación en plusvalías. Con el tiempo, este tipo de acción inhabilita las iniciativas y no deja a la administración municipal otra alternativa que suspenderlas.

Más allá de los daños o del escepticismo que ejercen estas discontinuidades en la confianza de los ciudadanos en sus administradores locales, también representan un desperdicio de energía y recursos. Considérese toda la investigación, capacitación y gestión de personal, formulación y debate de sistemas legales, negociaciones para la aprobación del consejo municipal, financiación y diseño de proyectos que hubo que preparar para permitir la implantación de una nueva iniciativa, tales como el proyecto Urbanizador Social (ver el capítulo 2). Y considérese luego su cancelación (incluso antes de evaluar sus méritos) por motivos sectarios después del cambio de administración local en Porto Alegre en 2005. El proyecto tuvo que redefinirse de forma drástica, y al final se eliminó por completo de la administración municipal. Este caso no es una excepción, ni mucho menos, en la historia de los gobiernos municipales latinoamericanos. El lector encontrará en esta colección una serie de artículos que describen ejemplos de ideas prometedoras que nunca se implantaron con éxito, no por su calidad técnica o importancia social, sino por intereses políticos o económicos francamente mezquinos.

En consecuencia, las decisiones importantes de política del suelo son acogidas a menudo con

escepticismo, e incluso provocan la desobediencia civil completa de las personas interesadas que, de forma consciente, cuentan con esta clase de discontinuidad administrativa que socava las decisiones desde un principio. Un ejemplo de la desconfianza y la sospecha de falta de seriedad de las acciones administrativas es el comportamiento demasiado familiar de los contribuyentes inmobiliarios, ocupantes informales y urbanizadores irregulares que entienden, por experiencia, que la última amnistía propuesta no es nunca realmente la última. Por ejemplo, la fecha límite de 1996 establecida para las ocupaciones ilegales en el programa de regularización de títulos del suelo peruano efusivamente aclamado, no sólo fue violada por las autoridades al relajar los límites reconocidos de los asentamientos afectados, sino que, lo que es más importante, contribuyó a la formación de nuevas ocupaciones informales (Ramírez Corzo y Riofrío 2005).

En suma, la falta de constancia en lo que se refiere a las reglas del juego de política del suelo urbano constituye realmente una constante en la región. América Latina tiene una desafortunada historia de suspender o abortar prematuramente ideas y propuestas de políticas. No es difícil encontrar programas sociales ambiciosos anunciados a bombo y platillo que concluyen antes de que se alcance el 20 por ciento de su objetivo. Éste ha sido el caso de la mayoría de los programas de regularización urbana en ciudades de toda la región, sin mencionar las iniciativas indiferentes de cobertura universal de infraestructura y servicios urbanos, y proyectos de construcción para grandes hospitales o estadios en casi cualquier ciudad importante de América Latina.

HISTORIAL DE LA POLÍTICA DEL SUELO DE AMÉRICA LATINA: AVANCES LENTOS PERO PERSISTENTES

A pesar de una situación menos que optimista, es importante recordar que no todo está “mal” en la región. Si nos fijamos bien, en la última década ha habido señales importantes de mejoras uniformes en políticas del suelo en ciertas áreas. Aunque uno tiende a adoptar un punto de vista algo nostálgico, muchas iniciativas deliberadas para innovar y mejorar las políticas han demostrado tener bastante éxito.

La historia de implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías en Colombia corrobora lo que se dijo anteriormente de que un instrumento bien diseñado no es una condición ni necesaria ni suficiente para implementar con éxito una política (ver el capítulo 4). Incluso la sofisticada participación en plusvalías necesita mejorarse y ajustarse. Si se han logrado algunos hitos, tienen que ver más con la creciente legitimidad de estas iniciativas entre las personas interesadas. En otras palabras, la recuperación de plusvalías se está convirtiendo en parte integral de la cultura fiscal y reguladora urbana. No es trivial que la ciudad de Bogotá haya aprobado un nuevo programa para financiar unos US\$800 millones en obras públicas con una contribución de valorización en los próximos diez años. Las indicaciones de bajada de precios del suelo en áreas afectadas por la participación en plusvalías demuestran —mediante expectativas variables por parte de las partes interesadas— la asimilación del instrumento por el mercado.

La legitimidad pública de estos instrumentos y su éxito en asegurar los pagos indican su aceptación en la cultura fiscal existente. También muestran el reconocimiento creciente por parte de los legisladores a la *forma de hacer política*: el hecho de que, sea cual sea el nivel de ilustración del tecnócrata en el poder, el cambio y la implementación exitosa de políticas requiere la participación amplia de la sociedad civil en un largo período de tanteo. Esto está bien documentado en la experiencia latinoamericana con intervenciones públicas en asentamientos irregulares. Hoy en día, pocas personas cuestionarían la legitimidad de la mayoría de las llamadas ocupaciones informales, reforzadas por movilizaciones y manifestaciones sociales formidables que acompañaron a una transición, aún incompleta, de regímenes autoritarios a otros más democráticos en las últimas décadas. Aunque se pueden mejorar muchas políticas en este campo, las innovaciones y los avances judiciales y las técnicas diseñadas para mejorar los asentamientos consolidados han sido considerables.

La región se ha convertido en un laboratorio donde se ha sometido a prueba una combinación formidable de innovaciones locales importantes: las de tipo institucional como el “derecho a la usucapión colectiva en Brasil”; las originadas en el ámbito empresarial del mercado, como las urbanizaciones privadas de servicios completos a precios accesibles de El Salvador; y aquellos proyectos público-privados que comprenden la movilización de las plusvalías del suelo directamente para el suministro de suelo servido para los pobres, como las experiencias con el proyecto Urbanizador Social en Rio Grande do Sul, región de Brasil, o los macroproyectos Nuevo Usme y Pereira de Colombia. Otros ejemplos notables incluyen la iniciativa de asignar a programas públicos las contribuciones de tributación inmobiliaria voluntaria más allá del impuesto gravado (Bogotá); o el cambio a una tributación inmobiliaria de base suelo en muchas jurisdicciones de Baja California en México; o el uso de la tributación inmobiliaria como herramienta para la regularización de ocupaciones informales en algunos municipios de Brasil.

La región también exporta conocimientos técnicos y métodos innovadores de tratamiento de la informalidad a funcionarios de África, e incluso a autoridades de EE. UU. encargadas de las colonias en Texas. La zonificación de interés social especial (ZEIS), desarrollada originalmente en Recife, Brasil, se está asimilando ahora en muchos otros países. Igualmente, la experiencia con presupuestos participativos, notablemente en Porto Alegre, se está diseminando en todos los municipios brasileños y de otros países, y los corredores exclusivos de transporte de autobús (metro de superficie) concebidos originalmente en Curitiba, Brasil están siendo estudiados por otras jurisdicciones.

La tendencia a subestimar las capacidades, las ideas y la tecnología locales en favor de “importaciones” de los países desarrollados persiste como fuente principal de inspiración a la hora de diseñar nuevas normas y regulaciones urbanísticas. No obstante, la colección de artículos de este tomo refleja el énfasis del Instituto en soluciones locales y en la necesidad de examinar más de cerca los recursos disponibles y en reconocer su valor.

EDUCACIÓN: UN INGREDIENTE CLAVE PARA EL CAMBIO DE POLÍTICA

A lo largo de nuestra larga participación en el debate de la política del suelo de América Latina, hemos observado que no todas las limitaciones de las mejoras son consecuencia de poderosos intereses políticos y económicos creados. Una parte importante de la variación no explicada asociada al éxito de las políticas del suelo puede atribuirse al mejor entendimiento de los asuntos (conceptos básicos, mecánica de las herramientas e impactos probables) involucrados en la política del suelo urbano. De aquí que las iniciativas de capacitación e investigación educativas, tales como las patrocinadas por el Instituto Lincoln, pueden desempeñar una función importante en estrechar la brecha entre la teoría y la práctica. El intercambio de experiencias ente los funcionarios públicos invitados a nuestros seminarios, cursos y talleres ha demostrado de forma inequívoca su gran valor pedagógico. Igualmente, la enriquecedora influencia mutua entre nuestros programas y sus participantes ha logrado impactos directos que pueden reorientar las opciones de política.

Es difícil identificar casos explícitos en que pueda evaluarse la diferencia marcada por los programas educativos. No obstante, en un caso, se demostró ser crítico entender el impacto de los mayores gravámenes en el suelo designado para usos más importantes sobre la voluntad de los terratenientes de transferir ese suelo para su urbanización. Esto se demostró gráficamente en el caso del cambio de posición oficial de la Lonja de Propiedad Raíz (la asociación de valuadores, tradicionalmente conservador) así como del cambio de opinión de ciertos altos funcionarios en Colombia. De modo similar, los legisladores chilenos se están dando cuenta de las complejidades del nexo vivienda-suelo según se vea afectado por un exitoso plan de vivienda financiada que hasta la fecha no ha tenido en cuenta el componente del suelo.

Aunque recibimos información anecdótica en lo que respecta al supuesto impacto de nuestros programas de capacitación sobre política del suelo, no es fácil documentarlo ya que los canales son numerosos y variados. Éstos incluyen la función del Instituto en revelar la pertinencia y hacer hincapié en la importancia de entender mejor ciertos conceptos; la promoción de terreno abonado para el intercambio de ideas; y la pedagogía del “efecto de demostración” y su función en la mejora del debate mediante la exposición de un espectro más amplio de alternativas de políticas y modalidades de implementación. No obstante, hay indicios del poder de las ideas para reorientar la política del suelo.

Ciertos conceptos e ideas clave se destacan como pertinentes para cambiar ciertas actitudes de los actores interesados en lo que se refiere a iniciativas de políticas del suelo. El efecto de capitalización de un gravamen fiscal en el valor del suelo o en el incremento de la plusvalía parece ser un “divisor de aguas”. Un componente significativo de la resistencia a la recuperación de plusvalías y la tributación inmobiliaria se basa en la falsa idea de que el gravamen se transfiere completamente a los precios finales, influyendo así el tamaño del mercado en general y en el poder de adquirir la vivienda en particular. La capitalización afecta a la forma en que los costos y beneficios de urbanización directos e indirectos se distribuyen finalmente. La falta de entendimiento de las interdependencias entre distintos lugares en mercados del suelo es otro obstáculo importante

de los debates sobre la financiación de proyectos y el establecimiento de objetivos. Otros temas difíciles en el debate de políticas del suelo son la diferenciación jurídica entre los derechos de propiedad del suelo y el derecho privado al valor de usos otorgados por la colectividad.

En general hay muchos malentendidos en forma de mitos, prejuicios e información falsa que deforman seriamente las opiniones de los bienintencionados participantes en el debate de la política del suelo. La lista de falacias es interminable: los propietarios están motivados por un poder monopolizador, y todas sus propiedades se ponen en el mercado siguiendo estrategias para obtener una máxima ganancia especulativa; los urbanizadores equivalen a especuladores depredadores de la sociedad, mientras que se considera que las familias de bajos ingresos transfieren el suelo de tenencia o propiedad informal según su estricto valor de uso (en vez de valores de intercambio de mercado); las irregularidades del uso del suelo pueden encontrarse solamente en asentamientos de bajos ingresos; la ocupación informal es una estrategia usada por los pobres para “engañar al sistema”; o es inútil gravar las propiedades de los propietarios de bajos ingresos, ya que no tienen capacidad para pagarlos y es más probable que evadan el pago de impuestos.

Éstas y muchas otras proposiciones similares pueden tener cierto origen histórico, pero la mayoría no ha sido sometida a una prueba empírica rigurosa. La información anecdótica recogida con el paso del tiempo indica que puede haber motivos para cuestionar su validez percibida. Por ejemplo, la información sobre oportunidades de especulación del suelo sigue unos canales bien definidos o exclusivos, aunque los costos sociales para sostener estos canales privilegiados pueden ser mayores que los costos resultantes de la retención del suelo. La capitalización de las plusvalías —notablemente por parte de los ocupantes originales (incluso invasores)— en áreas de bajos ingresos es significativa, y el mercado normalmente predomina en dichas áreas. Las irregularidades de alto nivel son de muchas formas, desde apartamentos de azotea ilegales y ampliaciones de construcción sin licencia que son objeto de frecuentes amnistías hasta las urbanizaciones enrejadas. Ser informal es más costoso de lo que se piensa; en vez de una opción, suele ser más bien la única alternativa para las familias de bajos ingresos. Dada una parte justa de servicios necesarios y derechos de los ciudadanos, los pobres no sólo son capaces de pagar tributos inmobiliarios sino que también están dispuestos a pagarlos.

Muchas de estas proposiciones se han debatido abiertamente en los programas del Instituto Lincoln en América Latina, pero requieren un estudio más detallado. Además, los resultados de dichos estudios necesitan ser traducidos a los idiomas de las personas interesadas y ser divulgados a la sociedad. Y lo que es más importante, esta información debe usarse para calificar a una gama más amplia de personas interesadas capaces de implantar mejor las políticas del suelo en la región y exigir respuestas a la política más específicas y eficaces por parte de las agencias públicas. Los esfuerzos para responder a la demanda de la sociedad civil son un ingrediente tan esencial para una buena política del suelo como la habilitación de su oferta.

Las sensibilidades políticas son un fuerte determinante en toda la política pública de América Latina, y la política del suelo no es una excepción. Los artículos de este tomo representan la

importancia que el Instituto da a la pluralidad y a la diversidad política a la hora de enfocar los temas desde distintos puntos de vista y tendencias políticas. Creemos que la política del suelo debe trascender la política de los partidos, y nuestros programas han logrado a menudo un diálogo constructivo entre facciones opuestas. De forma similar, nuestro trabajo en América Latina trata de llenar un vacío de comunicación e interacción entre los funcionarios públicos a diferentes niveles del gobierno, representantes de la sociedad civil y profesionales de urbanismo en diversas disciplinas.

Los autores de los seis ensayos introductorios y de los 63 artículos incluyen a muchos de los estrechos colaboradores y miembros de la red docente del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln. Algunos de estos colegas han adquirido sus conocimientos teóricos y prácticos de sus temas respectivos durante el trabajo que han realizado en el Instituto Lincoln durante los últimos 13 años, y ahora son considerados como algunos de los voceros más eminentes y expertos de la región. La red que hemos construido, incluidos los docentes y participantes en nuestros programas de capacitación, es sin duda nuestro recurso más valioso al embarcarnos en una nueva etapa de participación en América Latina. Los artículos de esta colección cuentan la historia de la primera etapa de este viaje fascinante.

REFERENCIA

- Daniel Ramírez Corzo and Gustavo Riofrio. 2005. Land titling: A path to urban inclusion? Policy and practice of the Peruvian model. Paper presented at N-Aerus Conference in Lund, Sweden (September 16-17). <http://www.naerus.net/sat/workshops/2005/papers.htm>





1

Tendencias y perspectivas de las políticas de suelo

Introducción | Antonio Azuela

Los artículos que se reúnen en este capítulo muestran la evolución del debate latinoamericano en torno a las políticas de suelo urbano en los últimos diez años, así como el modo en que el Instituto Lincoln ha acompañado y apoyado ese proceso. En esta introducción queremos señalar dónde pensamos que reside la contribución de los estudios sobre lo que se conoce como políticas de suelo y de los cuales los textos que siguen son apenas una especie de guía de lectura. Nuestro punto de partida consiste en sostener que, en rigor, el fenómeno social que estudiamos no es “el suelo” sino *la propiedad* sobre el mismo. Así, la contribución de los estudios en esta materia radica en que nos permiten comprender la propiedad no sólo como institución, sino también como relación social, en sus múltiples dimensiones.

Aunque queremos destacar la forma como ha evolucionado el debate sobre el tema, los textos que siguen no se presentan en un orden estrictamente cronológico. Se colocó en primer lugar la Declaración de Buenos Aires, que suscribieron en el año 2004 los participantes de una reunión convocada por el Instituto Lincoln para mostrar los resultados de una década de investigación y de experiencias de gestión en torno al suelo urbano en la región, ya que dicha declaración condensa el debate de toda una década. A continuación nos referiremos a algunos de los senderos que han llevado a esa declaración.

El artículo de Gary Hack, David Barkin y Ann LeRoy (1996) revela la vocación del Instituto en el sentido de vincular los problemas urbanos con una agenda de desarrollo más amplia. El retrato de las ciudades-región que ahí se ofrece nos remite a las nuevas tendencias demográficas, a las consecuencias de la globalización y a las nuevas formas de fragmentación social que, entre otros temas, configuran lo que uno de los autores reconoció como las “nuevas reglas de la propiedad y la política”, y que dan forma a la experiencia urbana contemporánea.

En la última década el debate se ha enriquecido a través de la especialización temática y de la profundización de los estudios de corte nacional. De ello dan cuenta los trabajos de Martim Smolka (1996) y Pablo Trivelli (1997) sobre el mercado de suelo urbano y la construcción, así como los de Mario Lungo (1997) y Clair Enlow (2002) sobre El Salvador y Cuba, respectivamente. Sin

embargo, el trabajo especializado y localizado geográficamente no se ha hecho a costa de olvidar el contexto más amplio. Así, por una parte el trabajo de Gareth Jones (1998) da cuenta de las tendencias registradas en las políticas de suelo en África y en Europa del Este, en las que se pueden apreciar contrastes y similitudes con la situación latinoamericana.

Por otra parte, Priscilla Connolly, William Goldsmith y Alan Mabin (2003) abordan las “respuestas urbanas a las décadas perdidas” y examinan las diversas implicaciones de las políticas urbanas de los últimos tiempos. Por ejemplo, respecto al auge de los proyectos de viviendas populares conducidos por empresas privadas con el apoyo de nuevos esquemas de financiamiento, los autores señalan las inconveniencias que dichas viviendas tienen desde el punto de vista urbano: “la falta de acceso, la carencia de instalaciones recreativas urbanas, los patrones de reducción del espacio y la insuficiencia de espacio para el crecimiento futuro”. Respecto al entorno político más amplio, los mismos autores ilustran el contraste que se presenta entre las condiciones de los gobiernos nacionales y las de los municipales, haciendo ver las oportunidades que se han abierto a los segundos para “redistribuir los bienes y servicios públicos en interés de los residentes en situación desventajosa [y de] servir como laboratorios para la experimentación social y como fuente de cambio ideológico progresista”. Así, dan cuenta de los presupuestos participativos, de los proyectos de transporte urbano que tratan de “combatir la hegemonía del automóvil”, entre muchas de las iniciativas que han emprendido y pueden emprender los gobiernos municipales para compensar las tendencias más generales de la economía mundial. Igualmente, señalan la centralidad de la investigación urbana al hacer notar la importancia que puede tener “el modo en que ellos [los gobiernos de las ciudades] interpreten su función en este período de inestabilidad traída desde fuera. Existe una tensión entre quienes piensan que su función como gobierno municipal es entablar la competencia con otras ciudades, y quienes vislumbran funciones más cooperativas”. Aunque en el abordaje de temas tan amplios, los autores no se refieren de modo explícito a la cuestión de los derechos de propiedad, el panorama que describen es el de las posibilidades que se presentan a los gobiernos municipales para encabezar una redefinición democrática de las condiciones institucionales para la conformación de la propiedad, es decir, para la redefinición de las relaciones sociales fundamentales en torno a la construcción y el aprovechamiento del espacio urbano.

En las dos colaboraciones escritas en coautoría por Martim Smolka y Laura Mullahy (2000 y 2003) el lector encontrará un resumen de las tendencias generales en materia de política de suelo en América Latina, así como una explicación de las estrategias de acompañamiento que han hecho del Instituto Lincoln un actor importante en la última década. Ante la imposibilidad de referirnos a todos los temas de la agenda, vale la pena destacar uno en el que se ha logrado un consenso cada vez mayor: la regularización de la tenencia en los asentamientos surgidos al margen de la ley. A pesar de que la regularización puede representar un alivio para quienes sufren una tenencia insegura por falta de reconocimiento jurídico de su posesión de un pedazo de tierra, lo cierto es que ahí, donde se han generalizado las acciones de regularización, el resultado ha sido la institucionalización de un mercado informal cuyas desventajas para la población de escasos recursos sobrepasan con mucho a

las ventajas. Cada vez se hace más evidente que los mercados informales no sólo llevan a los menos privilegiados a vivir en lugares inadecuados tales como zonas con mayores riesgos ambientales. Además, los precios del suelo distan mucho de reflejar la precariedad de las condiciones urbanas que los pobres tienen que soportar en dichos asentamientos. Pero un aspecto que no ha cobrado suficiente conciencia respecto al mercado informal del suelo urbano, quizá porque se suele observar solamente a través de las categorías del análisis económico, es su relación con el mundo de la corrupción. Como es sabido, las agendas públicas de los últimos años han incorporado de manera cada vez más seria el tema de la corrupción. Lo que aún falta en el debate urbano es reconocer la fuerte conexión que existe entre el mercado informal del suelo y las prácticas corruptas de quienes, desde diferentes posiciones de poder, se benefician de dicho mercado.

Está el argumento obvio de que la corrupción es resultado de la sobrerregulación. No hay duda de que la maraña jurídica creada por muchos estados latinoamericanos en las últimas décadas ha originado condiciones para que algunos se aprovechen de su capacidad de manipular las normas. Pero cuando la solución pregonada es eliminar la normatividad, la gente se olvida de que un mercado sin regulación convierte al propietario original de la tierra en amo y señor del proceso de urbanización, obliga a los compradores a aceptar las condiciones de vida a veces infrahumanas y produce un espacio urbano socialmente fragmentado, riesgoso desde el punto de vista ambiental y en el que las operaciones de mejoramiento urbano se encarecen innecesariamente.

Cualquiera que sea la posición que se adopte sobre cada uno de los temas que integran la agenda del suelo urbano, no se puede negar el enriquecimiento de dicha agenda en la última década. Ello se hace evidente en la Declaración de Buenos Aires, que a pesar de su sencillez resume los retos que hoy enfrenta la gestión urbana y que tienen en su centro el tema del suelo o, para ser congruente con nuestro planteamiento, la cuestión de la propiedad del suelo. Como el lector puede encontrar el texto a vuelta de página, me limitaré a señalar lo que considero su rasgo más importante: el énfasis en la necesidad de recurrir a una variedad de instrumentos de política para revertir las tendencias actuales de las ciudades latinoamericanas. En particular, la tributación, la regulación por medio de los planes y las acciones sobre la tenencia de la tierra podrán cambiar la dinámica de nuestras ciudades solamente si se usan en forma combinada.

Entre lo más importante del pensamiento jurídico latinoamericano del siglo XX está la doctrina de la función social de la propiedad, que por cierto resulta notablemente compatible con la tradición inaugurada por Henry George. Si bien es cierto que hasta ahora esa doctrina rara vez se ha traducido en un programa claro y coherente, en el contexto de las sociedades predominantemente urbanas de hoy es posible convertirla en una agenda de política pública y de transformación social. Cobrar impuestos, emitir regulaciones urbanas, reconocer derechos de propiedad, crear las condiciones para el florecimiento de un mercado que no reproduzca las condiciones de desigualdad hoy predominantes, dejan de ser vertientes aisladas de la acción gubernamental para convertirse en elementos que dan contenido normativo a la función social de la propiedad. Las páginas que siguen son testimonio del modo en que esa agenda se ha ido conformando en los últimos años.

1.1

Declaración de Buenos Aires

Enero 2005

Las políticas de gestión del suelo urbano y el funcionamiento de los mercados de suelo urbano han pasado a ocupar un papel más importante en el debate de políticas públicas urbanas, así como en el trabajo académico y las agendas de desarrollo en varios países de esta región. En los últimos diez años, la red de especialistas y profesionales apoyada por el Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln ha desarrollado seminarios, promovido investigaciones, organizado debates públicos, asesorado a encargados de tomas de decisiones y publicado los resultados de su trabajo sobre estos temas tan oportunos. Los miembros de dicha red se reunieron en Buenos Aires en abril de 2004 para evaluar sus actividades y preparar esta declaración sobre los temas centrales de políticas del suelo, que son fundamentales para la búsqueda de programas de desarrollo urbano más sostenibles en el futuro.

En América Latina, las políticas urbanas y el funcionamiento de los mercados de suelo tienden a producir ciudades que sufren de desigualdades económicas, exclusión política y social, segregación espacial e insostenibilidad ambiental. Entre las consecuencias de dichas políticas están los altos y a veces irracionales precios de la tierra, debidos en parte a la ausencia de una gestión eficaz de la tierra urbana.

LA SITUACIÓN ACTUAL

La estructura de los mercados de suelo es imperfecta. Sin embargo, el funcionamiento de los mercados de suelo urbanos depende de relaciones sociales, que, a su vez, dependen de los resultados de las operaciones de dichos mercados. Esta conexión entre las relaciones sociales y los mercados de suelo posibilita y al mismo tiempo exige influenciar dichos mercados. Lejos de eliminar las imperfecciones, muchos instrumentos y políticas han más bien contribuido a distorsionar más las operaciones del mercado de suelo urbano. Más aún, muchas políticas han mantenido las “reglas del juego” inmobiliario urbano inalteradas y aparentemente intocables.

Una lectura más amplia del problema revela que, más que ser resultado de una racionalización

inconsecuente, el funcionamiento deficiente de los mercados de suelo proviene de un conjunto de oportunidades perdidas para el desarrollo socialmente sostenible de las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, existen oportunidades prometedoras e innovadoras para superar los cuellos de botella evidenciados en las políticas inadecuadas y destructivas del Estado, la dificultad de financiar el desarrollo urbano y su deficiente capacidad de gestión.

Uno de los resultados negativos más sobresalientes de la situación actual es el peso, importancia y persistencia relativos de los mercados informales de suelo urbano caracterizados por prácticas de exclusión, entrega ilegal de títulos, carencia de servicios urbanos y otros problemas. La desregulación en lugares donde habría que regular (las periferias pobres) y la sobreregulación de las áreas ricas y reguladas, así como la privatización sin criterios sociales, son todos factores que contribuyen a impulsar estos procesos, especialmente la concentración espacial de la pobreza urbana. A pesar de las buenas intenciones de la mayoría de los programas de regularización, éstos terminan produciendo efectos nocivos tales como elevados costos del suelo para los sectores más pobres.

La planificación urbana y las normas urbanísticas tradicionales han perdido importancia y efectividad como instrumentos para orientar el desarrollo urbano, especialmente los mecanismos existentes para la gestión del suelo. No obstante, esta situación abre oportunidades para pensar en formas innovadoras de gestión y planificación urbana. En algunos lugares ya se han aprovechado dichas oportunidades a través de nuevos experimentos y propuestas que han ocasionado intensos debates al cuestionar los enfoques tradicionales.

En este marco, la creación de nuevas formas de gestión de la tierra tiene unos requisitos ineludibles: repensar la tributación de la tierra urbana incorporando nuevos métodos y estar abierto a considerar instrumentos fiscales alternativos, entendidos como herramientas para reorientar el actual desarrollo de las ciudades y disciplinar el funcionamiento del mercado de tierra urbana. Dichas herramientas deben diseñarse no sólo para captar fondos para la construcción de infraestructura y la prestación de servicios urbanos, sino también para contribuir a una distribución más equitativa de los costos y beneficios, especialmente los asociados con el proceso de urbanización y el retorno a la comunidad de las plusvalías de la tierra recuperada.

PROPUESTAS DE ACCIÓN

Reconocer el rol indispensable del Estado

Es imprescindible que el Estado, tanto en el ámbito municipal como el nacional, tenga un rol activo en la promoción del desarrollo urbano. El nivel municipal debe comprometerse más con los cambios estructurales en la gerencia del suelo, mientras que el nacional debe fomentar activamente dichas iniciativas locales. El gobierno no debe ignorar su responsabilidad de adoptar políticas en torno al mercado de suelo urbano que reconozcan el valor estratégico de la tierra y las características particulares del funcionamiento de sus mercados, para impulsar un uso sostenible del suelo al incorporar objetivos sociales y ambientales y beneficiar a los segmentos más vulnerables de la población urbana.

Eliminar la compartimentalización entre las autoridades fiscales, normativas y jurídicas

La falta de cooperación entre autoridades municipales es causa de importantes ineficiencias, políticas poco eficaces, desperdicio de los escasos recursos y poca transparencia pública. Más aún, las acciones incongruentes de diversas autoridades públicas dan señales confusas a los agentes privados y crean incógnitas, si no oportunidades, para que los intereses especiales puedan modificar los planes gubernamentales. La complejidad y la escala de los desafíos planteados por la realidad social urbana de las ciudades latinoamericanas requieren acciones multilaterales por parte de numerosos actores para incidir en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana formales e informales, y asegurar así el logro de objetivos conjuntos: promover el uso sostenible y justo del suelo, reducir los precios, producir suelo con servicios, reconocer los derechos al suelo de los pobres urbanos y repartir con más justicia las cargas y los beneficios de la inversión urbana.

Estas autoridades deben también coordinar las políticas de desarrollo urbano con las de tributación del suelo. Deben promover una nueva visión con una legislación urbanística que diferencie el derecho de propiedad del derecho de edificación y del uso del suelo, comprendiendo que las plusvalías generadas de los derechos de construcción no pertenecen exclusivamente a los propietarios de la tierra. Los gestores urbanos también deben diseñar mecanismos creativos que permitan usar las plusvalías para producir tierra urbana equipada para los sectores sociales de menores ingresos, y de esa manera compensar las desigualdades urbanas.

Reconocer los límites de lo posible

Transformar los marcos reguladores actuales que rigen la utilización de la tierra urbana exige desarrollar un nuevo pensamiento urbanístico y jurídico que reconozca las desigualdades urbanas y la exclusión socioespacial como fenómenos intrínsecos al modelo predominante de desarrollo de las ciudades. Incluso en los marcos de los modelos vigentes, existen grados de libertad nada despreciables para la incorporación de políticas de mayor responsabilidad social y transparencia del gobierno. Las regulaciones y

RED LATINOAMERICANA

Pedro Abramo, Rio de Janeiro, Brasil
Oscar Borrero, Bogotá, Colombia
Gonzalo Cáceres, Santiago, Chile
Julia Calderón, Lima, Perú
Nora Clichevsky, Buenos Aires, Argentina
Claudia De Cesare, Porto Alegre, Brasil
Matilde de los Santos, Montevideo, Uruguay
Diego Erba, São Leopoldo, Brasil
Edésio Fernandes, Londres, Inglaterra
Ana Raquel Flores, Asunción, Paraguay
Fernanda Furtado, Rio de Janeiro, Brasil
Alfredo Garay, Buenos Aires, Argentina
Silvia García Vettorazzi, Guatemala, Guatemala
Ana María González del Valle, Lima, Perú
Samuel Jaramillo, Bogotá, Colombia
Carmen Ledo, Cochabamba, Bolivia
Mario Lungo, San Salvador, El Salvador
María Mercedes Maldonado, Bogotá, Colombia
Carlos Morales, Ciudad de México, México
Laura Mullahy, Cambridge, EE. UU.
Ricardo Núñez, La Habana, Cuba
Sonia Rabello de Castro, Rio de Janeiro, Brasil
Eduardo Reese, Buenos Aires, Argentina
Francisco Sabatini, Santiago, Chile
Martim Smolka, Cambridge, EE. UU.
Álvaro Uribe, Panamá, Panamá
Ricardo Vanella, Córdoba, Argentina
María Clara Vejarano, Bogotá, Colombia
Isabel Viana, Montevideo, Uruguay

normas urbanísticas deben considerar la complejidad de los procesos de valorización del suelo y garantizar el cumplimiento de principios tradicionales eficaces tales como los que limitan la capacidad de las agencias gubernamentales para disponer de recursos públicos o prohibir el “enriquecimiento sin causa” de los propietarios privados.

Interrumpir círculos viciosos

Se necesitan alternativas a los programas de regularización para romper el círculo vicioso de reproducción de la pobreza perpetuado por los programas de regularización actuales. Es importante reconocer el carácter meramente paliativo de dichos programas y la necesidad de integrar las políticas urbanas, de vivienda y de tributación de la tierra a estos procesos. La dependencia en los subsidios a la vivienda, aunque inevitable, puede quedar anulada si no se impide que estos subsidios se traduzcan en aumentos de los precios del suelo. Los funcionarios municipales deben priorizar la generación de oferta de tierra equipada sobre los programas de regularización ya que el derecho a la vivienda es un derecho social a ocupar un hábitat viable y con dignidad. También es importante entender que la baja producción de suelo servido contribuye *per se* a la retención de la oferta y por consiguiente a su alto precio, lo que afecta a todos los aspectos del desarrollo urbano.

Además, las soluciones individuales (tales como procesos de titulación “predio por predio” o la entrega de subsidios “caso por caso” a familias individuales) son en última instancia más onerosas para la sociedad que las soluciones colectivas y más amplias que incorporan otros valores agregados, como la construcción de espacios públicos, la inversión de infraestructura y otros mecanismos que fortalecen la integración social. Muchos países latinoamericanos han sido testigos de programas de subsidios habitacionales (muchas veces con el apoyo de agencias multilaterales) que menosprecian o no consideran el componente suelo. Tales programas buscan suelo público de rápida disponibilidad o simplemente ocupan suelo en las áreas intersticiales de la ciudad. Tal desinterés en una política de suelo más amplia compromete la replicabilidad, expansión y sostenibilidad de estos programas de vivienda a una escala más amplia.

Repensar los roles de las instituciones públicas y privadas

La gestión de la tierra dentro de una gran diversidad de intervenciones urbanas, desde la producción en escala masiva de suelo con servicios para los pobres hasta las operaciones de redesarrollo urbano mediante grandes proyectos, pasando por las intervenciones del tipo *face-lift* o los proyectos de recuperación ambiental, obliga a pensar en las más variadas formas de intervención por parte de las instituciones públicas responsables del desarrollo de las ciudades y en diferentes modalidades de asociaciones público-privadas. La utilización de las tierras vacantes y la flexibilización de usos e intensidades de ocupación pueden jugar un papel crucial siempre que tales proyectos cumplan con las orientaciones estratégicas de las instituciones públicas, estén sujetos a la contraloría ciudadana e incorporen una visión compartida y participativa del desarrollo urbano.

La ejecución de proyectos demostrativos como el Urbanizador Social en Porto Alegre, Brasil,

el proyecto de vivienda Nuevo Usme y la legislación sobre la recuperación de plusvalías de Bogotá, Colombia, constituyen ejemplos de esfuerzos sensatos y creativos que reconocen la importancia de una adecuada gestión de la tierra urbana y de un nuevo pensamiento sobre el papel de la tierra, en particular del potencial del valor del suelo como instrumento para promover un desarrollo más sostenible y equitativo para los pobres de nuestras ciudades.

Un pensamiento creativo y balanceado también queda de manifiesto en proyectos conjuntos de capital público y privado en La Habana, Cuba, con plusvalías recuperadas a través de la mejoría de áreas históricas densamente pobladas.

La tributación de la tierra en el financiamiento público para promover el desarrollo urbano

Los gobiernos nacionales, estatales o provinciales y municipales deben compartir la responsabilidad de la promoción del impuesto predial como un mecanismo idóneo y socialmente aceptable para el financiamiento y promoción del desarrollo urbano. El impuesto predial no debe aplicarse con criterios generalizados, sino que debe adaptarse a las ciudades latinoamericanas que tienen un fuerte legado de desigualdades económicas y socioespaciales. Puede haber buenas razones para gravar todos los terrenos a una tasa más alta que las edificaciones, de forma racional y diferenciada, en particular en terrenos periféricos sujetos a la especulación urbana y tierras ofertadas *ex ante* a los sectores sociales de menores ingresos, verificándose que su pago contribuya, además, a la construcción de ciudadanía de estos sectores. Y como ya se aseveró, es esencial crear instrumentos impositivos innovadores y adecuados a cada realidad y otras modalidades para captar las plusvalías generadas.

Educar a los actores en la promoción de nuevas políticas

Todos los actores involucrados en estos procesos, desde jueces hasta periodistas pasando por profesores universitarios y por supuesto funcionarios públicos y sus mentores internacionales, requieren contar con formación y capacitación en el funcionamiento de los mercados y la gestión de la tierra urbana para lograr estos objetivos. Es indispensable identificar los “campos de resistencia mental”, particularmente en el pensamiento urbanístico, económico y en las doctrinas jurídicas, que constituyen obstáculos que hay que superar. Debemos reconocer, por ejemplo, que existe y opera un “derecho informal” que legitima desde el punto de vista social (si bien no jurídico) muchas transacciones sobre la tierra, y que crea redes y espacios de solidaridad e integración. Es urgente realizar acciones para introducir estos temas y propuestas en las agendas políticas en los distintos niveles gubernamentales, los partidos políticos, las organizaciones sociales, las universidades y los medios de comunicación social.

1.2

Ciudades-región: en búsqueda de puntos de coincidencia

Gary Hack, David Barkin y Ann LeRoy | Enero 1996

El proceso de globalización de las inversiones, las nuevas tecnologías de comunicación y la generalizada movilidad corporativa y personal están suscitando una verdadera transformación de las “ciudades-región” del mundo entero. Desde hace muchos años los estudiosos de asuntos urbanos han advertido de la emergencia de una nueva clase de asentamiento humano, con estructuras económicas y sociales particulares y sus formas físicas asociadas.

Estas fuerzas globales fueron el tema central de una conferencia realizada en el Instituto Lincoln en septiembre de 1995. El consorcio estuvo organizado por los investigadores David Barkin, Gary Hack y Roger Simmonds, quienes estudiaron doce grandes ciudades-región de Europa, Asia y las Américas (ver figura 1.2.1). Si bien cada una de las ciudades del estudio exhibe sus propias características y patrones exclusivos, todas cumplen con los siguientes criterios:

- una gran población, pero no necesariamente de la categoría de megaciudad;
- una economía de mercado diversificada, más que una economía planificada o dominada por una sola industria;
- patrones particulares de crecimiento y cambio desde 1960;
- antecedentes de intentos gubernamentales (exitosos o no) de moldear la forma regional.

Tomando las doce ciudades anteriores como casos de estudio, se diseñó una investigación en varios niveles para construir un modelo que representara a las ciudades-región y los motivos de sus características. El primer objetivo fue examinar los efectos de la economía política global sobre el crecimiento y desarrollo de las ciudades a lo largo del tiempo. ¿Qué efectos han tenido la pérdida de la agricultura tradicional, las economías industriales y la introducción de nuevos capitales de inversión en el funcionamiento de las ciudades? ¿Cómo han respondido las ciudades ante estas poderosas fuerzas externas?

Un segundo objetivo de la investigación fue entender las relaciones entre la cambiante forma urbana y las inversiones en infraestructuras regionales tales como sistemas de transporte y nuevos

centros tecnológicos. ¿Cómo se ha distribuido la población en torno a los nuevos centros económicos y redes de transporte? ¿Qué influencia tienen las labores de planificación regional en los cambios de la forma espacial y en el efecto sobre el medio ambiente?

En tercer lugar se exploraron las consecuencias de la dinámica de la globalización sobre la calidad de la vida urbana. ¿A qué problemas sociales y económicos se enfrenta la población urbana de hoy? ¿Qué están haciendo los gobiernos municipales y nacionales para resolverlos?

Previo a la conferencia, los equipos de investigación de todas las ciudades-región recopilaron datos para trazar el crecimiento y el movimiento de la población, los cambios en la infraestructura y el desarrollo económico e industrial a lo largo de las tres últimas décadas. A fin de que los datos fueran comparables más allá de las fronteras nacionales, se elaboraron planos de la evolución física de las doce ciudades-región en 1960, 1970, 1980 y 1990, y se correlacionaron dichos planos con cambios en los indicadores económicos y sociales fundamentales durante el mismo período. Asimismo, cada grupo elaboró un informe sobre los problemas especiales que enfrentan sus gobiernos y las acciones de los legisladores para conformar la forma espacial cambiante de la región.

UN RETRATO DE LAS CIUDADES-REGIÓN

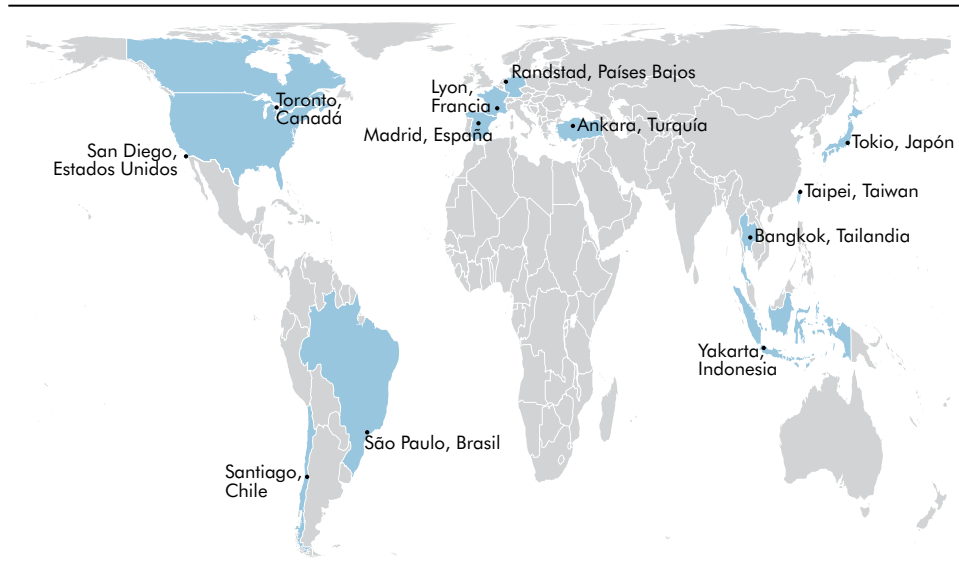
Si bien las doce ciudades-región estudiadas presentan variaciones sustanciales, también tienen muchos patrones comunes en cuanto a crecimiento y cambio (ver tabla 1.2.1). Sus poblaciones oscilan entre unos 2 millones de habitantes, en Lyon, hasta más de 32 millones en Tokio, la ciudad más grande del mundo y también una de las más ricas.

En todas estas ciudades el modelo predominante de crecimiento físico ha sido la dispersión desde el centro histórico y los anillos interiores adyacentes hacia espacios abiertos distantes y tierra agrícola. Esta dispersión, que implica desarrollo residencial y comercial —aunque a veces en direcciones diferentes— se ha facilitado gracias al vertiginoso aumento en el uso y la disponibilidad del automóvil en todo el mundo. El ejemplo más notable es el de Taipei, en donde el número de automóviles aumentó desde aproximadamente 11 mil en 1960 a más de 1 millón en 1990; en ese mismo período, el número de personas por automóvil disminuyó de 127 a 5. Por otra parte, las ciudades de Ankara y Santiago, con 13 personas por automóvil en 1990, han sido hasta la fecha las menos afectadas por el “síndrome automotor”.

Al mismo tiempo en que la mayoría de las ciudades se están dispersando hacia las afueras, ciertos núcleos interiores han visto aumentar su población gracias a la migración de clases adineradas y de empleos del sector de servicios hacia los centros nuevamente pujantes. La construcción de obras monumentales como estadios deportivos, centros de convenciones, hoteles de lujo y condominios residenciales han contribuido a avivar el turismo y la vida cultural de estos núcleos urbanos. La otra cara de la moneda, sin embargo, es el creciente deterioro que se observa fuera de los centros debido al desplazamiento de grandes números de pobres urbanos hacia zonas carentes de servicios.

Excepciones notables de este patrón son los centros urbanos deprimidos y los opulentos subur-

FIGURA 1.2.1 Casos de estudio: 12 ciudades-región



bios de baja densidad poblacional de los Estados Unidos. Ciudades como Bangkok y Taipei exhiben mayor integración vecinal de ricos y pobres que otras, pero su patrón predominante continúa mostrando zonas opulentas segmentadas y mayor definición de pobreza con el paso del tiempo.

Irónicamente, en esta nueva era de globalización los patrones residenciales están perdiendo importancia frente a los patrones de interacción, conforme los participantes de la economía global se comunican más a menudo con sus semejantes de otras ciudades u otros países, bien sea electrónicamente o en persona, que con sus propios vecinos.

Los cambiantes patrones demográficos han disminuido las tasas de crecimiento urbano a un 3 %, en comparación con 6 a 8 % en los años sesenta. La mayoría de las ciudades han experimentado una reducción en sus tasas de natalidad y de migración desde zonas rurales del interior del país o de las regiones inmediatas. No obstante, la turbulencia política y las cambiantes oportunidades laborales también están dando pie a nuevas olas de migración transnacional. Muchos nuevos inmigrantes se asientan en áreas de la ciudad separadas del sector pobre indígena y presentan un nuevo grupo de problemas sociales y económicos para los gobiernos nacionales y municipales. En San Diego, por ejemplo, inmigrantes de México y Centroamérica contribuyen al crecimiento poblacional y a la mayor segmentación dentro de la región. Por otra parte, São Paulo ha experimentado una emigración neta, dado que las nuevas políticas y programas brasileños fomentan la descentralización hacia nuevas comunidades de ese vasto país.

Según los datos de 1990, los sectores económicos tienen una composición similar entre países.

Por lo general, menos del 5 % de la fuerza laboral se dedica a la agricultura y a la extracción de recursos, mientras que un 20 a 30 % trabaja en el sector manufacturero y el 65 al 75 % en el sector de servicios. Interesantes excepciones de estas tendencias laborales son los casos de Yakarta, con una tasa de participación en el sector agrícola de casi el 16 % en 1990, y San Diego, con una tasa actual del 83 % en el sector de servicios. Bangkok y Taipei muestran los mayores declives en agricultura, desde un 20 % en 1960 a menos del 2 % en 1990. En ese mismo año, ambas ciudades mantenían tasas relativamente altas en el sector manufacturero: 32 y 36 %, respectivamente.

En cuanto a la distribución del ingreso en las regiones, se observan patrones similares: el 20 % más pobre de la población suele recibir apenas un 5 a 7 % de los ingresos totales, en comparación con un 40 a 50 % de dichos ingresos que llegan al 20 % más rico. Santiago, São Paulo y Yakarta exhiben las mayores concentraciones de riqueza en los niveles superiores, mientras que Tokio y Taipei, seguidos cercanamente por Randstad y Madrid, exhiben la menor desigualdad entre los niveles de ingresos. San Diego, a pesar de su ingreso per cápita relativamente alto, muestra una distribución de ingreso de rango medio del 44 % para el extremo superior, pero apenas un 4 % del ingreso ganado para el 20 % más pobre de su población.

CAMBIOS Y CONTRADICCIONES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Durante la conferencia se revelaron una serie de nuevas realidades del mundo en que vivimos, donde quizás la más importante sea la dificultad que enfrentan las autoridades municipales y nacionales para diseñar políticas eficaces que modifiquen las poderosas fuerzas económicas que moldean las nuevas estructuras productivas de sus regiones.

Un tema recurrente en los análisis regionales fue la contradicción entre las inversiones privadas altamente centralizadas y los cambios arrolladores que surgen con la inserción de la ciudad-región en la economía internacional. En la mayoría de las regiones, los “corredores elitistas” de la globalización presentan un agudo contraste con la precaria “ciudad residual”. Estos enclaves adinerados, receptores de las inversiones de corporaciones transnacionales productoras para mercados mundiales, se ubican cerca de las zonas donde viven y compran los participantes de esta economía. En estos centros financieros y comerciales, prósperas empresas de profesionales capacitados realizan operaciones de producción y marketing mundial para garantizar retornos atractivos a los inversionistas internacionales, casi siempre haciendo caso omiso de la economía local.

Las oportunidades de empleo también se han estancado paralelamente al declive poblacional. En cada una de las ciudades-región se observa el desplazamiento acelerado de la fuerza laboral hacia empleos a tiempo parcial de baja paga en el sector de servicios, con un concomitante desequilibrio de oportunidades económicas que condena a un segmento creciente de la población a la pobreza.

Esta amenaza entraña cambios en el sector agrícola. Una gran parte de los productores rurales de pequeña escala no pueden competir en los mercados internacionales con productores agrícolas de gran escala, quienes tienen acceso a capitales que les permiten equiparse con las más modernas maquinarias para aumentar su producción. El inexorable proceso de expansión global

está también ocasionando la salida del mercado de plantas manufactureras de pequeña y mediana escala.

La mayoría de los participantes de la conferencia aceptaron y abrazaron la nueva dinámica de la globalización. Sus gobiernos trabajan activamente para repositionar sus regiones y así atraer inversionistas extranjeros y promotores de bienes raíces que prometen la modernización, esperando poder convertir sus ciudades en guías que conduzcan sus naciones hacia el proceso de integración mundial. Casi todos consideran que su tarea principal será la de desenmarañar los obstáculos —normativos o de otra índole— de las épocas anteriores, y facilitar la iniciativa privada mediante el ofrecimiento a veces gratuito del suelo y de la infraestructura requeridos para las nuevas instalaciones.

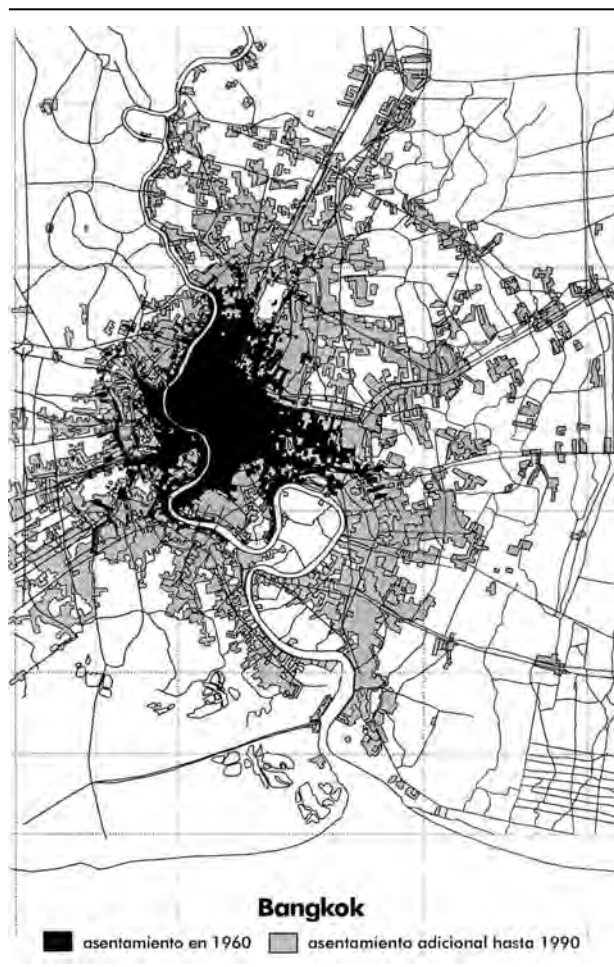
Muchas de las ciudades están específicamente orientando sus estrategias de inversión en infraestructura para expandir la economía de servicios. Bangkok, Taipei y Tokio están esforzándose para convertirse en los centros financieros de Asia, esperando la caída de Hong Kong como primer competidor. Bangkok, en particular, está invirtiendo en redes sustanciales de transporte y comunicaciones y en la capacitación de su fuerza laboral (ver figura 1.2.2). En Europa, Madrid

está aprovechando su papel como centro mundial de la cultura española para mejorar sus servicios de comunicación; Randstad está promoviendo sus instalaciones de soporte aeroportuario; y Lyon se está convirtiendo en un novedoso centro de industrias tecnológicas emergentes.

IMPACTOS EN EL DESARROLLO REGIONAL

Los casos estudiados y los debates durante la conferencia pusieron en evidencia numerosos problemas de ese entusiasmo por la globalización. El complejo y preocupante fenómeno de la

FIGURA 1.2.2 Cambio en el patrón de asentamientos: Bangkok, Tailandia, 1960–1990



expansión urbana se está generalizando en el mundo entero conforme el automóvil facilita la distribución de la población a centros de empleo satélites y suele reducir la densidad de las ciudades regionales. Dos excepciones interesantes de este patrón son Tokio (cuyo sistema de tránsito masivo contribuye a mantener centralizada la actividad económica) y Taipei (donde la geografía montañosa restringe el desarrollo hacia las afueras). Por otra parte, en Randstad se está observando el desarrollo acelerado de espacios vacantes que existían entre antiguos asentamientos, aun cuando la tasa de crecimiento general ha sido bastante lenta.

Parte de esta descentralización proviene de los esfuerzos gubernamentales para hacer frente a problemas como el alto precio del suelo, el congestionamiento vehicular o la protección ambiental. En las afueras de Santiago, Lyon, Randstad, Taipei, Tokio y Yakarta se están construyendo nuevos pueblos o “tecnópolis”, mientras que en Bangkok se está construyendo un nuevo puerto a unos cuantos kilómetros del centro de la ciudad. En São Paulo, estrictos reglamentos de protección de las zonas de cuenca están forzando el desplazamiento de nuevos desarrollos a sitios distantes.

Más que acompañar al desarrollo, la infraestructura suele seguirle los pasos. Los inversionistas privados tienen capacidad de responder con mayor rapidez a planes de crecimiento dentro de sus regiones, de lo que pueden las agencias públicas responsabilizarse por implementar grandes proyectos de infraestructura. Así, el desarrollo privado presiona al sector público para que dote de servicios a zonas que ya están siendo urbanizadas. Este proceso tiene serias implicaciones para la planificación regional a largo plazo, si ésta continúa siendo impulsada por el desarrollo mientras que el gobierno queda rezagado en la “carrera”.

Otro tema que emergió durante la conferencia fue el de una mayor conciencia sobre los problemas ambientales. En la mayoría de las ciudades-región, la acumulación de riqueza y el consiguiente aumento de consumo están imponiendo enormes presiones sobre el medio ambiente. Con el paso acelerado de la integración regional y la desregulación de la economía, las corporaciones transnacionales pueden funcionar como les plazca en la economía internacional. Los participantes señalaron repetidamente las dificultades de controlar estos retos de manera constructiva en cada una de sus ciudades-región. Así y todo, la preocupación por el medio ambiente fue vista también como el principal factor de motivación de la planificación regional estratégica.

CALIDAD DE VIDA

La globalización promete un mundo de mayor prosperidad. La mayoría de las ciudades representadas en la conferencia experimentaron aumentos relativos en varios índices promedio de calidad de vida entre 1960 y 1990: ingreso per cápita, esperanza de vida y nivel de educación. Estas entradas crecientes, junto con los avances tecnológicos que incrementan la productividad y la mayor disseminación de información sobre bienes disponibles en los mercados mundiales, han permitido que habitantes urbanos de todas partes satisfagan sus necesidades con nuevos productos. No obstante, poderosos modelos globales de organización y producción están también imponiendo nuevos patrones de consumo homogéneos que amenazan con acabar la extraordinaria variedad de

estilos de vida que caracteriza a la mayoría de las regiones urbanas.

El aumento en movilidad física resultante del automóvil particular ha abierto las puertas a un mundo de lugares donde vivir, comprar y trabajar. Al mismo tiempo, los viajes diarios entre el hogar y el trabajo duran unos 45 minutos en promedio: desde menos de 30 minutos en San Diego, hasta más de hora y media en Bangkok (ver figura 1.2.3).

Los participantes de la conferencia estuvieron de acuerdo en que este aumento de movilidad ha minado el sentido de comunidad del pasado, a medida que los seres humanos comienzan a identificarse con lugares urbanos más dispersos o a desarrollar identidades “sin tierra”. Prácticamente todos los representantes de las ciudades hicieron mención de la “McDonaldisación” de la cultura mundial, que abarca expresiones como la música, la ropa, la arquitectura y la comida. Igualmente, conforme los mercados de bienes de consumo se globalizan, los habitantes de muchas ciudades-región están comenzando a depender de esos mercados para que suministren servicios que solían ser semipúblicos tales como educación y recreación.

Los cambios en la función económica de grandes ciudades —de manufactura y transporte, a finanzas y turismo— han causado también pérdidas importantes. Muchos centros históricos han sido modificados para fines de turismo cultural. Edificios o ciudades que en el pasado fueron fábricas o almacenes, son ahora tiendas o museos. Los trabajadores u obreros portuarios de antaño que solían vivir cerca de sus trabajos, han desaparecido para dar lugar a visitantes que se desplazan por automóvil o avión desde otras ciudades o incluso otros países para admirar edificios que han sido restaurados en forma, pero cuya función ha sido completamente transformada. Nuevos rascacielos, centros de convención, estadios y hoteles de lujo se imponen sobre el paisaje urbano,

FIGURA 1.2.3 Cambio en el patrón de asentamientos: San Diego, Estados Unidos, 1960–1990

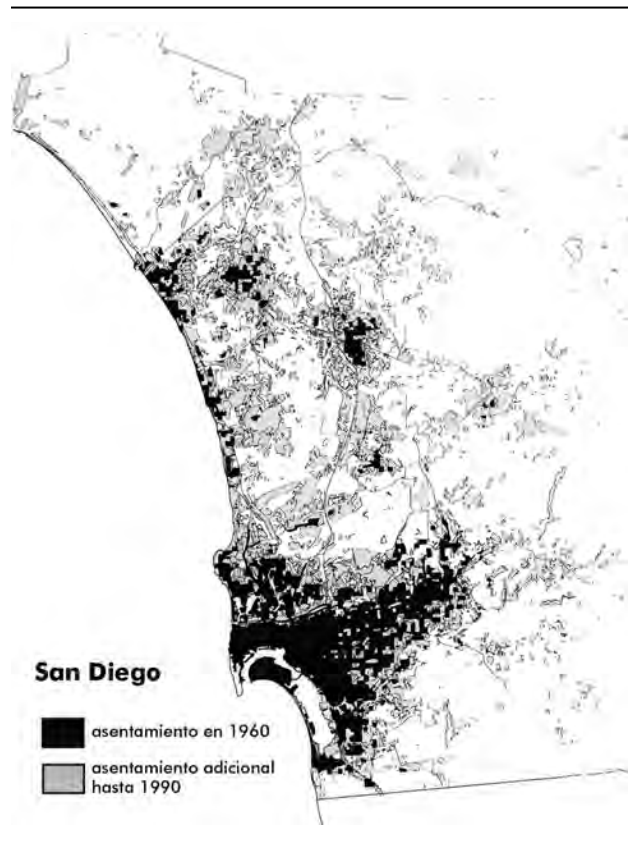


TABLA 1.2.1 Perfiles de las doce ciudades-región

		Ankara	Bangkok	Yakarta	Lyon	Madrid
Población	1960	650.000	---	---	1.199.000	2.510.000
	1970	1.236.000	4.530.000	4.592.000	1.438.000	3.781.000
	1980	1.878.000	6.644.000	7.393.000	1.574.000	4.686.000
	1990	2.559.000	8.590.000	13.120.000	1.703.000	4.948.000
Tasa de crecimiento (%)	1960-70	0,07	---	---	0,02	0,04
	1970-80	0,04	0,04	0,05	0,01	0,02
	1980-90	0,03	0,03	0,06	0,01	0,01
Tasa de migración (%)	1960-70	0,74	---	0,30	0,57	0,21
	1970-80	0,55	---	0,66	0,16	0,18
	1980-90	0,48	---	0,14	0,16	0,13
Sector de empleo (%)	Agricultura	1,9	1,7	15,8	3,3	0,2
	Manufactura	24,6	32,5	19,7	24,2	24,0
	Servicios	73,5	65,8	57,8	72,4	75,8
PIB per cápita en 1990 (en US\$)		2.190	5.468	760	27.637	13.422
Estructura de ingreso en 1990	% menor quintil	---	7,2	5,4	5,6	7,3
	% mayor quintil	---	45,6	54,6	41,9	40,9
Población por auto	1960	76	---	---	---	19
	1970	45	---	21	4	11
	1980	18	10	10	2	3
	1990	13	4	8	2	3

generalmente sin tomar en cuenta el contexto espacial y social.

Ciertos puntos del proceso de globalización son alentadores, especialmente si se consideran las contribuciones de la ciencia médica y aspectos básicos de educación y sanidad que pueden ofrecerse con inversiones públicas de relativo bajo costo. Sin embargo, el estándar de vida y las oportunidades de empleo se están deteriorando para números crecientes de la población mundial.

La mayoría de los nuevos trabajadores urbanos viven en un mundo de mercados laborales más flexibles y menor seguridad laboral, diferente al mundo en que laboraron sus padres como granjeros u obreros de plantaciones. Las nuevas tecnologías informáticas y financieras globales facilitan a las empresas buscar los sitios y mano de obra más baratos del mundo y cambiar los empleos de un país a otro en cuestión de semanas, de ser necesario.

Los mismos nuevos medios de información y de transporte, que permiten a consumidores y trabajadores elegir entre una amplia variedad de artículos o empleos, también permiten que

Randstad	San Diego	Santiago	São Paulo	Taipei	Tokio	Toronto
5.114.000	971.000	2.133.000	4.791.000	1.380.000	15.928.000	2.106.000
5.636.000	1.263.000	2.871.000	8.140.000	3.847.000	22.424.000	2.920.000
5.789.000	1.736.000	3.735.000	12.559.000	4.627.000	27.366.000	---
6.066.000	2.348.000	4.518.000	15.416.000	5.704.000	30.608.000	4.000.000
0,01	0,03	0,03	0,05	0,11	0,03	0,03
0,00	0,03	0,03	0,04	0,02	0,02	0,02
0,00	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02
---	0,55	0,52	0,59	0,56	0,48	---
---	0,74	0,33	0,51	0,47	0,25	---
---	0,64	0,10	0,10	0,44	0,39	---
1,3	1,1	5,8	---	2,0	1,6	4,0
23,0	15,6	29,0	---	36,0	31,7	22,0
75,7	83,3	65,2	---	62,0	65,8	73,0
22.509	23.789	1.802	4.843	10.202	30.847	19.970
6,0	4,0	4,9	4,7	7,5	8,3	5,7
38,0	44,0	56,4	52,7	38,6	38,2	40,2
---	2	66	---	127	27	---
6	2	28	17	42	5	---
3	2	16	8	15	3	---
3	2	13	5	5	2	3

los criminales elijan de entre una amplia variedad de blancos potenciales. Algunos participantes de la conferencia argumentaron que la percepción actual de menor seguridad física es algo más imaginario que real, especialmente en los Estados Unidos. Lo cierto es que la percepción de por sí está claramente alentando la demanda mundial de urbanizaciones enrejadas o de viviendas más seguras.

Los efectos positivos y negativos de la globalización en la calidad de vida representan las dos caras de la moneda. Las mismas tecnologías de información y organización de mercados que difunden nuevos bienes de consumo alrededor del mundo en cuestión de semanas, también transmiten malas noticias, como el sida. Los mismos automóviles que facilitan el acceso a oportunidades de recreación en el campo para los habitantes urbanos, también dan lugar a ciudades que se expanden y ocupan tierras de la periferia que se convierten en patios privados en vez de vistas escénicas de granjas o bosques.

Debido a estas contradicciones, es de menester buscar otros modelos de producción y consumo

que permitan a los habitantes fortalecer sus comunidades y proteger sus ambientes, que ofrezcan la posibilidad de crear empleos productivos para toda la población y que restrinjan el acelerado proceso de polarización.

EL ROL DEL GOBIERNO

¿Hasta qué punto los ciudadanos de las ciudades-región piden a sus gobiernos municipales, metropolitanos o nacionales encontrar formas de eliminar los efectos negativos de la globalización? Como ejemplo, los representantes de San Diego, Ankara y Tokio apuntaron al hecho de que las elecciones municipales se centran ahora en torno a quién se beneficia de la globalización. Los ciudadanos que se identifican más con la economía global que con la municipal exigen que los gobiernos inviertan en infraestructura de alta tecnología, construyan centros de convención o estadios y fomenten las oportunidades de educación con el fin de atraer empleos futuros.

En contraste, la mayoría de los obreros y trabajadores de poca formación educativa ven la globalización como una amenaza más que una oportunidad, y les interesa más invertir los limitados recursos municipales en servicios públicos como escuelas y clínicas comunitarias. En cualquier caso, quizás los gobiernos que se concentran en los servicios municipales para no tener que tomar decisiones políticas impopulares, están únicamente postergando los impactos inevitables de la globalización, entre ellos sus efectos potencialmente beneficiosos a largo plazo.

A la larga, es posible que los gobiernos de cualquier nivel tengan una capacidad limitada para manejar las fuerzas globales. Existe una discrepancia inherente entre la economía global y el gobierno, no sólo en el sentido espacial de gobiernos municipales o fragmentados que están luchando para dominar las fuerzas económicas regionales o globales, sino en los modos operativos contrastantes de los mercados y los gobiernos.

La globalización ha dificultado cada vez más definir tanto “la región que debería planificarse” como “la comunidad que debería participar en dichos planes”. Los gobiernos municipales, e incluso la mayoría de los nacionales, no tienen muchos recursos para proteger los negocios locales contra la competencia global. En casi todas las ciudades-región representadas en la conferencia se han multiplicado los grupos de interés especializados y las organizaciones no gubernamentales, al mismo tiempo que los gobiernos omnipresentes han comenzado a dar pasos hacia la fragmentación y descentralización. La “política de la devolución”, bastante avanzada en los Estados Unidos, está comenzando a sonar fuerte en otras partes.

La tendencia actual de los gobiernos de las ciudades-región es prescindir de técnicas de planificación espacial complicadas, y en cambio ajustarse a lo que uno de los planificadores de la conferencia denominó como “las nuevas reglas de la propiedad y la política”. Sin embargo, esta filosofía deja una herencia de muchas contradicciones: entre las oportunidades para las élites y los pobres; entre los defensores de una mayor autonomía municipal y los comprometidos a patrones regionales emergentes de interdependencia; y entre políticas que favorecen el crecimiento en vez de la redistribución de recursos. Sin un sistema gubernamental eficaz, todas estas dicotomías tienen gran potencial de enfrentamiento.

1.3

Los mercados de suelo en América Latina

Martim Smolka | Noviembre 1996

El Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln se dedica a actividades de docencia e investigación con universidades y gobiernos municipales en toda América Central, Sudamérica y el Caribe. Estas actividades cobran mayor relevancia en la actualidad debido a los numerosos cambios políticos y económicos por los que están atravesando los mercados inmobiliarios de América Latina. Por ejemplo, la redemocratización del continente permite que un segmento más amplio de la sociedad participe en el diseño de programas viables e innovadores para los gobiernos municipales en manos de partidos políticos rivales.

Además, las reformas institucionales (y en muchos casos constitucionales) están afectando el valor de la tierra y los derechos y regulaciones de la propiedad. Los programas de ajuste estructural diseñados para frenar la inflación y superar las crisis económicas de los años ochenta están cambiando las actitudes en cuanto a usar la tierra ya sea como inversión o como reserva de valor. En América Latina, los frecuentes cambios especulativos entre la tenencia de la tierra y otros activos financieros, según los caprichos del ambiente económico predominante, han sido la pesadilla de los planificadores.

Las fuerzas de la globalización y la urbanización contribuyen igualmente a las presiones significativas y variables que se ejercen sobre el uso de la tierra. Cada vez más se ven espacios al estilo de Los Ángeles en ciertas zonas residenciales de São Paulo, Santiago o Ciudad de México. Además de la bien documentada pérdida de la biodiversidad de la región, América Latina también corre el riesgo de perder la diversidad del uso de la tierra.

Pese a estos temas comunes, América Latina dista mucho de ser una entidad homogénea. La diversidad surge claramente al analizar la tenencia de la tierra y las estructuras de los mercados inmobiliarios de los distintos países, por ejemplo:

- La glorificación de los mercados inmobiliarios en Chile contrasta con la virtual eliminación de dichos mercados en Cuba y la resultante segregación residencial.

- México tuvo una experiencia única con las tierras comunales (ejidos), que ahora se están privatizando con repercusiones considerables para la nueva expansión urbana.
- En Brasil, los frecuentes conflictos por causa de la tierra —algunos con consecuencias trágicas para los desposeídos— pueden atribuirse a una reforma prometida hace mucho y que aún no se ha materializado.
- En Paraguay, hasta su reciente democratización, las tierras eran repartidas tradicionalmente por un partido político hegemónico, en un claro menosprecio del mercado. En Argentina, por el contrario, el Estado utiliza sus considerables reservas de tierras fiscales para facilitar las inversiones extranjeras en proyectos inmobiliarios, directamente a través del mercado.
- Es probable que la pasada redistribución de tierras en Nicaragua sea la causa de la vitalidad del mercado de bienes raíces recientemente liberado y los fuertes procesos de reconcentración de tierras que están en marcha actualmente.
- Los pujantes mercados inmobiliarios de Ecuador y Venezuela han sido frecuentemente atribuidos a la facilidad para el lavado de dinero proveniente de Colombia, país vecino donde la regulación es más estricta.

En vista de esta diversidad, el Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln está concentrando sus esfuerzos educativos y de investigación en la creación de una red integrada por expertos con alta capacitación y autoridades responsables de formular políticas públicas.

Dado que representan países diferentes y aportan variada experiencia académica y profesional, estas personas ayudan a identificar los asuntos de mayor importancia para la región. Entre ejemplos de los temas actuales que surgen de las necesidades reales y previstas por los funcionarios públicos figuran la reactivación del debate sobre el funcionamiento de los mercados inmobiliarios urbanos, el estrechamiento de la brecha entre el mercado inmobiliario formal y el informal y la implementación de nuevos instrumentos de políticas de tierras.

El acceso a la tierra por parte de la población urbana de bajos recursos es el tema que tiene mayor presencia en el ánimo y la mente de muchos investigadores y funcionarios públicos. Hay dos campos de investigación relacionados: 1) los mecanismos que generan la segregación residencial o la exclusión a través del mercado por parte de agentes privados o públicos, y 2) las estrategias para que “los excluidos” tengan acceso a la tierra y así puedan formalizar su “inclusión social”. La mayoría de los programas educativos realizados por el Instituto en América Latina para abordar la gestión de la tierra y los instrumentos de intervención pública surgen directa o indirectamente de este tema.

Para muchos funcionarios públicos de la región, la reforma de la tierra es un tema delicado y la recuperación de plusvalías de los bienes raíces generados por las obras del sector público parece todavía una idea subversiva. De tal modo, el Instituto Lincoln se sitúa en una posición privilegiada como moderador neutral con capacidad para colaborar con especialistas y funcionarios públicos de América Latina y expertos de los Estados Unidos, para aportar una perspectiva comparativa internacional de las ideas y experiencias en cuanto a las políticas de la tierra.

1.4

La política del suelo en América Latina

Martim Smolka y Laura Mullahy | Septiembre 2000

Si bien se le conoce como una región de gran diversidad, América Latina también se caracteriza por una serie de herencias comunes que afectan a la tierra de manera directa o indirecta. Entre dichas herencias figuran el proverbial patrimonialismo, basado en una estructura de propiedad del suelo que otorga inversiones y servicios públicos según las influencias políticas que haya detrás; administraciones centrales fuertes con una débil responsabilidad fiscal en el ámbito local; y una tradición de códigos elitistas y reglamentos rígidos, incluso anacrónicos, referentes a los temas vinculados al uso del suelo. La planificación urbana, sesgada hacia el diseño físico, ha tendido a concentrarse en la ciudad “legal” al mismo tiempo que ha descuidado la “real”. Las inversiones en el ambiente construido en proceso de rápida expansión, gozan de relativa autonomía del proceso de industrialización. En un ambiente caracterizado por mercados de capital débiles y por una inflación alta y a menudo crónica, la tierra suele asumir el papel de un mecanismo de capitalización o de un sustituto de la falta de seguridad social.

TENDENCIAS REGIONALES

Los mercados de suelo urbanos latinoamericanos se destacan por la magnitud y persistencia de actividades ilegales, irregulares, informales o clandestinas relacionadas con el acceso y ocupación de la tierra, todas ellas derivadas principalmente de la escasez de tierras urbanizadas asequibles. Esta escasez desempeña un papel importante en la cultura social latinoamericana, dado que el acceso al suelo es frecuentemente una condición tácita para obtener sentido de ciudadanía y movilidad social.

Quizás más importantes son las tendencias multifacéticas que están diseminándose a paso firme por todo el continente y abriendo nuevas oportunidades a la política de tierras urbanas. Podemos comenzar citando la redemocratización de muchos países latinoamericanos tras largos períodos de regímenes autoritarios o militares, con numerosas implicaciones en la política del suelo. Hoy en

día existe una intensificada conciencia general sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos por el manejo del suelo urbano u otros aspectos de la administración pública, como también se observa el reconocimiento público de nuevos agentes sociales como lo son las organizaciones no gubernamentales (ONG). Nuevas formas de participación comunitaria y acción civil han surgido en respuesta a la necesidad de legitimar alternativas al acceso a la tierra para la población urbana de bajos recursos, alternativas que incluyen innovadores abordajes de propiedades en cooperativa y atención a asuntos de género en la regularización de tierras de ocupación ilegal.

Una segunda y relacionada tendencia refleja la necesidad de poner en práctica reformas institucionales y constitucionales acompañadas de nuevas definiciones del papel del Estado. Este proceso ha tenido una gran variedad de manifestaciones, a saber:

- Una descentralización fiscal que ha creado presión para generar nuevas fuentes de ingreso en el ámbito local y oportunidades para mejorar la recaudación de los impuestos inmobiliarios.
- Una descentralización política y administrativa que ha aumentado el poder y la autonomía de las autoridades municipales e intermedias. Este proceso ha creado nuevas y numerosas responsabilidades asociadas a la regulación del mercado de la tierra para la provisión de servicios y viviendas de interés social.
- Nuevos instrumentos para la intervención normativa y fiscal tales como herramientas de movilización de los incrementos en el valor de la tierra (plusvalías) para beneficio de la comunidad.
- La privatización o eliminación de restricciones estatutarias referentes a la cesión de terrenos que antiguamente pertenecieron al Estado; esto ha aumentado las oportunidades de utilizar o de reutilizar tierras vacantes existentes.
- Nuevos modos de provisión de servicios, en parte originados por la privatización generalizada de las compañías de servicios públicos, con efectos directos sobre el proceso de uso del suelo y la redefinición de los patrones de segregación espacial.
- El afloramiento de sociedades públicas o privadas en el desarrollo urbano, conducente a una variedad de nuevas clases de subcentros urbanos.

La tercera tendencia importante de las décadas recientes ha sido la reestructuración macroeconómica que ha llevado a estabilizar los crónicos problemas de inflación y que ha influido en la evolución de los precios de la tierra. América Latina también ha experimentado tendencias más acentuadas hacia la globalización, la apertura de economías nacionales y los cambios tecnológicos. Entre otros efectos, estas tendencias han generado mayor competencia entre las ciudades para atraer inversiones privadas, mediante mecanismos que van desde el uso de planificación estratégica como herramienta de marketing de la ciudad, hasta el ofrecimiento de incentivos locales a través de las denominadas “guerras fiscales”. Todo este movimiento ha sacudido la base económica de las ciudades y la naturaleza y escala de la pobreza urbana. Igualmente afectados se encuentran los tipos de intervenciones urbanas (que abarcan desde proyectos de rehabilitación a gran escala de áreas

abandonadas o en malas condiciones, hasta los nuevos proyectos inmobiliarios de uso mixto en las áreas de bordes urbanos), que están redefiniendo la forma urbana, la dinámica de las ciudades y los patrones de segregación espacial y social.

ESTABLECIMIENTO DE UNA PRESENCIA

Desde 1993 el Instituto Lincoln ha hecho un esfuerzo coordinado para participar activamente en el debate sobre las políticas del suelo y de tributación en América Latina. Adoptamos un abordaje multinacional para trabajar dondequiera que existan asuntos incluidos en las áreas de estudio de nuestros programas, buscar oportunidades para el fortalecimiento de recursos locales, o desarrollar iniciativas con potencial de diseminación o replicación en otros países. Esta estrategia nos permite estar presentes en regiones donde se vislumbren cambios significativos en la política o donde se estén analizando asuntos importantes sobre el tema del suelo.

El Instituto Lincoln ha demostrado inequívocamente su capacidad para desempeñar tres funciones importantes conducentes a su mandato educativo: promover la fertilización cruzada de ideas, convocar y moderar debates entre diferentes grupos de interés y ofrecer liderazgo intelectual. En todos nuestros programas recalcamos la diseminación de informaciones valiosas basadas principalmente en estudios de casos que puedan utilizarse para nutrir intercambios intrarregionales y para resolver problemas. Este énfasis en la fertilización cruzada de ideas mediante un diálogo horizontal es particularmente importante dado el centralismo de las administraciones de América Latina y la predominancia de canales de comunicación verticales.

El reconocimiento y la credibilidad internacional que goza el Instituto Lincoln como una respetada institución no partidista que se dedica al estudio de la política del suelo y la tributación a la propiedad, nos coloca en una posición única para facilitar debates complejos y delicados entre diversos grupos de interés, particularmente funcionarios públicos de diferentes niveles administrativos y representantes del sector comercial, de organizaciones no gubernamentales y de la comunidad política en general.

Igualmente importante es el papel del Instituto en brindar un liderazgo intelectual para llenar el vacío existente entre los conocimientos teóricos más avanzados y las necesidades más prácticas



e inmediatas de los funcionarios públicos que tratan directamente con la puesta en práctica y la administración del uso de la tierra y de las políticas de tributación. A menudo, esta función involucra “traducir” ideas y argumentos académicos al lenguaje de los profesionales comunes, lo cual se hace mediante materiales impresos, cursos y seminarios. Al apoyar proyectos de desarrollo curricular y de investigación, también ponemos de manifiesto esas dimensiones críticas y a veces “invisibles” de asuntos complejos tales como los efectos económicos de la informalidad en el acceso a la tierra. Como proveedor de recursos para nuestros socios internacionales, ayudamos a localizar expertos y facilitar casos de estudio y otros materiales de diferentes países y contextos.

REDES Y ÁREAS TEMÁTICAS

Desde 1995 el Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln ha ido desarrollando una red central de representantes de doce países con quienes se han realizado trabajos conjuntos en programas educativos y de desarrollo curricular. Nuestra estrategia ha evolucionado conforme hemos adquirido un entendimiento más profundo de los asuntos que atañen a los programas internacionales del Instituto. Actualmente trabajamos con varias redes de funcionarios públicos, profesionales y expertos que están organizadas por áreas temáticas en vez de por regiones geográficas. Estas cinco redes transnacionales, cuyos temas de interés a menudo se traslapan y se refuerzan mutuamente, están vinculadas a las tres áreas programáticas principales del Instituto.

En el Programa de Tributación de Tierras y Edificios, la recuperación de plusvalías es el tema primario para el cual el Instituto tiene claras ventajas comparativas definidas en el continente latinoamericano. Nos hemos dedicado al estudio de las condiciones técnicas y de gestión para poner en práctica instrumentos que puedan promover la redistribución de los incrementos en el valor de la tierra, sea directa o indirectamente (a través de impuestos, tarifas, exacciones y otros instrumentos legislativos), a fin de impulsar el desarrollo urbano y beneficiar a la comunidad como un todo.

Además de utilizar los mecanismos de recuperación de plusvalías para controlar el crecimiento urbano y la expansión territorial, así como también para reducir los negativos efectos de la especulación de la tierra, nos interesa su aplicabilidad a circunstancias derivadas de la proverbial informalidad de los mercados de suelo en América Latina. Éstas incluyen situaciones caracterizadas por una relación confusa en la tenencia de la tierra, donde las ocupaciones de la tierra son mayoritariamente irregulares o ilegales, y donde los incrementos significativos en el valor de la tierra son generados por la comunidad y no por la acción estatal. Esta red trata de determinar si los incrementos en el valor del suelo, resultantes directa o indirectamente de intervenciones públicas, pueden promoverse para mitigar la pobreza urbana en general y mejorar el acceso al suelo urbanizado, particularmente para las familias de bajos ingresos.

Nuestra segunda red estudia los temas de recaudación, tasación y tributación inmobiliaria. Mediante comparaciones internacionales se ha demostrado que la recaudación del impuesto a la propiedad en América Latina no suele satisfacer adecuadamente las necesidades de la urbanización

acelerada. En muchas áreas, los sistemas de tributación inmobiliaria están plagados de problemas tales como fuertes inequidades verticales y horizontales, deficientes sistemas de recaudación y prácticas de tasación, fuertes influencias de valores históricos y débiles marcos jurídicos. No obstante, muchos programas nacionales, a veces apoyados por agencias multilaterales, están promoviendo reformas y mejoras en los sistemas de tributación inmobiliaria. Entre dichas mejoras se incluye el uso innovador de sistemas auto-declaratorios y complejos sistemas de información, giros creativos a los impuestos sobre el valor del suelo y oportunidades para restablecer el impuesto inmobiliario en países donde actualmente no existe. Esta red considera más iniciativas interconectadas de educación e investigación, que van desde el estudio de las ventajas y las desventajas de aplicar impuestos sobre el valor de la tierra, hasta el papel del impuesto predial para facilitar el acceso al suelo para los pobres urbanos, y el uso de nuevas herramientas operativas para promover las metas de tributación inmobiliaria en general.

La segregación social y espacial son inquietudes que compartimos con el Programa de Mercados de Suelo del Instituto. El paisaje de las ciudades latinoamericanas suele estar marcado por la contradictoria coexistencia

de áreas residenciales para la clase adinerada semejantes a los sectores más elegantes de ciudades de cualquier país desarrollado, y los asentamientos precarios o áreas marginales donde está confinada la mayor parte de la población urbana de bajos recursos. La formación de este divisivo patrón social del uso de la tierra puede atribuirse a factores variados, a saber: “expulsiones blancas” a través de mecanismos de mercado; políticas de exclusión más sutiles escondidas dentro de normativas jurídicas y administrativas (p. ej., normas urbanísticas, reglamentos y requisitos de crédito); o los desalojos forzosos de los que han sido víctimas los pobres de prácticamente todas las ciudades

Un vistazo al continente latinoamericano revela una amplia variedad de situaciones referentes al estado de la tierra y de los mercados de suelo, tal como se indica debajo. El Instituto Lincoln ha trabajado con expertos y funcionarios públicos en cada uno de esos países para entender y analizar sus inquietudes relacionadas con la política del suelo.

La liberalización de los mercados de suelo y virtual eliminación de los bordes urbanos en Chile en 1979 (reintegrados sólo parcialmente en 1985) representa un contraste marcado frente a los esfuerzos en Colombia para poner en práctica una fuerte herramienta de planificación de recuperación de plusvalías, conocida como “participación en plusvalías”. Esta legislación requiere que los gobiernos municipales asignen de un 30 a 50 % del incremento en el valor de la tierra resultante de cambios en la designación de la tierra de uso rural a urbano, para dotar de infraestructura y viviendas sociales a las vecindades privadas de servicios públicos.

En los países latinoamericanos existen marcadas diferencias en el manejo de los asentamientos informales y las ocupaciones de tierras. En Argentina, por ejemplo, prácticamente no existen restricciones en el uso del suelo y por tanto no hay un reconocimiento oficial de los asentamientos ilegales. Por su parte en Perú, desde 1961 los gobiernos han reconocido las tierras ocupadas carentes de servicios situadas en la franja urbana (arenales), mientras que en Ecuador hay una ausencia total de normas y reglamentos para el manejo de las ocupaciones informales.

También son importantes las marcadas variaciones que hay en las políticas de suelo. Por ejemplo, es poco probable que el gobierno de Cuba renuncie al aproximadamente 70 % de la tierra que está bajo su control, mientras que México aprobó en 1992 una ley nacional que permite la privatización de las tierras mantenidas bajo su sistema de ejido.

latinoamericanas. Mucho se ha escrito acerca de estos procesos, pero hasta ahora existen pocos estudios que documenten políticas que prevengan dichos problemas o que puedan revertir sus resultados. Esta red se plantea una variedad de interrogantes, entre ellas: ¿Qué políticas se han usado o pudieron haberse usado? ¿Qué tan eficaces son dichas políticas? ¿Qué deben saber los planificadores urbanos sobre el tema de segregación espacial y por qué?

La cuarta red, también en el área de Mercados de Suelo, reconoce la necesidad de revisar los entornos normativos existentes en los programas latinoamericanos de política del suelo y de diseñar nuevas normas y reglamentos urbanísticos que puedan ser cumplidos de manera más realista y razonable por las familias de escasos recursos. Para ello se requiere conducir una evaluación adecuada de los efectos de reglamentos alternativos en el patrón de usos de la tierra, específicamente en el acceso a la tierra y a los servicios urbanos para el pobre urbano. En la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas se está observando una tendencia a construir nuevos proyectos inmobiliarios para la población adinerada en las tierras de la periferia, aquéllas que tradicionalmente habían estado “reservadas para la clase baja”; esto ha ocasionado el encarecimiento del precio de dichas tierras, con la consecuente imposibilidad del pobre para pagarlas. Los administradores de las ciudades se enfrentan a la tarea de promover la densificación sostenible de barrios y la reutilización de áreas industriales abandonadas, al mismo tiempo que deben tratar de controlar la urbanización desenfadada en las periferias urbanas.

Entre los puntos de estudio más importantes del Programa de Suelos como Propiedad Común, se encuentra el de seguridad de tenencia, regularización y mejoramiento urbano. Muchos países del continente se están esforzando activamente por establecer programas de regularización legal y urbana; no obstante, la puesta en práctica de estas iniciativas frecuentemente enfrenta obstáculos políticos y prácticos. Las señales que dan estos programas esencialmente “curativos” ejercen influencias marcadas en las actividades ilegales, irregulares, informales o clandestinas de grupos que buscan el acceso y la ocupación de tierras urbanas. A menudo, la resolución de las disputas derivadas de los programas de regularización y del arbitraje de valores tasados adecuadamente para la adquisición pública de tierras para proyectos de interés social, se enfrenta a un mundo de obstáculos y cuellos de botella legales e institucionales en el ámbito nacional y local. Esta red se propone mejorar el entendimiento del impacto económico que tienen estos programas sobre los mercados de la tierra en general, en particular sobre los asentamientos beneficiados.

1.5

Monitoreo del suelo urbano y de los mercados de construcción

Pablo Trivelli | Septiembre 1997

En abril se reunió en Chile un grupo de expertos, profesionales y funcionarios públicos latinoamericanos que se encargan de monitorear los sistemas de información de los mercados urbanos y publican informes estadísticos sobre el comportamiento del mercado. La reunión, que tuvo la finalidad de facilitar el intercambio de experiencias y explorar planes de cooperación futura, contó con la asistencia de representantes de Ciudad de México (México), San Salvador (El Salvador), São Paulo y Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay), Santiago (Chile), Quito (Ecuador) y Bogotá (Colombia), como también especialistas del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La mayoría de las iniciativas surgieron de empresas pequeñas con el objetivo original de obtener información para fines de evaluación de proyectos, requisitos de investigación o análisis de mercados; subsiguientemente se ampliaron a sistemas de gran escala para monitorear diferentes tipos de mercados y regiones geográficas.

Los mercados estudiados con más frecuencia son inmuebles residenciales, industriales y comerciales recién construidos, con el precio, la ubicación y el tipo de producto como variables básicas consideradas. En casos específicos se emplean otras variables para obtener información más precisa sobre cada transacción o cada producto que se envía al mercado. En todos los casos se obtienen los datos estadísticos a partir del mercado formal, aun cuando un estimado de Bogotá indica que dicho mercado representa apenas un tercio de todas las transacciones.

Las más importantes fuentes de datos del mercado son periódicos, revistas o publicaciones especializadas, aunque también se consiguen informaciones útiles a través de permisos de construcción o visitas a obras. En San Salvador, la fuente principal son los datos bancarios sobre préstamos hipotecarios para la adquisición de bienes inmuebles.

El área geográfica y el período de computación de las estadísticas varían según el caso; no obstante, todos los sistemas se enfrentan al mismo problema, que es la pérdida de validez estadística

al reducirse el tamaño de la unidad de análisis o al acortarse el período. Por otra parte, ampliar el área geográfica significa perder la homogeneidad de barrios bien definidos, mientras que ampliar el marco temporal limita el ajuste fino del estudio.

Las estadísticas generales y las tendencias del mercado aparecen en periódicos y publicaciones especializadas, mientras que boletines periódicos e informes publican estadísticas más detalladas. Los listados de obras nuevas constituyen un mecanismo abierto y útil para corregir la información, dado que cuando un caso no aparece en una lista, el abastecedor es el primero en hacerlo público.

Por los momentos, sólo Brasil y México están gestionando sus sistemas de información con fines de lucro. En otros países la venta de los datos del mercado apenas cubre los gastos de gestión, pero la diseminación de los datos facilita a consultores profesionales utilizarlos en actividades lucrativas. De tal manera, esta información asiste al sector privado porque aumenta la transparencia de los mercados y ayuda a los empresarios a evaluar proyectos urbanos y definir las tendencias geográficas y económicas. Para el sector público, los datos del mercado facilitan la tasación pública de inmuebles y las actividades de planificación.

Todavía quedan muchos problemas por resolver para poder mejorar la cobertura de las transacciones del mercado urbano, la calidad de la información, el análisis de los datos y el debate que pueda originar esta información sobre las políticas del suelo urbano. Desde el punto de vista académico, el reto es mejorar el entendimiento del fenómeno observado, mientras que desde la perspectiva profesional, es utilizar la información disponible para mejorar el análisis de los proyectos y ajustar los planos de tasación, para establecer registros más exactos y así optimizar el sistema del impuesto a la propiedad.

Dado que muchas ciudades latinoamericanas carecen de sistemas de monitoreo del mercado urbano, los participantes de este proyecto en curso deben abocarse a encontrar maneras de compartir sus experiencias para aumentar la eficiencia de las operaciones mercantiles y la planificación urbana de la región.

1.6

Política de tierras urbanas en El Salvador

Mario Lungo | Septiembre 1997

En un marco de reestructuración económica, privatización y globalización, el problema de las tierras urbanas y los conflictos sobre su uso representan una prioridad fundamental para El Salvador. Son muchos los factores que contribuyen al estado crítico de la administración de la tierra en el país:

- El pequeño tamaño geográfico del país y su extenso y creciente número de habitantes.
- La extraordinaria concentración de la propiedad de tierras rurales en pocas manos. Esta tendencia histórica ha sido la causa de un levantamiento campesino (1932), una guerra civil (1981-1992) y dos reformas agrarias importantes (1980 y 1992); la última llevó a la realización del Programa de Transferencia de Tierras supervisado por las Naciones Unidas.
- Un sistema fiscal y jurídico débil que ha favorecido los desalojos y la generación de numerosos conflictos; por ejemplo, no existe el impuesto sobre la tierra.
- Un proceso serio de degradación del medio ambiente que presenta condiciones y restricciones fuertes al funcionamiento de los mercados inmobiliarios.
- Un proceso acentuado de migración interna que ha hecho que un tercio de la población se concentre en la región metropolitana de El Salvador.
- La gran cantidad de inmigrantes salvadoreños en los Estados Unidos, quienes transfieren un importante recurso de capital a su país de origen. Esta influencia de dinero en efectivo a través de transacciones informales ha acelerado el auge del mercado inmobiliario.

El Instituto Lincoln trabaja junto con el Programa Salvadoreño de Investigación y Medio Ambiente (PRISMA) para presentar una serie de seminarios para funcionarios de alto nivel en el gobierno nacional y municipal, así como agentes de la industria de desarrollo privada y representantes de organizaciones no gubernamentales. Los dos grupos patrocinaron un curso sobre el funcionamiento de los mercados inmobiliarios urbanos durante la primavera pasada, y durante este otoño proseguirán con un curso sobre los instrumentos de regulación para el uso de las tierras urbanas.

Este programa se enfoca en la necesidad urgente de crear instrumentos económicos y de regulación para promover la administración estratégica de las tierras urbanas, para contribuir con el proceso de democratización en curso y apoyar el desarrollo sostenible. El curso es particularmente oportuno porque El Salvador está en el proceso de establecer un ministerio del ambiente y redactar una legislación para encargarse de problemas de organización territorial.

1.7

Pasado, presente y futuro en Cuba

Clair Enlow | Octubre 2002

En los últimos años, el Instituto Lincoln ha venido colaborando con el programa de becas de investigación de Loeb, el cual tiene sede en la Escuela de Posgrado en Diseño de la Universidad de Harvard. Este programa se inició en 1970 gracias a la generosidad de John L. Loeb, egresado de Harvard, con la finalidad de permitir que profesionales de mediana trayectoria cursaran estudios independientes y adquirieran herramientas adicionales dirigidas a la reactivación del medio ambiente natural y urbano. Los becarios de Loeb para el período 2001–2002 hicieron un viaje de fin de año a Cuba a mediados de junio, que incluía una estadía de dos días en Santiago de Cuba, cuatro en La Habana y un recorrido adicional desde esta última hasta Trinidad, con paradas en algunos destinos intermedios.

Con sus fachadas neoclásicas, adoquines blancos, nubes caribeñas y tonos pasteles, Trinidad se ha detenido en el tiempo como una postal de acuarela. Puesto que el patrimonio arquitectónico de Cuba es el núcleo de un creciente interés internacional y no está amenazado por las oleadas de nuevas construcciones, el futuro del pasado parece estar a salvo. Por su parte, el futuro en sí mismo es mucho más difícil de hallar. Mientras nuestro grupo de becarios de Loeb buscaba indicios en tres ciudades y localidades de la provincia, descubrimos que pese al estancamiento económico y la tensión política internacional, los cubanos trabajan con esmero por un futuro que sólo les pertenece a ellos.

La afluencia de dólares provenientes del turismo y una férrea campaña de preservación cubana han comenzado a rescatar las riquezas de La Habana Vieja de las garras del descuido no intencionado. Después de por lo menos una experiencia negativa con una nueva construcción, la Oficina del Historiador de la Ciudad —encargada de coordinar la impresionante restauración y renovación mayor de La Habana Vieja— todavía trata de resolver el problema de integrar lo nuevo con lo histórico. Una manera de abordar el problema es estudiar minuciosamente el diseño de edificaciones que ocupan una manzana. Caminamos por un gran estacionamiento de estructura moderna dentro de La Habana Vieja, que será reconstruido para convertirlo en un edificio de uso múltiple con un estacionamiento adyacente, según un diseño que busca reproducir la escala y algunos rasgos



Becados Loeb observan el trabajo de alumnos cubanos (a la derecha) en la maqueta de la ciudad de La Habana.

monumentales del convento colonial que alguna vez ocupó el lugar. Aunque se está reubicando a algunos residentes en la misma zona y otras partes, muchos regresan a sus hogares una vez concluida la rehabilitación de los barrios.

Considerado ahora como un modelo para otras iniciativas dirigidas a financiar la rehabilitación de otros distritos de la ciudad, la renovación de La Habana Vieja se fundamenta en un sistema de impuestos y empresas conjuntas que comprende ingresos provenientes de empresas privadas que se benefician del turismo generado por la restauración. La Oficina del Historiador maneja un presupuesto anual de US\$50 millones que se divide entre la construcción y la asistencia social a los cubanos que residen dentro de los límites de la zona de rehabilitación. Esto podría interpretarse como un sistema de “recuperación de plusvalías”, tema que suscita gran interés en el Instituto Lincoln.

Julio César Pérez, arquitecto cubano, urbanista y defensor de la planificación comunitaria, fue uno de los integrantes del grupo de becarios de Loeb. Gracias a la perspectiva particular que tiene por ser profesional local, mostró a nuestro grupo algunos de sus ejemplos favoritos del rico legado de la arquitectura prerrevolucionaria *art deco* y moderna de La Habana. Joyas de cinco pisos de altura se destacan en medio del variopinto paisaje urbano de La Habana central, que también incluye el Edificio Focsa de 28 pisos y 375 apartamentos construido en el ocaso del gobierno de Fulgencio Batista.

Junto a las manzanas de viviendas y casinos con estilo internacional de los años cincuenta, la

revolución implantó su propia forma de uso revisado del suelo. Pérez contó la historia de un partido de golf que jugaron el Che Guevara y Fidel Castro en los vastos campos del antiguo Habana Country Club para celebrar la revolución. Según la leyenda, se preguntaron cómo podrían dar un buen uso a este terreno. Los resultados de su conversación son las muy grandilocuentes y en su mayoría inconclusas Escuelas Nacionales de Arte diseñadas por Ricardo Porro, Vittorio Garratti y Roberto Gottardi. La postura de estas edificaciones es deliberadamente indiferente a la casa club o al plan del campo de golf; el área abierta es tratada como si fuera una enorme pradera en medio de territorio virgen. Está previsto un proyecto de restauración de los edificios, que se ha complicado más debido a la inestabilidad de las fundaciones y los problemas hidrológicos.

Pérez también identificó ejemplos más recientes de construcciones de grandes dimensiones en La Habana, como son el Hotel Meliá Cohíba con su voluminoso arco incorporado y el Miramar Trade Center, un centro comercial (con transacciones en dólares) al otro lado de la calle. Además de ser fracasos de diseño, estos costosos proyectos no logran captar la relación del sitio con el mar ni la posibilidad de crear un nuevo género arquitectónico en un distrito en desarrollo.

Dado el estancamiento de la economía y de las relaciones internacionales en los años noventa, el arquitecto y planificador cubano Miguel Coyula y sus colegas han utilizado el tiempo y los materiales que tienen a su alcance para adoptar un enfoque más cuidadoso del uso y desarrollo del suelo. Mientras en todo el mundo hay un surgimiento acelerado y avasallante de ciudades verticales de acero y vidrio, en La Habana se construye, con cajas viejas de habanos, una de las maquetas de mayor escala en el mundo. Esta asombrosa ciudad en miniatura fue concebida como herramienta para la planificación y asidero para los esfuerzos del Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC), que ha asesorado al gobierno municipal en asuntos de planificación urbana desde 1988.

La maqueta 1:1000 de toda La Habana ha ido creciendo por piezas exactas durante la mayor parte de la última década y actualmente ocupa 112 metros cuadrados, es decir, aproximadamente una cuarta parte de una cancha de baloncesto. Se encuentra en un pabellón especialmente diseñado iluminado con luz natural en el área de Miramar, cercano al centro de la ciudad, donde los visitantes ocasionales pueden circular cómodamente alrededor de la maqueta y verla desde los niveles superiores de acceso con rampas. En la base topográfica de madera hay modelos a escala de prácticamente todas las estructuras de la ciudad. Cada edificio está codificado por un color que indica el desarrollo urbano en cada período histórico: colonial, moderno prerrevolucionario (1900 a 1958) y posrevolucionario.

Coyula describe un proyecto de construcción, un rascacielos para el Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE), que fue cancelado porque con la maqueta se pudo ver claramente que era desproporcionado para el resto de la arquitectura del centro de La Habana. La decisión parece haber sido un hito ya que se trataba de un proyecto real, y también ha sido ejemplo de la determinación de construir con conciencia por el medio ambiente pese a las presiones para dar cabida a inversionistas foráneos en una Cuba necesitada de ingresos.

La misión fundamental del GDIC se asemeja mucho a la que se plantean los planificadores esta-



Una calle
en La
Habana.

urbanos y la manufactura de materiales de construcción a partir del reciclaje de escombros.

Los talleres de transformación del barrio y otras iniciativas similares llevadas a cabo en los últimos 20 años han contribuido a crear un puente entre el precepto revolucionario cubano de igualdad de tratamiento para todos y el precepto humano básico de tomar decisiones sobre la familia, la comunidad y la vida cotidiana. Otro ejemplo lo constituye el proyecto Arquitectos de la Comunidad, una modalidad de diseño comunitario a cargo de un sector cívico nacional que participa en la construcción urbana y la planificación ambiental, además de ofrecer servicios asequibles de diseño para familias individuales. A partir de las teorías del arquitecto argentino Rodolfo Livingston, la práctica fomenta una relación directa entre el usuario y el arquitecto, a la vez que se incorpora en cada proyecto de construcción el concepto de sostenibilidad y sensibilidad contextual. Pérez trabajó con el grupo durante cinco años antes de irse a Harvard y presentó una ponencia junto con Kathleen Dorgan, también becaria de Loeb, en la conferencia de la Asociación de Escuelas y Facultades de Arquitectura celebrada en la primavera pasada. Como defensor de un uso más humano y sensato del suelo y del diseño urbano en su país, Pérez se cuenta entre un grupo de arquitectos cubanos preocupados por los valores tradicionales del oficio y el diseño idóneo para el medio ambiente.

Con esfuerzos como éstos, tenemos esperanza de que las construcciones del futuro se fundamenten en una calibración cuidadosa de relaciones proporcionadas y bien reflexionadas entre las

do-unidenses para el urbanismo dentro de las grandes ciudades: comenzar por los vecindarios. El grupo ha realizado una serie de “talleres integrales de transformación del barrio” ofrecidos a los residentes locales y dirigidos por diseñadores y planificadores profesionales, que habiten preferentemente en la misma área. Estos proyectos se inscriben en la misma tendencia del movimiento internacional de diseño comunitario, una tradición vinculada a los Estados Unidos y surgida hace 45 años, en la cual los diseñadores trabajan directamente para el beneficio de los residentes de un área determinada. Desde que la depresión económica sobreviniera en los años noventa después de la disolución de la Unión Soviética y el bloqueo impuesto por los Estados Unidos comenzaron a tener efectos realmente adversos en Cuba, estos talleres han cobrado gran importancia. Han conjugado la planificación y el desarrollo económico en un nuevo contexto local, en el que los vecindarios emprenden diversos proyectos como son los cultivos

edificaciones y los rasgos naturales del entorno, así como la comodidad y placer de los usuarios. El desafío radica en encontrar medios económicos y normativos para apoyar una modalidad apropiada de construcción. Hasta ahora el Estado ha mantenido el control sobre el uso del suelo gracias a su condición de propietario directo y casi exclusivo, y ha hecho negociaciones de arrendamiento con algunos inversionistas privados y foráneos a través de una red delicada y sumamente frágil de fórmulas económicas y jurídicas para valorar los terrenos en cuestión. A medida que la economía se hace más dependiente de los recursos provenientes del exterior, aumenta la probabilidad de que estos arrendamientos lleven a transacciones más predecibles y transparentes. Tal vez no tardarán en llegar las ventas de tierras y la aplicación de mayores impuestos.

Con la llegada de inversiones extranjeras y las presiones para una apertura aún mayor, habrá plena oportunidad de que el futuro esté constreñido por decisiones sobre el uso del suelo impulsadas por los márgenes de ganancias de organizaciones distantes, lo que sería una lamentable añadidura a la carga histórica de Cuba. Porque, a pesar de la belleza de sus paisajes naturales y urbanos, Cuba es un mapa de persecución: debido al colonialismo, a la flagrante explotación económica, a la lucha revolucionaria y al brutal desarrollo al estilo soviético.

Los becarios de Loeb captaron una perspectiva general de un nacionalismo intenso construido sobre una cultura profunda y diversa, una historia cosmopolita y los logros incuestionables de los últimos 40 años. Cuba es un lugar de grandes penurias y también de enorme potencial, para los cubanos mismos y para el resto del mundo. Esperamos que el futuro no albergue solamente explotación y degradación cultural cuando finalmente caigan las barreras para el comercio y el viaje internacional. También esperamos demostrar que Cuba es un lugar para aprender de los errores del pasado —los suyos y los nuestros— y para descubrir lo que es posible cuando la gente tiene libertad de proteger, respetar y mejorar su entorno.

1.8

Perspectivas políticas comparativas de la reforma del mercado de la tierra urbana

Gareth Jones | Noviembre 1998

Una serie de tendencias convergentes llevaron a 40 especialistas y profesionales de 15 países a reunirse en el Instituto Lincoln en julio de 1998 para hablar sobre las reformas recientes de los mercados de la tierra. Primero que todo, el reconocimiento de que la población mundial se está volviendo cada vez más urbana, y en consecuencia se puede esperar que la cantidad de tierra convertida al uso urbano aumente significativamente. Segundo, la prueba de que una mayor proporción de las familias más pobres del mundo viven actualmente en áreas urbanas (en el orden del 80 % en América Latina). Tercero, la percepción de una ola de cambio general en el papel del gobierno, de una posición de intervención y regulación hacia una gerencia urbana más selectiva. Durante los tres días del seminario, los participantes presentaron trabajos y analizaron la lógica de ciertas reformas jurídicas e institucionales, la naturaleza de la transición de los mercados consuetudinarios o informales a formales, las pruebas de una mayor eficacia en el mercado de tierra y el acceso a la tierra por parte de los sectores pobres.

LA REFORMA INSTITUCIONAL Y JURÍDICA

Varios participantes abogaron por la reforma institucional de los mercados de la tierra desde diversas perspectivas. Steve Mayo (Instituto Lincoln) identificó vínculos conceptuales y empíricos entre el funcionamiento de los mercados de la propiedad y la macroeconomía, haciendo notar que los mercados de la tierra que funcionan inadecuadamente influyen en la creación de riqueza y en los porcentajes de movilidad, que, en presencia de ciertas condiciones financieras, pueden agravar la inestabilidad macroeconómica. Refiriéndose a datos del Programa de Indicadores de la Vivienda, Mayo demostró que los precios de la tierra bruta y la tierra dotada de servicios tienden a converger con los precios más altos de la tierra, lo que indica mayores multiplicadores de desarrollo a los precios más bajos. También destacó la presencia de una relación entre la elasticidad de los precios de la oferta de la vivienda y el ambiente político.

Aunque existe la percepción de que las reformas hacia ambientes de “capacitación” política tienen amplio empleo en las economías en transición y desarrollo, Alain Durand-Lasserve (Centro Nacional para la Investigación Científica, Francia) observó la falta de referencia explícita a la “reforma del mercado de la tierra” en las propuestas de políticas en África. Él sostuvo que la justificación ideológica de una mayor libertad en los mercados de la tierra está más avanzada que la práctica de establecer los prerrequisitos para mercados efectivos y unitarios. En la práctica, varios de los trabajos presentados señalaron la presencia de agendas políticas conflictivas, ambigüedad legal y distintos grados de progreso en los procesos de reforma.

“La ley puede reformarse, la historia no”, dijo Patrick McAuslan (Birbeck College, Londres) al hablar del papel de las leyes como base necesaria para una reforma eficaz del mercado de la tierra. McAuslan describió la evolución de la recién aprobada Acta de la Tierra de Uganda, que busca establecer un mercado de la tierra basado en la propiedad individual. Aunque felicitó al gobierno por combinar el proceso de reforma con un amplio debate público, señaló que las versiones preliminares del Acta establecieron nuevas contradicciones en una historia secular de relaciones conflictivas entre la propiedad absoluta, la tenencia consuetudinaria y la nacionalización pública de tierras. Su trabajo enumeró una serie de “bombas de tiempo” dejadas por los gobiernos coloniales y agravadas por los gobiernos posteriores a la independencia, de las cuales sólo unas pocas han sido tomadas en cuenta por la nueva legislación.

La naturaleza incoherente de la reforma parece agudizarse en las economías de transición de Europa Oriental y Sudáfrica. En Europa Oriental, el legado del comunismo ha generado usos inadecuados de la tierra y la asignación de valores no monetarios a la propiedad. No obstante, los cambios jurídicos hacia la privatización de la tierra han sido lentos. Tom Reiner (Universidad de Pensilvania) argumentó que a pesar de la propuesta de normas a favor de la privatización y la demanda latente en Ucrania, las leyes actuales no establecen provisiones para la venta libre. Reiner presentó datos para demostrar que la privatización produciría considerables beneficios macroeconómicos y fiscales: tan sólo los ingresos por ventas directas alcanzarían los US\$13 mil millones, además de los aumentos en los impuestos y la asignación más eficaz de recursos.

En Rusia, según Jan Brzeski (Instituto de Bienes Raíces de Cracovia), la emergencia de los mercados de la tierra ha sido inhibida por una concepción diferente del papel social de la propiedad y los territorios políticos. En Polonia, donde la privatización está más avanzada, las reformas han sido insuficientes para superar la extendida asignación errónea de recursos. La asignación se ha realizado a precios simbólicos, sin reformas a las rentas de terrenos o a los impuestos a la propiedad y con altos costos de transacción. Aun así, el ciclo de compraventa se está acelerando más rápidamente que el crecimiento económico, en tanto que las reventas representan cerca del 25 % de la inversión de capital.

El programa de privatización de 1991 en Albania parece haber estimulado un mercado activo de tierras y propiedades. Investigaciones efectuadas por David Stanfield (Universidad de Wisconsin, Madison) indican aumentos sustanciales de las transacciones de compraventa y de los precios, pero

también extensos conflictos entre los propietarios anteriores a la colectivización y los posteriores a la privatización, contradicciones entre las numerosas leyes y errores en la nueva documentación. La investigación señala la facilidad relativa de establecer marcos para la privatización y la gran dificultad de permitir que los mercados funcionen posteriormente (ver figura 1.8.1).

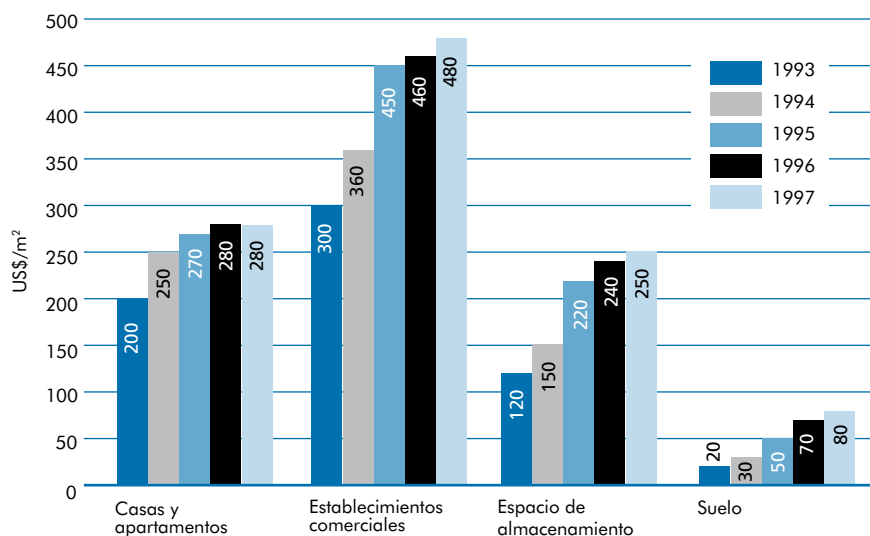
Lusugga Kironde (Colegio Universitario de Estudios de Arquitectura y Tierras de Tanzania) describió cómo descuidos del sistema “planificado” de asignación en Tanzania llevaron al 60 % de la población a adquirir tierras a través de métodos informales. Esto, a su vez, disminuyó los ingresos del gobierno, ya que las transacciones se efectuaron sin aprobación oficial y, en algunos casos, familias con buena situación económica recibieron terrenos altamente subsidiados. Michael Roth (Universidad de Wisconsin, Madison) describió una situación similar en Mozambique, donde el legado del socialismo estatal todavía está presente en el nivel de intervención del gobierno y en la falta de representación de la propiedad libre.

En ambos países africanos la evaluación de la reforma resultó ambivalente. La Nueva Política de Tierras de Tanzania (1995), si bien constituyó un paso exitoso hacia la aceptación de la existencia del mercado de la tierra y el aseguramiento de los terrenos ocupados en forma consuetudinaria, ha resultado insuficiente para derribar las barreras hacia un mercado eficaz de la tierra. En particular, Kironde destacó que las nuevas medidas concentran la toma de decisiones en un Comisionado de Tierras a pesar de una política nacional de descentralización administrativa. La política no ofrece incentivos para estimular la formalización de prácticas informales o asegurar su acatamiento por parte de los importantes intermediarios. En Mozambique, desde finales de los años ochenta las reformas orientadas al desarrollo de mercados han dado lugar a responsabilidades administrativas confusas e inciertos derechos a la tierra. Han sido características las disputas de tierras entre familias y asociaciones productoras con nuevos poderes jurídicos. Las reformas de 1997 intentan garantizar la seguridad de la propiedad, suministrar incentivos a la inversión e incorporar ideas innovadoras sobre los derechos comunitarios a la tierra.

En América Latina la reforma se ha concentrado menos en el establecimiento *per se* de mercados que en la mejora de su funcionamiento, especialmente las reformas de la tierra iniciadas por razones principalmente rurales pero que han tenido gran impacto urbano. Rosaria Pisa (Universidad de Gales) indicó que las reformas en México han creado las condiciones necesarias para la privatización de tierras comunitarias (ejidos), pero que el progreso ha sido lento. En cinco años se ha privatizado menos del 1 % de la tierra debido a intereses dispares del gobierno y ambigüedades de ley que han establecido un segundo mercado informal de la tierra.

Carlos Guarinzoli, del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) de Brasil, explicó que la reforma rural había introducido la diversidad en el uso de la tierra, especialmente a través de la supervivencia de las pequeñas granjas familiares. La reforma también estaba haciendo mella en los mercados urbanos brasileños al trasladarse el capital desde las áreas rurales hacia las áreas urbanas, con el consiguiente probable aumento de los precios de la tierra urbana. Francisco Sabatini (Pontificia Universidad Católica de Chile) argumentó que la liberalización en

FIGURA 1.8.1 Precios promedio del mercado de bienes raíces en Tirana, Albania



Fuente: Agencia de bienes raíces en Tirana, Albania, 1998.

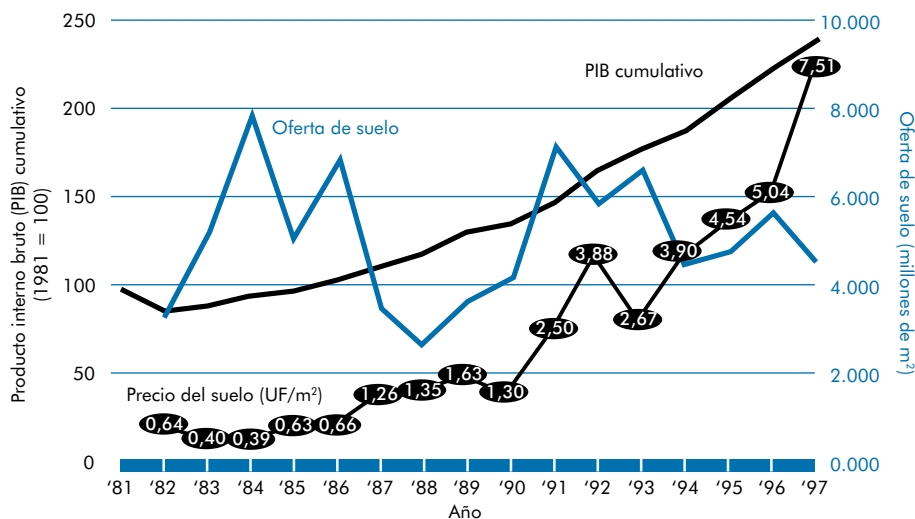
Recopilado por David Stanfield, Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin-Madison.

Chile no ha reducido los precios de la tierra porque las decisiones de los propietarios y promotores están menos influenciadas por las regulaciones que por la demanda (ver figura 1.8.2).

En general, no se llegó a un consenso claro acerca de si las reformas estaban produciendo mercados unitarios y menos diversos. Los agentes y las instituciones están mostrando ser muy adaptables a las nuevas condiciones, una circunstancia común a las tres regiones. Ayse Pamuk (Universidad de Virginia) planteó que, de acuerdo con su análisis de instituciones informales en Trinidad, los investigadores deben alejarse de las regulaciones formales como barreras a la operación del mercado de la tierra; en cambio, deben considerar la forma en que instituciones sociales tales como la confianza y la reciprocidad producen soluciones flexibles a la falta de seguridad de la tenencia y a la resolución de disputas.

Clarissa Fourie (Universidad de Natal) describió la forma en que los registros locales de propiedad han podido combinarse, de manera cómoda para el usuario, con los registros de matrimonio, herencias, derechos de la mujer y deudas para producir un instrumento útil a la administración de tierras en Namibia. Sin embargo, aclaró, la incorporación de prácticas consuetudinarias a la administración de tierras, para dotar de seguridad a la propiedad, requiere cierto grado de adaptación de los sistemas sociales de tenencia de la tierra. Refiriéndose a investigaciones en Senegal y Sudáfrica, Babette Wehrmann (la Fundación GTZ de Alemania), indicó que los agentes informales

FIGURA 1.8.2 Santiago, Chile, 1982–1997: Precios del suelo y cantidad de oferta de suelo



UF = Unidad de Fomento, unidad monetaria que se ajusta diariamente según la tasa de inflación estimada. La UF equivalía aproximadamente a US\$30 en mayo de 1981, y a US\$31 en mayo de 1998.

Fuentes: PIB: Banco Central de Chile. *Precios y oferta de suelo*; y Trivelli, Pablo. *Boletín de Mercado de Suelo Urbano, Área Metropolitana de Santiago*. (Las cifras corresponden al cuatro trimestre de cada año.) Recopilado por Francisco Sabatini, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

y consuetudinarios están multiplicándose y sirviendo como fuentes de alta calidad de información sobre el mercado.

FORMALIZACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Peter Ward (Universidad de Texas, Austin) describió la diversidad de programas de regularización de América Latina, donde ciertos países consideran la regularización como un proceso jurídico y otros como mejoramiento físico. La regularización puede ser un fin en sí misma (programas masivos de adjudicación de títulos), o un medio hacia un fin (desarrollar sistemas de crédito). Ward argumentó que las diferencias entre los programas se originan a partir de la forma en que cada gobierno “construye” su proceso de urbanización y transmite esta visión al resto de la sociedad a través de las leyes y del lenguaje.

Edésio Fernandes (Universidad de Londres) explicó cómo el Código Civil de Brasil, originado a principios del siglo, creó un sistema de derechos individuales de propiedad que limitan la capacidad del gobierno para regularizar las favelas. La Constitución de 1998 intentó reformar esta situación al reconocer los derechos privados de propiedad cuando éstos cumplen una función social.

Debido a tensiones internas, sin embargo, los programas de regularización no han podido integrar las favelas a la “ciudad oficial”, lo que ha dado lugar a situaciones políticas peligrosas.

Bajo distintas circunstancias, Sudáfrica produjo un régimen regulador que negó la libre propiedad a las familias negras y ofreció sólo permisos complicados sin necesidad de garantía a unos pocos. Lauren Royston (Alternativas de Planificación del Desarrollo, Johannesburgo) explicó la manera en que el Documento de Política de la Tierra de dicho país incluye derechos no raciales legalmente aplicables, una gama más amplia de opciones de tenencia y oportunidades para la adquisición de propiedades comunitarias.

Los dos países en vías de desarrollo con mayor número de programas masivos de adjudicación de títulos, México y Perú, fueron analizados por Ann Varley (Colegio Universitario, Londres) y Gustavo Riofrío (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo [DESCO], Lima). Varley contradujo dos supuestos prevalecientes en la literatura contemporánea sobre políticas: 1) que la descentralización produce un manejo más eficaz de la tierra, y 2) que la regularización de la tenencia consuetudinaria es más complicada que la regularización de la propiedad privada. En México, a pesar de la retórica de descentralización, un sistema altamente centralizado ha resultado ser cada vez más eficaz en suministrar la regularización de la tenencia de la tierra a los asentamientos en ejidos. Por otra parte, la regularización de la propiedad privada es un proceso largo y tortuoso que suele producir resultados deficientes. Varley se mostró preocupada por las tendencias actuales en México a convertir los ejidos en propiedades privadas y encaminarse hacia una mayor descentralización.

Riofrío puso en duda la validez de los reclamos hechos a favor de la regularización de la tierra en Perú. Hizo notar que en realidad, el interés de las familias por tener título de propiedad es relativamente bajo, siendo uno de los motivos principales que los registros son imprecisos y por lo tanto ofrecen menos seguridad de la que prometen. Más aún, el mercado de financiamiento de la vivienda basado en las propiedades regularizadas se encuentra todavía en estado incipiente. Las familias tienen miedo de endeudarse, pero están dispuestas a dejar su vivienda en garantía para pedir pequeños préstamos para la instalación de microempresas o para consumo.

NUEVOS PATRONES SOCIALES Y FORMAS DE ENTREGA DE TIERRAS

¿Producirá la liberalización mercados de la tierra más segregados? Brzeski planteó que la planificación estatal en Europa Oriental ha dejado un legado de espacios equitativos y escasa tenencia informal de la tierra, que no durará para siempre y que los planificadores necesitan tomar en cuenta a la hora de instigar reformas. En países con altos niveles de segregación como Chile, Colombia y Sudáfrica están emergiendo tendencias menos predecibles. Los datos de Sabatini indicaron una menor segregación espacial en Santiago a pesar de la liberalización a medida que los espacios intermedios se desarrollan alrededor de centros comerciales, por ejemplo, y a medida que nuevos estilos de vida se reflejan en los desarrollos de viviendas “de recreo” fuera del área metropolitana.

Carolina Barco (Universidad de los Andes) explicó que nuevas medidas en Colombia, específicamente la Ley de Ordenamiento Territorial de 1997, permitirán al gobierno de Bogotá recuperar

los incrementos en el valor de la tierra y transferir dichos ingresos a la vivienda pública y a otros proyectos. El proceso todavía presenta problemas, sin embargo, incluso para una ciudad que tiene considerable experiencia en el uso de tasas de valorización.

En Sudáfrica, las estrategias para hacer frente a la escasez de tierra posterior al *apartheid* —especialmente el Decreto de Promoción del Desarrollo (a escala nacional) y el Programa de Desarrollo Acelerado de Tierras (en la provincia de Gauteng)— han permitido la entrega rápida de tierras, pero no han funcionado muy bien en cuanto a los principios de igualdad e integración. Royston explicó que el resultado ha sido un alto número de invasiones y la aceleración por parte de gobiernos municipales de la entrega de tierras en la periferia urbana, donde no constituye un reto al *statu quo* espacial.

Cambiar el método de entrega de tierras y el nivel de participación del gobierno tiene potencial para impactar la segregación y el acceso a la tierra. Geoff Payne (Geoff Payne and Associates, Londres) resumió los principios y prácticas de las asociaciones público-privadas en los países en desarrollo. Si bien gozan de gran renombre en el ámbito de política internacional, estudios de investigación efectuados en Sudáfrica, India, Pakistán, Egipto y Europa Oriental demuestran que dichas asociaciones han malbaratado su potencial.

Crispus Kiamba (Universidad de Nairobi) describió una transición en Kenia: de esquemas patrocinados por el gobierno que dejaron separados los sectores formales e informales, a nuevos enfoques que incorporan una mayor participación de organizaciones no gubernamentales, “ranchos colectivos” y asociaciones. En México las asociaciones están también vistas como un método para eliminar el ciclo de ilegalidad y regularización. Federico Seyde y Abelardo Figueroa, del gobierno mexicano, presentaron un nuevo programa llamado PISO, que pese a numerosos inconvenientes está resultando ser más eficaz que intervenciones previas tales como las reservas de tierras.

LOS MERCADOS DE LA TIERRA Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En nuestros comentarios de apertura del seminario expusimos la idea de que la mayor parte de las investigaciones sobre mercados han considerado la pobreza como un contexto legítimo, pero de ahí en adelante parecieron concentrarse más en las operaciones del mercado que en la forma en que estas operaciones pueden impactar la pobreza misma. En la sesión final, Omar Razzaz (Banco Mundial) presentó una propuesta para vincular las operaciones del mercado de la tierra con la reducción de la pobreza. La “Iniciativa de Tierras y Bienes Raíces” está dirigida a investigar formas de mejorar la liquidez de los bienes de tierras y el acceso de los sectores pobres, a través de la reestructuración de los registros de tierras (mejorando los procesos de negocio), el desarrollo de infraestructura normativa (en el área de cambios, hipotecas y aseguramiento) y el acceso y la movilización de tierras y bienes raíces por los sectores pobres. El propósito de esta iniciativa generó considerable debate, lo que podría ayudar a refinar ideas que beneficien a 500 millones de personas que viven en la pobreza en las ciudades de los países en desarrollo.

1.9

Una década de cambios: retrospectiva del Programa para América Latina y el Caribe

Martim O. Smolka y Laura Mullahy | Octubre 2003

Este año se cumple el décimo aniversario del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln. Cambios extraordinarios en la política, economía y legislación de América Latina, como también en las estrategias, recursos y organización del Instituto, han llevado a redefinir nuestras prioridades en la región. En respuesta a las crecientes demandas locales, el programa ha reforzado su línea de trabajo en temas específicos desarrollados junto con un variado grupo de asociados comprometidos, entre ellos expertos, funcionarios públicos y otros colaboradores.

La imagen del Instituto en América Latina también ha evolucionado. Hoy por hoy se nos reconoce como un socio comprometido en muchos debates nacionales y regionales sobre política del suelo. Hemos forjado relaciones de confianza mutua con importantes personalidades en muchos países, y adquirido la legitimidad que es tan esencial para nuestro trabajo. Nos hemos labrado funciones complementarias como moderador, soporte de financiamiento, y, por sobre todo, como proveedor de líderes talentosos y capaces. La mayoría de los miembros de nuestro cuerpo docente trabaja activamente en una o más de las siguientes cinco redes temáticas de nuestro programa estratégico: recuperación de plusvalías, mercados de suelo, tributación predial, proyectos urbanos de gran escala y regularización de mercados de suelo informales.

El crecimiento de nuestro programa puede atribuirse a la confluencia de varios factores importantes relacionados con el cambiante panorama socioeconómico de América Latina y sus correspondientes repercusiones en el estudio de la política del suelo. Más que tomar partidos, la meta del Instituto ha sido mejorar el entendimiento de los participantes locales sobre la naturaleza y las ramificaciones de los temas en discusión.

CAMBIO DE LOS ENTORNOS DE LA POLÍTICA DEL SUELO

Los cambios estructurales o macroeconómicos de la región han influido en la agenda de política del suelo de una variedad de maneras, tanto directas como sutiles. América Latina está saliendo

de un complicado período de ajuste a crisis financieras nacionales e internacionales, y muchos de sus países están encarando el retorno a la democracia. Si bien pareciera que se ha puesto freno al problema de hiperinflación crónica de la región, hay desilusión y descontento ante el desempeño mediocre del producto interno bruto (PIB) y los altos costos sociales asociados con los programas de ajuste estructural (las más altas tasas de interés, desempleo, informalidad, etc., de la historia). Más aún, se tiene la firme convicción de que estos programas no sólo fracasaron en resolver los problemas más importantes, sino que también dejaron ciertos aspectos críticos sin tocar, o incluso en peor estado. Está claro que no ha habido mucha mejoría en los aspectos de pobreza urbana, ocupación informal o irregular del suelo, calidad y extensión de los servicios urbanos y violencia urbana. Los indicadores de pobreza extrema (porcentaje de la población que vive con US\$1 al día o menos) del Banco Mundial muestran falta de progreso únicamente en América Latina y África en la última década.

La apertura de las economías nacionales ha dado paso a mayor competitividad a las industrias locales y actividades comerciales que en otros tiempos contaban con el proteccionismo estatal, pero la privatización de los servicios y los jugosos incentivos utilizados como anzuelo para atraer las inversiones extranjeras en infraestructuras urbanas suelen causar malestar. En el ámbito urbano, observamos crisis en la planificación integral y modificación concomitante de la vida urbana que han conducido a políticas de gestión con retórica y enfoque diferentes: de la universalización de los servicios, a proyectos estratégicos; de participación social, a asociaciones público-privadas; de equidad inclusiva, a eficacia exclusiva, y así sucesivamente. El sector de desarrollo de la propiedad informal tradicional se ha abierto a promotores internacionales, y con ello ha habido una explosión de proyectos comerciales y de viviendas de alta categoría para una élite privilegiada, principalmente en forma de “comunidades enrejadas” y gigantescos centros comerciales que emulan los patrones de rápida expansión típicos de las economías desarrolladas. Muchos de esos proyectos compiten por predios de la periferia urbana que suelen ocupar familias de bajos recursos, lo que aumenta el precio ya inflado de la tierra.

No todas las ciudades se han beneficiado de ese aparente aumento en la competitividad; muchas, de hecho, se han quedado atrás a pesar de los generosos incentivos fiscales. Además, las feroces guerras de incentivos creadas entre las municipalidades han carcomido sus ya debilitadas bases fiscales, y eso explica una aparente paradoja: las municipalidades que han logrado el crecimiento económico más robusto, son las mismas con los mayores índices de formación de barrios pobres, lo que muestra el abismo existente entre los ingresos municipales percibidos y las necesidades sociales.

Como resultado, hay un desencanto general con las reformas neoliberales que no sólo no han cumplido sus promesas, sino que frecuentemente han tenido consecuencias dañinas. Algunos ejemplos: en Perú, la liberación de las leyes del suelo llevada a cabo por el ex presidente Fujimori para eliminar los límites ciudadanos, produjo más bien la formación de nuevas subdivisiones piratas. Otra consecuencia imprevista ha sido la violencia urbana que ha alcanzado niveles inauditos en

muchos países de la región. Argentina, hasta no hace mucho tiempo el país más rico de la región, está actualmente enfrentándose a problemas de malestar cívico y hambre resultantes de la pobreza en que ha caído más del 45 % de su población. Uruguay, considerada antiguamente “la Suiza de América”, está experimentando un 10 % de crecimiento anual de los asentamientos informales, desempleo mayor del 18 % —el más alto de su historia— y 30 % de reducción de los salarios. De la misma manera, más de la mitad de la fuerza laboral brasileña trabaja fuera del mercado laboral formal, y la principal fuente de divisas fuertes en El Salvador la constituyen las remesas de dinero que envían los emigrantes salvadoreños desde los Estados Unidos.

No obstante, todavía se discute si muchos de estos resultados negativos se deben a la adopción de un modelo equivocado o inadecuado —la estigmatizada propuesta neoliberal basada en el llamado “Consenso de Washington”— o si simplemente no se hizo lo suficiente. Algunos analistas aseveran que las reformas fueron truncadas con demasiada rapidez o implementadas de forma sólo parcial. Las reformas de modernización tuvieron cierto éxito en la privatización (a pesar de los debates sobre acuerdos de precios y otros asuntos) y en la desregulación de ciertos sectores. Sin embargo, otras necesidades básicas apremiantes tales como la revisión de las viejas estructuras fiscales y administrativas y los sistemas de jubilación y seguridad social no han encontrado todavía un camino social y políticamente aceptable hacia una verdadera reforma.

Un bando más “intermedio” argumenta que a pesar de todos los costos sociales y políticos, la región está ahora en mejor posición para reanudar su crecimiento económico y atacar sus problemas sociales fundamentales. Se asegura que, a nivel macro, la mayoría de los países latinoamericanos ha logrado una plataforma adecuada para promover el crecimiento: ausencia de inflación, déficit público relativamente bajo (o al menos bajo control), tasas de cambio realistas o favorables, apertura a las inversiones internacionales y así sucesivamente. Para el nivel micro se citan entornos similarmente favorables: una estructura comercial más saludable que estimula la productividad y la competencia.

Independientemente de este debate se observan frustraciones en dos frentes. Por una parte, los países se están alejando de la propuesta neoliberal indirecta introduciendo restricciones institucionales al mercado libre. Ahora está claro que los desafíos sociales pueden enfrentarse únicamente con intervenciones directas que promuevan un fuerte crecimiento económico mediante aumentos en la capacidad productiva, nuevos programas de generación de empleo e intervenciones públicas activas tales como políticas de salario mínimo y de necesidades básicas. Muchos países tales como Brasil, México, Perú y Chile están restableciendo programas de subsidios habitacionales para la población de bajos ingresos que se habían suspendido en los años noventa.

Además, se respira un aire de descontento por los drásticos recortes efectuados en los gastos públicos para mantener la deuda pública bajo control. En Brasil, los pagos de la deuda han llegado al nivel escandalosamente alto del 4,5 % del PIB. Una consecuencia inmediata de esta política de “vacas flacas” es la situación desconcertante en que se encuentran muchos gobiernos al no poder aprovechar los fondos disponibles de varios organismos multilaterales, a pesar de la urgente

necesidad de fondos de inversiones para afrontar la llamada “deuda social”(déficit de vivienda, desnutrición, etc.).

Por otra parte, se está observando un giro importante en el escenario político: la creciente popularidad de candidatos asociados con probidad ética, más que con experiencia administrativa. Como parte de la consolidación democrática de la región, pareciera que los votantes están castigando a los políticos asociados con regímenes existentes o del pasado, tal como el caso de Menem en Argentina (“Que se vayan todos”), y están a la búsqueda de políticos creíbles, sin importar su experiencia administrativa (tal como el caso de Lula en Brasil) o a pesar de su imagen populista (Chávez, en Venezuela).

IMPLICACIONES PARA LOS PROGRAMAS DE POLÍTICA DEL SUELO

Si bien los problemas urbanos siguen ocupando un lugar secundario en los programas de desarrollo nacional de la mayoría de los países latinoamericanos, hay dos iniciativas en Brasil que lucen alentadoras: la nueva Ley de Desarrollo Urbano (Estatuto de la Ciudad) de 2001 y el recientemente creado Ministerio de las Ciudades. Algunos países como Chile y Colombia han pospuesto importantes proyectos de política del suelo para revitalizar las industrias de vivienda y construcción y fomentar su papel generador de crecimiento económico. No obstante, el hecho de que muchas de esas medidas son resultados de prejuicios y malentendidos, brinda una excelente oportunidad a los programas educativos del Instituto para proponer otras soluciones de base amplia a los problemas vinculados a la política del suelo urbano.

Desde la perspectiva de “toma de decisiones desde abajo”, las últimas décadas de programas de ajuste estructural —caracterizados por restricciones fiscales y reducciones drásticas de las responsabilidades e inversiones gubernamentales en el capital social— han forzado a las municipalidades a buscar respuestas más endógenas a las crecientes demandas de la sociedad civil organizada. Como resultado, el ámbito local se ha visto inundado de interesantes experimentos alternativos que han roto con el modelo monolítico universal utilizado tradicionalmente para encarar los problemas de gestión urbana. En una especie de “revolución tranquila”, las municipalidades se han convertido en terrenos fértiles de una enorme variedad de iniciativas promisorias.

Los debates que acompañan a los siguientes temas de política del suelo forman la base de cursos y otros programas educativos específicos apoyados por el Instituto para facilitar la resolución de los retos asociados con la política del suelo en el ámbito nacional y el municipal.

Regularización de los asentamientos informales

Muchos gobiernos centrales han tomado medidas positivas para mejorar el dominio urbano, reflejadas en el incremento de los programas nacionales de regularización. Estas iniciativas suelen efectuarse bajo la influencia de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes consideran la regularización como un componente mitigador de la pobreza, problema que ocupa un alto lugar en sus listas de prioridades. No obstante, todavía no se

entienden bien ni la efectividad ni las repercusiones de las políticas de regularización y otras alternativas habitacionales para la población de bajos recursos. Dadas la magnitud y la tasa de crecimiento de asentamientos irregulares, no se puede esperar mucho progreso a menos que esas medidas curativas estén acompañadas por políticas más “atrevidas” conducentes a la generación de ingresos y empleo, como también políticas más preventivas que cambien eficazmente las reglas del juego en los mercados de bienes raíces y del suelo. Ejemplos de estas políticas podrían ser sistemas mejorados de tributación predial, regulación mejorada de los usos del suelo (particularmente en las periferias urbanas) e instrumentos alternativos para financiar la provisión de servicios urbanos (Smolka 2003).

Reforma fiscal a la propiedad inmobiliaria

La mayoría de los países de la región sigue sin implementar reformas tributarias eficaces, y, además, los resultados de las políticas de tributación predial han sido generalmente deficientes. Sin embargo, unos cuantos países han dado pasos importantes hacia nuevos sistemas de gestión fiscal. Brasil ha tenido éxito en la aprobación y puesta en marcha de una nueva, compleja y estricta ley de responsabilidad fiscal, aunque los resultados han sido mediocres en lo que se refiere a la reforma de la estructura impositiva existente, plagada de impuestos redundantes e ineficaces. México también ha implementado leyes para una descentralización fiscal significativa. No obstante, pareciera que no existe buena correlación entre los resultados positivos obtenidos con la recaudación de impuestos inmobiliarios y el perfil socioeconómico o demográfico de las municipalidades. Esto sugiere que el problema se debe menos a las condiciones materiales y más a la voluntad o la capacidad de los gobiernos municipales a mejorar los procesos de recaudación de impuestos (De Cesare 2002).

Instrumentos para la recuperación de plusvalías

A falta de recursos más eficaces para incrementar los ingresos municipales, muchas jurisdicciones están considerando utilizar herramientas que aprovechen los incrementos del valor del suelo resultantes de acciones públicas, para financiar y promover el desarrollo urbano. Aunque están lejos de haberse asimilado en el ámbito de políticas jurídicas, urbanas y fiscales, estos instrumentos se están abriendo camino como formas de legitimar incentivos para promotores privados, en forma de leyes de zonificación flexibles, tolerancias de densidad adicionales, etc. Algunas municipalidades que abogan por la responsabilidad social han adoptado el principio de recuperación de plusvalías tanto como un instrumento normativo para disciplinar las prácticas predatorias en los mercados de suelo informales, como también para proporcionar servicios a las barriadas pobres. Más adelante se describen algunos experimentos interesantes en Bogotá y Porto Alegre.

Proyectos urbanos de gran escala

Al igual que está ocurriendo en el mundo entero, la mayoría de las grandes —y algunas medianas— ciudades del continente latinoamericano están aprovechando la capacidad multiplicadora de los proyectos urbanos de gran escala para reforzar la competitividad y el atractivo de las

ciudades, o al menos para servir como catalizador de las fuerzas y los recursos económicos latentes. Estos proyectos, estimulados por la crisis en la planificación integral y modificación concomitante de la vida urbana mencionadas anteriormente, están siendo desarrollados típicamente bajo asociaciones público-privadas. Algunos críticos advierten del enorme riesgo que los proyectos imponen sobre la población, en vista de los grandes subsidios que terminan limitando los beneficios para el interés público. Además, la implementación de los proyectos suele concentrarse más en sus valores simbólicos y estéticos que en un análisis riguroso y exhaustivo de su eficacia en función de los costos, y mucho menos en una evaluación de sus costos sociales, económicos o ambientales. Aceptar la elitización (*gentrification*) resultante como un resultado inevitable, si no intencional, va de la mano con hacer una evaluación superficial de los verdaderos costos sociales e individuales asociados con esas renovaciones. Ciertamente se puede discutir si estos proyectos de gran escala son intrínsecamente perjudiciales para la sociedad, si los efectos negativos resultan de conceptos equivocados evitables o vulnerabilidades sociopolíticas en su implementación, o si sencillamente son de naturaleza tan compleja que escapan a cualquier método de evaluación razonable.

EL PROGRAMA DEL INSTITUTO LINCOLN

En su carácter de organización educativa, el Instituto continúa reconociendo la enorme importancia de enseñar a realizar estos debates sobre temas de política del suelo. Sin embargo, hemos descubierto también una gran necesidad de mejorar la capacidad educativa en América Latina, como también en nuestros propios cursos realizados en la sede del Instituto. Por tal razón, mucho de nuestro trabajo consiste en elaborar e implementar programas diseñados para “capacitar a los capacitadores” y al mismo tiempo desarrollar y organizar planes de estudio para crear técnicas y materiales pedagógicos apropiados. Los programas del Instituto facilitan el aprendizaje y capacitación de investigadores activos, incluidos profesores universitarios y miembros de sectores profesionales y gubernamentales.

Cursos de desarrollo profesional

Los cursos de desarrollo profesional realizados en la sede del Instituto desde octubre de 2001 constituyen la herramienta básica sobre la cual estructuramos los componentes esenciales de nuestro programa y logramos nuestras metas educativas. Estos cursos de una semana de duración se concentran en cinco áreas temáticas principales: recuperación de plusvalías, mercados de suelo, tributación predial, proyectos urbanos de gran escala y regularización de mercados de suelo informales. Además de la valiosa experiencia que ofrecen a los participantes, los programas han sido sumamente eficaces porque nos han permitido:

- crear nuevas oportunidades de formación de docentes. Muchos de los participantes solicitan permiso para dictar los mismos cursos en sus propios países o regiones;
- actualizar los materiales de enseñanza. A los participantes se les requiere presentar casos y ejercicios que representen las situaciones en sus países o regiones;

- crear redes y oportunidades de interacción entre colegas. Uno de los aspectos más valorados de estos cursos suele ser la oportunidad para conocer y relacionarse con profesionales de otros países que trabajan en áreas afines;
- detectar brechas existentes entre el conocimiento y la investigación. Frecuentemente nuestros cursos nos alertan de áreas que podemos apoyar para crear investigaciones o productos útiles (por ejemplo, la publicación de textos de temas críticos en lenguaje accesible);
- fortalecer nuestro plan de estudios a través de la producción y diseminación de materiales de los cursos, manuales de enseñanza y otros documentos;
- difundir el conocimiento sobre nuestros cursos. Los alumnos de nuestros cursos tienen un papel fundamental en identificar nuevos participantes.

Programas integrales

A medida que el Programa para América Latina y el Caribe se ha expandido y madurado, nos hemos orientado hacia asociaciones más integrales en países selectos. Esto significa que, en vez de ofrecer sólo programas aislados ocasionales, estamos elaborando paquetes que integran varias iniciativas diseñadas para identificar aspectos críticos en la agenda nacional, ampliar el alcance hacia grupos de interés, diseminar ideas a través de nuevos medios y vehículos y capacitar personal de las esferas académicas y político-administrativas. En otras palabras, estamos integrando nuestros esfuerzos de educación, investigación y publicación alrededor de temas fundamentales, en estrecha colaboración con asociados locales. Estamos desarrollando estos programas más inclusivos en dos modalidades: la primera consiste en coordinar una gran variedad de asuntos de políticas de un país o región en particular, a través de una institución local que sirva como sucursal suplente del Instituto Lincoln; la segunda se concentra en un tema crítico de política del suelo en el que podrían participar muchas instituciones y asociados locales.

Programas por país

Dentro de América Latina, la experiencia extraordinaria de Chile en políticas de suelo y vivienda facilita desarrollar debates nacionales inteligentes sobre las interrelaciones entre política del suelo, financiamiento urbano e integración social, introduciendo instrumentos tales como recuperación de plusvalías y controles del uso del suelo en la gestión nacional. Con el patrocinio conjunto de nuestros antiguos asociados del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) de la Pontificia Universidad Católica de Chile en Santiago, el programa ofrece seminarios nacionales e internacionales, talleres y cursos de gestión del suelo a actores clave de la gestión de políticas del suelo: parlamentarios, representantes ministeriales, miembros de los cuerpos docentes de las más importantes instituciones educativas, representantes de organizaciones no gubernamentales y la comunidad empresarial.

Estamos también trabajando con la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador y la Universidad Rafael Landívar de Guatemala para mejorar los componentes de la gestión

del suelo en los programas de desarrollo urbano de los seis países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Entre las actividades programáticas dirigidas a especialistas, funcionarios públicos y miembros del sector privado, cabe destacar la producción de materiales curriculares, publicaciones, cursos de posgrado, talleres y seminarios en materias vinculadas con la política del suelo.

Programas temáticos

El segundo tipo de programa integral de capacitación está dirigido al complicado tema del acceso de los pobres urbanos al suelo urbanizado y su corolario: la persistente informalidad. Seleccionamos dos proyectos a partir de su potencial de replicación, la inclusión de aspectos innovadores tanto en concepto como en implementación, y, por encima de todo, su gran valor pedagógico: la Ciudadela Nuevo Usme en Bogotá, Colombia; y el nuevo instrumento jurídico “Urbanizador Social” en Porto Alegre, Brasil.

Ambos son proyectos complejos donde participan diferentes asociados que buscan ofrecer un “tercer camino” para facilitar el acceso al suelo urbanizado para los pobres urbanos. Las vías tradicionales —tolerancia de la ocupación informal seguida de la eventual modernización urbana curativa y la regularización de la tenencia; y las viviendas de interés social subsidiadas y los programas de sitios y servicios— han fracasado puesto que aumentan los precios de la tierra y conducen a mayor informalidad.

El proyecto Nuevo Usme se está desarrollando con el entendimiento de que la participación en las plusvalías (incrementos en el valor del suelo) derivadas de la acción urbanística pueden realmente beneficiar a la comunidad y ayudar a detener la especulación de la tierra. El proyecto refuerza las leyes y políticas colombianas de la recuperación de plusvalías (Maldonado y Smolka 2003). Por otra parte, el nuevo programa Urbanizador Social de Porto Alegre se ha diseñado para ofrecer una alternativa a las ocupaciones irregulares reconociendo las contribuciones de grupos de interés diversos: promotores informales que no pueden proporcionar servicios básicos sin aumentar simultáneamente los precios (lo que excluiría el segmento de bajos ingresos de su mercado), y los promotores formales que no tienen incentivos para trabajar en el sector de la población de bajos ingresos puesto que no podrían tener ganancias comparables al ofrecer los mismos paquetes de servicios.

Estos proyectos son fruto del trabajo de administradores municipales experimentados que han podido entender los límites impuestos por los programas de regularización convencionales. Esta gente parte del hecho de que los agentes privados, promotores formales e informales del suelo, subdivisores y otros gestores inmobiliarios deberían poder manejar sus negocios con un apropiado margen de ganancias. Las ganancias resultantes de los proyectos inmobiliarios deberían compararse con el público, quien a la larga es el responsable de la provisión de tales servicios. De esa manera, todos ganan. La función principal del Instituto en estas nuevas iniciativas es instruir a las partes interesadas para que entiendan los retos y las oportunidades resultantes de la imple-

mentación de estos proyectos; conducir los estudios e investigaciones de campo necesarios para obtener los datos adecuados; y documentar todas las fases y los componentes de los procesos como casos de estudio.

COMENTARIOS FINALES

En la última década el Programa para América Latina y el Caribe ha patrocinado más de 150 cursos, conferencias y otros programas educativos que han contado con la participación directa de más de 5.000 representantes de 15 países. Como se dijo anteriormente, trabajamos continuamente para poner en funcionamiento nuevos programas y asociaciones, pero al mismo tiempo estamos comprometidos a mantener nuestra red ya existente de programas bien establecidos. En nuestra programación de este año se incluye una variada muestra de tales actividades: un curso de 175 horas sobre política del suelo urbano en Argentina; la repetición del exitoso programa realizado el año pasado sobre impuesto tributario (con el agregado del tema de recuperación de plusvalías), con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) en México; dos seminarios de mercado de suelo para el parlamento y la comunidad comercial del Uruguay; una serie de programas en mercados de suelo y política del suelo en países en desarrollo, en colaboración con el Banco Mundial, tanto en Washington, D.C. como en otras ciudades; y el módulo de gestión del suelo que hemos venido patrocinando durante varios años en los cursos de gestión urbana del Instituto del Banco Mundial. También continuaremos apoyando conferencias de asociaciones profesionales tales como las del Instituto Internacional de Impuesto a la Propiedad (IPTI) y asociaciones profesionales de planificación urbana y regional en Colombia y Brasil.

Estamos siempre abiertos a nuevas ideas y oportunidades para cumplir con nuestra misión de estimular y enriquecer los debates sobre política del suelo. Más que representar una nueva dirección, nuestros programas más recientes amplían nuestras actividades en la región y reflejan el compromiso del Instituto a colaborar con nuestros socios para encontrar y promover formas de enfrentar los aspectos apremiantes de la política del suelo. Nos proponemos además desarrollar programas de capacitación prácticos que tengan efectos decisivos en el papel de la política del suelo para avanzar el progreso de la comunidad latinoamericana, y en particular, mitigar la pobreza urbana.

REFERENCIAS

- De Cesare, Claudia M. 2002. Toward more effective property tax systems in Latin America. *Land Lines* 14(1): 9–11.
- Maldonado Copello, María Mercedes y Martim O. Smolka. 2003. Using value capture to benefit the poor: The Usme project in Colombia. *Land Lines* 15(3): 15–17.
- Smolka, Martim O. 2003. Informality, urban poverty and land market prices. *Land Lines* 15(1): 4–7.

1.10

Respuestas urbanas a las “décadas perdidas”

Priscilla Connolly, William Goldsmith y Alan Mabin | Abril 2003

Como delegados de la cumbre del Foro Social Mundial (FSM) celebrada en Porto Alegre (Brasil) en enero de 2003, los autores analizaron las alternativas al enfoque neoliberal del desarrollo urbano, con miras a evitar los resultados negativos que muy a menudo suelen pasar inadvertidos en los medios de comunicación y hasta en el mundo académico. Aunque las alternativas a gran escala y de alcance nacional para el neoliberalismo son muy contadas, sí son frecuentes en el ámbito municipal. Los planteamientos de los autores parten de la realidad observada en Brasil y en sus países natales de México, Sudáfrica y Estados Unidos. Sus ponencias y seminarios en el Foro Social Mundial, así como otros programas relacionados de la Universidad de São Paulo y la Universidad Federal de Rio de Janeiro, han contado en parte con el apoyo del Instituto Lincoln.

Los habitantes de distritos populosos de algunas de las ciudades más grandes del mundo sufren a causa de viviendas miserables, difícil acceso al empleo, inadecuado abastecimiento de agua y alcantarillados, servicios públicos deficientes y exposición a la violencia. En muchos casos las condiciones empeoraron durante las “décadas perdidas” de los años ochenta y noventa debido a la recesión y la disminución en la planificación y las inversiones públicas. Aquellas personas que tenían confianza en las mejoras a cuentagotas que generaría la repartición de las riquezas, esperaron en vano que los mercados privados aumentaran el ingreso familiar. En vez de ello, los tres cuartos más pobres de la población de muchos países sufrieron pérdidas absolutas.

Forzados a hacer frente a estos problemas, los gobiernos de las ciudades consideran nuevos enfoques en términos de autoridad local contrapuesta a autoridad nacional, de eficiencia productiva contrapuesta a una redistribución comunitaria de los servicios, y de conflictos entre los planes y los mercados. En el ámbito municipal las complicaciones se hacen trágicamente evidentes. Los defensores populares de las reformas redistributivas luchan por sobrevivir en un entorno hostil, a menudo contra intereses comerciales privados, clases medias privilegiadas y gobiernos centrales y provinciales conservadores. Los problemas de las ciudades son inmediatos y concretos y requieren negociación, concesiones, acatamiento en un marco jurídico que suele estar sesgado y un alto grado

de competencia profesional y liderazgo. Los planificadores municipales y activistas no pueden derrocar todo el sistema, pero para tener éxito deben sacar provecho de cualquier rendija y hallar medios de acceso a las instituciones. A pesar de las fallas manifiestas de los regímenes neoliberales, los reformistas no encontrarán un camino fácil para regresar a etapas anteriores.

Este breve análisis pone de relieve cuestiones complejas y tal vez plantee más interrogantes que respuestas. ¿Cómo podemos abordar las cuestiones de la tierra implícitas en la mayoría de los problemas urbanos, por ejemplo: tenencia, regulación, impuestos y valor?

¿Cuánto margen de acción tienen los gobiernos municipales para buscar el desarrollo económico y redistribuir las necesidades básicas, entre las que se encuentran el ingreso familiar y el acceso a la tierra? ¿Qué efecto tiene a escala municipal que el régimen nacional avance con rumbo progresista y redistributivo? Para complicar la situación incluso más, la globalización se intensifica y desafía a las ciudades con una competencia de bajo costo, mayor penetración de las empresas transnacionales y creciente concentración del poder en las instituciones multilaterales.



Cada vez son más frecuentes los barrios cerrados como éste en Rio de Janeiro.

EL VALOR DE LA TIERRA Y LOS MERCADOS

Los beneficios de la urbanización requieren acceso público y privado a la tierra; sin embargo, el valor de los bienes raíces refleja diferentes grados de acceso a las ventajas que ofrecen las ciudades. Los interesados de pocos recursos quedan excluidos de las tierras más deseables en la mayoría de los mercados inmobiliarios, sean éstos formales o informales. Los pobres se ven obligados a refugiarse en la periferia de las ciudades o a atiborrar núcleos urbanos en deterioro. Los mercados inmobiliarios con escasa regulación ni siquiera garantizan el uso eficaz de las tierras urbanas desde una perspectiva económica, y menos aún aseguran los patrones de uso de la tierra que son vitales para la supervivencia del medio ambiente. Los gobiernos municipales intervienen aplicando impuestos y controles del uso de la tierra, o facilitan el acceso a tierras urbanizadas de bajo precio, con el propósito (en el mejor de los casos) de lograr equidad, eficacia fiscal y viabilidad ambiental. Los resultados conseguidos en todos estos ámbitos son sumamente variables.

En México al menos el 60 % de la población urbana vive en áreas desarrolladas por la ocupación ilegal de la tierra que posteriormente termina recibiendo servicios y fomenta la vivienda

construida con medios propios (o más bien, autofinanciada). Gracias a las tradiciones de arraigo histórico acerca del derecho del pueblo a la tierra, los asentamientos informales han contado con el apoyo de infraestructura y prestación de servicios, programas de regulación e incluso créditos para el mejoramiento de la vivienda. De no ser así, la situación de la vivienda urbana en México sería mucho peor. Durante los años ochenta las instituciones públicas acumularon reservas considerables de tierras que se destinaron con éxito a emplazamientos y servicios de bajo costo, unidades básicas de vivienda y proyectos de ayuda mutua como alternativas para el desarrollo urbano informal. Sin embargo, México eliminó la banca de crédito hipotecario por influencia del Banco Mundial, lo que cercenó el alcance de la planificación para garantizar el desarrollo urbano equitativo y sostenible.

En los últimos años en las ciudades han aumentado las viviendas formales producidas en masa. En sintonía con las recomendaciones del Banco Mundial, se ha reestructurado el sistema financiero de subsidios para las clases trabajadoras asalariadas y los sectores de ingresos medianos; esto permite que los promotores inmobiliarios comerciales operen a gran escala mediante la adquisición de vastas extensiones de terreno barato en zonas rurales (y algunos emplazamientos en el casco urbano) con miras al posterior diseño, construcción y comercialización de viviendas industrializadas. Las ventajas iniciales son la prestación de servicios y una atmósfera suburbana de apariencia espaciosa. Las desventajas son la falta de acceso, la carencia de instalaciones recreativas urbanas, los patrones de reducción del espacio y la insuficiencia de espacio para el crecimiento futuro. La proporción gigantesca de este tipo de desarrollo puede acabar con los asentamientos informales de residentes de ingresos medianos, y ello aumentaría la segregación social.

En Brasil, los gobiernos municipales han comenzado a experimentar con formas de regular la utilización de la tierra tales como aumentos del impuesto a la propiedad asociado a una tributación progresiva (con exenciones a gran escala que benefician aproximadamente a la mitad de los propietarios) y la participación popular en la toma de decisiones referentes a los cambios de la regulación (planificación y zonificación) y a las inversiones en infraestructura urbana. Muchos cambios fueron aplicados primero por los alcaldes pertenecientes al Partido de los Trabajadores (PT) que actuaban en oposición al gobierno federal y estatal, con la ayuda de las modificaciones fiscales y normativas introducidas en la constitución de 1988. Ahora que el PT tiene poder nacional a través del gobierno del presidente Luiz Inácio (Lula) da Silva, es posible que los gobiernos municipales de izquierda o centroizquierda tengan oportunidad de experimentar más. Sin embargo, hay obstáculos considerables. Incluso en la relativamente pudiente ciudad de Porto Alegre, un tercio de la población vive en asentamientos informales.

La experiencia de Sudáfrica desde que se instauró la democracia en 1994 demuestra las inmensas dificultades que enfrentan quienes recurren a entidades públicas para ayudar a los pobres a tener acceso a la tierra. Aunque el gobierno logró subsidiar a más de un millón de familias que antes vivían en chozas y habitaciones compartidas, prácticamente todas las casas nuevas se ubicaron en las periferias más alejadas de las ciudades. Un beneficio progresista principal es que ahora

muchas áreas metropolitanas grandes se han unificado en gobiernos municipales únicos. Sin embargo, la preocupación por el crecimiento económico y las crisis fiscales han limitado la capacidad de las nuevas jurisdicciones para redistribuir los recursos en favor de los estratos pobres. A fin de pagar los subsidios para el desarrollo de los distritos más pobres, los planificadores intentaron recaudar fondos considerables a través de impuestos a las tierras centrales de gran valor, pero el valor de la tierra no siguió las predicciones y la recaudación resultó tremendamente insuficiente. En general, los mercados inmobiliarios

siguen excluyendo a los desfavorecidos y no han aportado suficientes ingresos tributarios. La falta constante de coordinación en la formulación de políticas ha ocasionado que en algunos casos los programas de tierras, vivienda, servicios, obras públicas y empleo choquen entre sí.

En los Estados Unidos prácticamente todo el desarrollo de tierras y viviendas es “formal”, impulsado por el mercado y dominado por la banca privada, las sociedades de bienes raíces y desarrollo inmobiliario y las familias de mejor posición. Los resultados son absolutamente desiguales porque encontramos áreas residenciales adineradas frente a centros de ciudades muy empobrecidos. Los esfuerzos por corregir el desequilibrio suelen fallar porque los mercados inmobiliarios no ofrecen gran eficiencia ni justicia. El proceso está sumamente regulado, de manera que las desigualdades resultan no sólo de los mercados (inmobiliarios) mismos, sino también de grupos políticos tales como las “coaliciones de crecimiento” y de la encarnizada manipulación de la regulación en nombre de los distritos adinerados y de la clase media privilegiada.

La regulación de los mercados inmobiliarios a través de la planificación, la banca de crédito hipotecario y la tributación constituye un territorio amplio para la intervención municipal en las políticas de tierras. Los gobiernos municipales tienen un extenso potencial de autoridad y suelen contar con prerrogativas constitucionales para la planificación y los impuestos (aunque en la práctica sigan coartados por fuerzas nacionales poderosas). Pueden actuar para apoyar el crecimiento económico o redistribuirlo, incluso en un entorno provincial o nacional conservador. La planificación local sí restringe los mercados inmobiliarios, pero a menudo ello no trae como resultado la redistribución, puesto que los gobiernos municipales deben medir fuerzas con poderosos intereses financieros, patrones de privilegio y el poder afianzado. Se requiere competencia y coherencia



Viviendas formales masivas similares a las de este complejo habitacional llamado Buenaventura están siendo construidas en la periferia de muchas ciudades mexicanas.

profesional para explotar todo el potencial de los sistemas de registro de bienes raíces y de impuestos a la propiedad, y la descentralización financiera limita la posibilidad de los subsidios cruzados y las medidas de redistribución.

GOBIERNO MUNICIPAL PROGRESISTA

A pesar de las afirmaciones sobre la naturaleza conservadora de las restricciones rigurosas sobre la capacidad de redistribución de los gobiernos municipales, los indicios encontrados en los cuatro países aquí mencionados sugieren que los municipios pueden en efecto hallar maneras de redistribuir los bienes y servicios públicos en interés de los residentes en situación desventajosa. Los municipios también pueden servir como laboratorios para la experimentación social y como fuente del cambio ideológico progresista.

En México, el deber de los gobiernos municipales y estatales de lograr ciudades más equitativas es incuestionable y está consagrado en la constitución, pero igualmente está plagado de obstáculos. En los años noventa, las primeras derrotas electorales del Partido Revolucionario Institucional (o PRI, partido que había dominado el mapa político desde los años veinte) ocurrieron primeramente a escala municipal, y posteriormente a escala estatal. En todo el país hay verdaderos ejemplos de programas innovadores y exitosos de redistribución social dirigidos por gobiernos municipales, tales como la elaboración participativa de presupuestos y planificación y el reciclaje comunitario. El Gobierno del Distrito Federal de Ciudad de México está actualmente en manos del centroizquierdista Partido de la Revolución Democrática, que también controla la mayoría de las jurisdicciones más pobres y populosas del área metropolitana. En el año 2001 este gobierno introdujo un programa de inversión social dirigido a los distritos más pobres, que aportaría pagos mensuales en efectivo de US\$70 en 2002 a las personas mayores de 70 años, préstamos sin intereses para mejoras de viviendas en asentamientos informales y servicios públicos tradicionales y asistencia social. Este programa, que en su momento fuera tildado de populista y electorero por la izquierda y la derecha, es ahora emulado a menor escala por el gobierno federal centroderechista y en plataformas electorales locales por el PRI. Sin embargo, pese a las evaluaciones positivas que tuvo al principio, todavía quedan interrogantes sobre los costos de la cobertura universal y la viabilidad en municipios más pobres y sobre el reforzamiento del clientelismo.

La experiencia brasileña con la redistribución emprendida por el gobierno municipal ha quedado documentada en muchos casos notorios, desde ciudades enormes como São Paulo, pasando por ciudades grandes como Porto Alegre, Santo André y Belém y hasta cientos de municipios más pequeños que han elegido gobernantes de izquierda o de centro en los últimos 15 años. El caso más renombrado es el de la elaboración participativa de presupuestos en Porto Alegre, un enfoque innovador que ha integrado a más del 10 % de los residentes de esa ciudad en las decisiones sobre la asignación de más de US\$1.000 millones de gasto público en infraestructura y servicios. Entre otras innovaciones cabe mencionar las mejoras en los servicios de tránsito y la ampliación de los carriles para autobuses a fin de combatir la hegemonía del automóvil, medidas que benefician a

una minoría privilegiada. Se ha logrado cierto avance en la vivienda, pero la capacidad del gobierno municipal es limitada.

El gobierno municipal de Sudáfrica ha surgido solamente en los últimos dos años desde su larga historia divisiva por el *apartheid* y la agitación de las reformas desde 1994; sin embargo, las nuevas tendencias revelan un talante innovador en la esfera municipal. Aunque muchos aspectos del gobierno municipal se han “corporatizado” en Johannesburgo, la ciudad comienza a lograr avances considerables en la regeneración de las áreas deterioradas del casco urbano, a través de una compañía de propiedad absoluta (llamada Johannesburg Development Agency)

como instrumento de cambio. Las entidades de este tipo parecen tener la capacidad para resolver algunos de los problemas que surgen de las relaciones intrincadas entre las diferentes instancias del gobierno —municipal, provincial (o estatal) y nacional— y para atraer un mayor interés privado que respalde la iniciativa municipal.

Los nuevos enfoques para la planificación en Sudáfrica también comienzan a dar señales de éxito. Estos enfoques participativos reúnen a las entidades de servicio público y los departamentos gubernamentales con grandes presupuestos, así como a los ciudadanos, para elaborar acciones municipales a corto y mediano plazo. Tales avances indican que la atención prestada a las conexiones existentes entre distintas entidades es crucial para aumentar la eficacia y mitigar la frustración durante la etapa democrática inicial. Algunos municipios comienzan a encontrar formas de intercambiar sus experiencias y de concebir nuevas modalidades de cooperación. Un ejemplo es la nueva red nacional de ciudades, Cities Network, que congrega nueve de los municipios más grandes del país como una manera de estimular la innovación y ampliar su efecto.

La innovación social y política también ha sido documentada en el ámbito municipal en ciudades de varios tamaños en todo el territorio de EE. UU., a menudo en situaciones que exigen oponerse a tendencias nacionales políticamente conservadoras. Algunas grandes ciudades como Cleveland y Chicago elaboraron planes municipales dirigidos explícitamente a la redistribución para brindar asistencia a los hogares necesitados y a los vecindarios marginados. Chicago asimismo creó programas firmes para respaldar empresas pequeñas y de carácter más local, en contraste con



Vivienda informal construida en zonas con riesgo ambiental sobre laderas de cerros a un costado de un club privado en Rio de Janeiro.

los beneficiarios usuales entre las grandes compañías e intereses en el centro de la ciudad. Ciudades pequeñas como Burlington (Vermont) y Santa Mónica (California) elaboraron programas emprendedores de vivienda y control de alquileres con el propósito de ayudar a los electores con mayor necesidad. Como en los muy anunciados ejemplos de elaboración participativa de presupuestos en Brasil, estos programas municipales progresistas suelen tener limitaciones estrictas porque no pueden hacer mucho para mejorar el mercado laboral y así sólo pueden ofrecer pequeñas mejoras en los ingresos familiares en efectivo.

Los esfuerzos municipales para la utilización de la tierra y la vivienda en Estados Unidos se ven frecuentemente coartados por el control local que aísla a las numerosas zonas residenciales más adineradas que rodean los centros más pobres de las ciudades. La riqueza y la mayor potestad tributaria de estas jurisdicciones separadas se combinan con una particularidad estadounidense —el financiamiento local de escuelas públicas— para recargar a los habitantes de la ciudad con desventajas descomunales. Dado que aproximadamente el 90 % de los niños de Estados Unidos asisten a escuelas públicas, el control local de las escuelas es un tema espinoso en la política estadounidense. Los estudiosos interpretan el control público de derecho de las zonas residenciales como una privatización *de facto*: con la compra de casas en las zonas residenciales, los hogares compran también el control de las escuelas locales, por lo que excluyen a los demás: nuevos inmigrantes, grupos étnicos y especialmente la población negra.

Los ecos de tal privatización y división urbanas estadounidenses se perciben en los distritos rígidamente separados de Rio de Janeiro, São Paulo y otras ciudades de Brasil; en las enormes separaciones de los distritos centrales privilegiados y la periferia sin servicios públicos en Ciudad de México; y en la estructura espacial del *apartheid* que aún sobrevive en Johannesburgo. Notamos que los gobiernos municipales sí actúan en contra de estas desigualdades, al menos parcialmente debido a un compromiso ideológico y a que los problemas resultantes amenazan su capacidad para gobernar. Algunas localidades pueden convertir sus contados triunfos en elementos constitutivos de estructuras progresistas mayores en el ámbito nacional, tal como se hizo evidente en Brasil.

REFORMA URBANA A NIVEL NACIONAL

Los asuntos urbanos son un tema crítico en Brasil. Desde que la nueva constitución de 1988 prometió mejorar la condición de las ciudades, se han estado gestando varias leyes, prácticas administrativas, presupuestos y regulaciones. Después de más de una década de prolongado debate público, se promulgó una nueva legislación en forma del Estatuto de la Ciudad de 2001, una ley federal sobre políticas urbanas. El nuevo gobierno de centroizquierda encabezado por el presidente da Silva tiene puestas sus esperanzas en un nuevo ministerio nacional que busca integrar las distintas actividades y hallar enfoques más eficaces para los persistentes problemas urbanos. Este Ministerio de las Ciudades (*Ministério das Cidades*) se estableció a principios de 2003 con el objetivo de mejorar la vivienda, el tránsito y los servicios comunitarios para las mayorías pobres, preservar

y renovar los centros históricos, fomentar el desarrollo económico y estimular enérgicamente la participación. Los dirigentes nacionales buscan hacer hincapié en las preocupaciones de los alcaldes, los ayuntamientos y los ciudadanos más necesitados en los planes federales. Otros países deben todavía recorrer un largo trecho para llegar a una política urbana de ese calibre, y observarán el experimento brasileño con detenimiento.

México es un claro ejemplo de que a pesar de que los derechos constitucionales a cuestiones como una vivienda decente, atención médica y educación puedan considerarse importantes, no se les da el valor suficiente para garantizar su cumplimiento; lo mismo sucede con todas las buenas intenciones estipuladas en la muy compleja legislación sobre planificación. Ni siquiera las enmiendas constitucionales favorables a los municipios que se hicieron en los años ochenta han socavado por completo el alto grado de centralización de todas las políticas públicas, incluidos el gasto público y prácticamente toda la regulación ambiental. En consecuencia, los planes urbanos y sociales de las diferentes dependencias gubernamentales a menudo compiten entre sí, en lugar de complementarse, y siempre resultan insuficientes para satisfacer la demanda.

Sudáfrica ha tratado de formular una nueva política nacional en el ámbito urbano, lo que arrancó con una estrategia nacional para el desarrollo urbano después de las elecciones democráticas de 1994. Pero se ha logrado relativamente poco ya que la estrategia ha tendido a quedarse más como un compromiso teórico con miras a dar buenos resultados que como un programa concreto o una obligación real para que los distintos departamentos e instancias del gobierno trabajen juntos en la consecución de metas comunes. Parte del problema ha sido la rivalidad entre las distintas dependencias en cuanto a quién de ellas debe definir el programa. Las diversas esferas de poder —desde el despacho presidencial hasta el ministerio de finanzas, el departamento de administración local del gobierno nacional, algunos gobiernos provinciales y la asociación nacional de municipios— se disputan el protagonismo de la formulación de la política urbana.

La carencia de una política urbana coherente en Sudáfrica debe igualmente situarse en el contexto del programa central del gobierno, el cual pone énfasis no sólo en lograr crecimiento económico, sino también en continuar dando poder de decisión a la mayoría negra previamente marginada. No existe de ninguna manera consenso sobre las funciones que cumplen las ciudades en el logro de cualquiera de estos objetivos. Un solo ministerio encargado de las cuestiones urbanas parecería un sueño para muchos observadores, pero otras maneras de alcanzar objetivos semejantes mediante la reorganización de las relaciones entre las partes sugieren que el progreso es posible.

En Estados Unidos, el programa federal de política urbana ha sido endeble desde finales de los años setenta, y las restricciones fiscales generales se han combinado con la indiferencia del electorado suburbano hacia las ciudades. Estos problemas se han agudizado en gran medida con las consecuencias de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, con las demandas de la economía de guerra de EE. UU. y con la naturaleza conservadora de la redistribución aplicada por el gobierno del presidente Bush.

Este espectro de experiencia internacional sugiere que los cambios nacionales profundos y la legislación pueden tener inmensas repercusiones locales. Un gobierno nacional puede brindar apoyo fiscal, normativo y administrativo para toda una serie de mejoras municipales, muchas de las cuales serían implementadas con entusiasmo por los gobiernos municipales. Los gobiernos nacionales (incluso los convenios internacionales, como en el caso del anterior mercado común europeo) pueden frenar y hasta prohibir medidas tales como la competencia por la reducción de los impuestos municipales dirigida a captar la inversión privada, con lo que se evitaría una situación adversa para todas las partes en los presupuestos públicos. Sin embargo, hasta en el mejor escenario, estas oportunidades son limitadas, difíciles políticamente y complicadas desde el punto de vista técnico.

CONCLUSIONES

En el contexto de la economía globalizadora, los políticos y funcionarios públicos de las ciudades se enfrentan a incertidumbres de semejanza asombrosa en Brasil, Sudáfrica, México y Estados Unidos. A medida que las economías se han vuelto más abiertas, ciertos sectores industriales han resultado muy afectados, mientras que otros han sabido aprovechar las nuevas oportunidades (como en el caso de los exportadores de vehículos automotores en Sudáfrica) y han surgido nuevos nichos de mercado. El panorama geopolítico actual plantea desafíos para los gobiernos de las ciudades, por lo que cobra mucha importancia la manera en que ellos interpreten su función en este período de inestabilidad traída desde afuera. Existe una tensión entre quienes piensan que su función como gobierno municipal es entablar la competencia con otras ciudades, y quienes vislumbran funciones más cooperativas.

Las ciudades mismas necesitan desarrollar su capacidad para formular planes y ejecutarlos. No basta con que dependan del arsenal de profesionales y organismos externos que han definido cada vez más los planes urbanos. Parte del intercambio necesario puede llevarse a cabo de manera fructífera en un ámbito académico, especialmente cuando las investigaciones a largo plazo contribuyen a fundamentar las opciones. Es de singular importancia ampliar las oportunidades para el intercambio entre funcionarios municipales y especialistas de los hemisferios norte y sur, para el beneficio recíproco de ambos.



OCAMPO

OCAMPO

OCAMPO

OCAMPO
VUELVE



2

Informalidad, regularización y derecho de propiedad

Introducción | Isabel Viana

América Latina es una de las zonas más urbanizadas del planeta: tres de cada cuatro latinoamericanos viven en ciudades, y se estima que casi un 44 % de la población urbana de la región vive en áreas informales. Pero la pobreza urbana no se concentra sólo en los sectores de alta precariedad, ni tampoco son pobres todos los hogares que viven en los tugurios. La informalidad creciente, aun en circunstancias de recuperación económica, es tema central de la agenda latinoamericana por sus implicancias en la calidad de vida de los que viven en áreas de urbanización precaria, las disfunciones que genera en toda la sociedad urbana, los compromisos ambientales que conlleva y los problemas de gestión urbana que genera. La comprensión ajustada del fenómeno es la única vía válida para definir intervenciones apropiadas.

Desde su creación, el Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln estudia la gestión del suelo urbano en la región. Se han priorizado cuatro áreas temáticas, una de las cuales es el estudio de la informalidad urbana, la producción y comercialización de suelo informal y los intentos de regularización de áreas marginales. Los siguientes artículos publicados en *Land Lines* permiten seguir reflexión acerca del tema.

Martim Smolka y Cláudia Damasio (2005) definen el alcance, la profundidad y las consecuencias nocivas del proceso de crecimiento de la ciudad informal en América Latina. Ellos definen la informalidad como fenómeno multidimensional que involucra problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el proceso de ocupación en sí mismo. Éste se opone al proceso formal de desarrollo urbano, en el que la ocupación es la culminación de la secuencia legal y regulada de obtención de capacidades para planificar, demarcar, construir infraestructuras y dotar de servicios a una cierta pieza urbana.

También señalan que en el proceso de creación de un asentamiento informal se produce una compleja serie de transacciones que involucran al propietario de la tierra, al urbanizador o al que procede a la subdivisión ilegal de la tierra (quienes la comercializan legal o ilegalmente),

y a los futuros ocupantes (quienes compran el derecho de uso del suelo informal porque no tienen otra opción para acceder o mantenerse en suelo urbano).

Ante la expansión de la ciudad informal, los gobiernos han adoptado políticas de tolerancia del fenómeno, aceptando implícitamente su incapacidad de proveer suelo urbanizado a los sectores de población de menores ingresos. A la vez, han instrumentado fuertes transferencias directas e indirectas de capital por la construcción de infraestructuras básicas y prestación no onerosa de servicios en periferias. En ese contexto, las políticas de regularización adoptadas (en general basadas en deuda externa) no han sido capaces de revertir o atenuar el crecimiento de la ciudad informal.

Todo este proceso se expresa en el precio del suelo urbano en los complementarios mercados formal e informal del suelo urbano.

“El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en América Latina es una de varias explicaciones del grado y la persistencia de los mercados informales de tierra. Contrario a las creencias populares, la informalidad es costosa y por lo tanto no es lo mejor y ni siquiera es una alternativa ventajosa para combatir la pobreza, pero por lo general es la única salida para las familias urbanas pobres”
(Smolka 2003).

Este texto de Smolka muestra cómo la informalidad y la pobreza aparecen ligadas de forma nociva, de manera tal que ambos procesos se potencian respectivamente. Uno de los caminos para reducir la informalidad, y con ello atenuar las situaciones de pobreza, es reduciendo los altos precios de la tierra urbanizada.

El enorme desafío de gestión que la informalidad urbana plantea a las ciudades de América Latina y el Caribe ha requerido esfuerzos de comprensión y conceptualización que se visualizan en esta serie de artículos.

En un grupo de artículos, Antonio Azuela (1998) y Edésio Fernandes (1999) nos hablan de la necesidad de cambios en la concepción del derecho de propiedad. Introducen nuevos componentes emergentes de relaciones sociales cambiantes en el tiempo. Señalan así la existencia de límites sociales a ese derecho, como los inherentes a la conservación de la naturaleza y los que se generan como derechos del cuerpo social, superando la previa concepción individualista.

Señalan también que las categorías jurídicas de la propiedad pierden su sentido cuando no logran expresar las realidades y representaciones que los pueblos hacen de su tierra, y que la ilegalidad urbana es el resultado de la conjunción de los mercados de suelo y los sistemas políticos y su sistema jurídico elitista y excluyente. Destacan que frente a esas realidades es imprescindible definir el derecho a la ciudad como nueva noción política y jurídica que consagra la función social de la propiedad.

Sonia Pereira (1997), Douglas Keare y Luis Javier Castro (2001) y Edésio Fernandes (2001) aportan una aproximación a los desafíos que plantea informalidad urbana. La misma

permite enumerar una serie de áreas en las que se han ahondado conocimientos y enfoques enriquecedores del análisis de la ciudad informal y su relación con la ciudad formal:

- los inherentes a la calidad ambiental en las áreas informales, aportando la visión de la relación entre pobreza y degradación ambiental como un tema de justicia social, la importancia de la titulación de propiedad como tema de ciudadanía;
- el lucro emergente de la construcción de tierra informal y su apropiación por actores intermediarios;
- la necesidad de redefinir la propiedad del suelo, combinando los intereses individuales de los propietarios con los intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la sociedad como un todo, incorporando la noción de función social de la propiedad;
- la complementariedad entre el mercado formal y el informal de suelo;
- el alto precio de la tierra informalmente producida y ofertada y las plusvalías emergentes de esas operaciones;
- los traslados de capital hacia las periferias urbanas, tanto por parte de los pobladores (aporte de recursos personales) como por parte de los subsidios gubernamentales encubiertos (no pago de tributos, tasas o consumos, por ejemplo);
- la formación de capitales intangibles, con incidencia en el valor del suelo, en las periferias: redes solidarias, libertad urbanística, ausencia de control social;
- la relación entre trabajo estable y acceso al crédito, prevaleciendo sobre la titulación como factor habilitante de los mismos;
- las dinámicas de crecimiento urbano en periferias informales y sus causas;
- la informalidad, no como mera consecuencia, sino como factor causal de la pobreza;
- la necesidad de asociar la regularización jurídica de la tierra con la regularización física de la ciudad informal; el hecho de que la regularización jurídica de la propiedad de la tierra no garantiza la integración socioespacial;
- la necesidad de actuar preventivamente y no curativamente, dejando que la regularización por sí sola tiene grandes probabilidades de fracaso.

En otro grupo de artículos, Julio Calderón (1998 y 2002), Margaret Everett (1999), Teolinda Bolívar (2001), Smolka y Damasio (2005) y Fernandes y Smolka (2004) habilitan el conocimiento de las políticas concretas aplicadas en distintos países de la región y enumeran las razones de éxitos y fracasos.

Muchos son los fracasos. Sus raíces están en que en la mayor parte de los casos, las políticas encaradas son “remediales” y no preventivas. No se encara el problema matriz de la escasez de suelo urbano para sectores de bajos ingresos y se pretende “corregir”, con altísimos costos, los suelos urbanizados informalmente, con medidas parciales que no modifican sustancialmente la realidad de las áreas informales.

La condición sectorial y errática de iniciativas ligadas a los tiempos políticos; la carencia de políticas estatales para encarar los problemas de la ciudad segmentada; la inexistencia jurídica de

ALGUNAS DEFINICIONES

Illegal. Ocupación de la tierra que contradice expresamente las normas existentes, el código civil y la autorización pública.

Informal. Actividad económica que no se adhiere a las reglas institucionales y que no está protegida por ellas, en oposición a la actividad formal que opera dentro de los procedimientos establecidos.

Irregular. Subdivisión que está aprobada oficialmente pero que no ha sido ejecutada de acuerdo con la ley.

Clandestina. Subdivisión establecida sin reconocimiento oficial.

Tierra urbanizada. Se aplica a suelos designados para uso urbano, dotados de servicios públicos básicos (aguas, alcantarillado, caminos pavimentados, electricidad y teléfonos, etc.), y con acceso a funciones municipales tales como empleo, educación y transporte público.

Regularización. Se refiere no sólo a la entrega de títulos de propiedad, sino también a la dotación de infraestructura urbana, servicios y otros cambios necesarios para integrar el asentamiento “informal/ilegal pero al mismo tiempo real” en la red de la ciudad “legal”.

los asentamientos, que condiciona el acceso a los derechos plenos de ciudadanía de los habitantes de las áreas informales; las asunciones erróneas respecto a los efectos de ciertas políticas adoptadas bajo presión de organismos de crédito internacionales; los efectos de los procesos de regularización de los últimos años sobre los derechos humanos y, a la vez, la consolidación de derechos reales adquiridos por ocupantes de predios y fincas; la aceptación de “soluciones de segunda clase” para “ciudadanos de segunda clase” (Fernandes y Smolka 2004); la rápida obsolescencia (por su calidad y por falta de capacidad de mantenimiento) de los sistemas baratos que se han incorporado en áreas “en regularización”, son algunos de los aspectos que permiten afirmar que “hasta la fecha no se puede considerar que las experiencias latinoamericanas en materia de regularización sean exitosas” (Fernandes y Smolka 2004).

En ese panorama, algunas propuestas señalan caminos nuevos de intervención. En este capítulo debe considerarse el aporte de la experiencia innovadora del Urbanizador Social en Porto Alegre. En los restantes capítulos de este libro se pueden encontrar otras acciones y experiencias de avanzada, que marcan una actitud creativa frente a los múltiples problemas de la informalidad. Las actuaciones realizadas no son transponibles fuera de su contexto original, pero sí muestran actitudes creativas para enfrentar un problema común e ilustran los imprescindibles procesos de construcción de soluciones específicas a cada circunstancia nacional y local.

2.1

Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra

Martim O. Smolka | Enero 2003

El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en América Latina es una de varias explicaciones del grado y la persistencia de los mercados informales de tierra. Contrario a las creencias populares, la informalidad es costosa y por lo tanto no es lo mejor y ni siquiera es una alternativa ventajosa para combatir la pobreza. No obstante, por lo general es la única salida para las familias urbanas pobres. Una política más coherente para reducir la informalidad, y así reducir la pobreza, debería al menos ser neutra o aportar a la reducción de los altos precios de la tierra.

LA POBREZA SOLA NO PUEDE EXPLICAR LA INFORMALIDAD

Aunque el mapa de la ilegalidad urbana se parezca al de la pobreza, la extensión y la persistencia de la informalidad no pueden ser explicadas solamente por la pobreza. No todos los ocupantes de los asentamientos informales son pobres, tal como muchos estudios empíricos en América Latina lo han demostrado en los últimos años. La tasa de ocupación irregular de la tierra es mucho más alta que el aumento del número de familias nuevas pobres. En Brasil, por ejemplo, el número total de residentes en favelas ha aumentado cinco veces más rápido que el de los residentes pobres, y se observa una tendencia similar en las mayores ciudades latinoamericanas.

Este crecimiento espectacular de los asentamientos informales ha ocurrido en las periferias y por densificación de áreas “consolidadas” irregulares urbanas, pese a que los índices de natalidad y de inmigrantes campo-ciudad hayan caído sustancialmente y el porcentaje de ciudadanos pobres haya permanecido relativamente estable. Entre otras explicaciones de este crecimiento informal figuran la falta de programas de vivienda social, la inversión pública inadecuada en infraestructura urbana y, por último aunque no menos importante, la cruda realidad de que los mecanismos informales son rentables para quienes los promueven.



“La tierra es el mejor negocio de la tierra. Cómprala aquí”. Este cartel anuncia venta de suelo en Goiânia, una nueva ciudad cerca de Brasilia, al centro de Brasil.

EL ALTO COSTO DE LA URBANIZACIÓN

La economía convencional formula que los precios del mercado libre reflejan el nivel de coincidencia de la capacidad y disposición a pagar de un comprador, con la capacidad y disposición a vender de un proveedor, pero esto no presupone que se suplan las necesidades sociales. Es decir, el mercado para la tierra urbanizada puede estar funcionando bien mientras que muchas familias (incluso no pobres) no pueden acceder al mismo y mientras algunos terrenos urbanos son mantenidos vacantes intencionalmente.

En las periferias de muchas ciudades latinoamericanas, el precio de un metro cuadrado de tierra urbanizada desarrollado por agentes privados puede variar entre US\$32 y US\$172. En términos absolutos, estos niveles se asemejan a los encontrados en el mundo desarrollado, donde los ingresos per cápita son típicamente 7 a 10 veces mayores. Incluso una familia que esté sobre la línea de pobreza y que ahorre el 20 % de su ingreso mensual (US\$200) necesita ahorrar entre 12 y 15 años para adquirir un lote urbanizado de 150 metros cuadrados. Estos indicadores sugieren que la dificultad de acceso a la tierra urbana pueda ser uno de los factores que contribuyen a la pobreza.

El precio de la tierra urbana, como en cualquier mercado, está determinado por la oferta y demanda. La oferta de tierra depende de la cantidad habilitada (producida) por año, la cantidad que es retenida, y la intensidad de uso de la existente. La demanda depende de la tasa anual de

formación de nuevos hogares, ajustada por su ingreso y/o poder adquisitivo, sus preferencias y los precios de otros artículos en sus presupuestos. Es difícil dar una explicación completa de todos los factores que afectan el comportamiento de los precios de la tierra (Smolka 2002), pero basta mencionar ciertos determinantes emblemáticos para entender algunas aparentes idiosincrasias del funcionamiento de mercados inmobiliarios urbanos en América Latina.

Desde el lado de la oferta, los impuestos prediales —la mayor fuente potencial para financiar la producción de tierra urbana— son absurdamente bajos. Típicamente representan menos del 0,5 % del producto interno bruto (PIB), comparado con el 3-4 % en EE. UU. y Canadá. En general hay la sensación de que América Latina invierte poco en infraestructura y servicios comparado con su PIB per cápita. Los sustanciales incrementos observados en el valor de la tierra, como resultado de inversiones en infraestructura urbana y servicios, generalmente son ignorados como una fuente para financiar tales inversiones, debido a mecanismos débiles de recuperación de la valorización (Smolka y Furtado 2001).

Además, la disposición de considerables áreas de tierra es controlada por agentes que no siguen la racionalidad económica (por ejemplo, las fuerzas armadas, la iglesia o entidades estatales como los ferrocarriles). Por otro lado, la limitada disponibilidad de tierra habitada es a menudo sometida a normas urbanísticas elitistas, diseñadas para “proteger” esos vecindarios haciéndolos inaccesibles para familias de bajos ingresos.

En el lado de la demanda, muchas familias, incluso con buenos ingresos, trabajan informalmente y son excluidas del mercado por no tener las credenciales requeridas por los bancos para otorgar créditos. La necesidad de autofinanciar la producción de la vivienda alarga el tiempo entre la adquisición y la ocupación del lote, lo que aumenta tanto el costo de la financiación como la demanda global por tierra. Además, la herencia de alta inflación, mercados de capital subdesarrollados o inaccesibles y la limitada cobertura del sistema de seguridad social son responsables de alimentar una cultura establecida entre sectores de bajos ingresos acerca de usar terrenos como reserva de valor y como un mecanismo popular de capitalización, lo que también presiona la demanda de tierra. En otras palabras, retener terrenos rústicos y especular con tierra no es una conducta exclusiva de los sectores de altos ingresos.

LOS PRECIOS DE LOS LOTES INFORMALES

Más allá de estos argumentos convencionales acerca de la oferta y demanda, hay que tener en cuenta la interdependencia de los mercados formales e informales de tierra como factores que contribuyen a su alto precio. Específicamente, el alto precio de la tierra urbanizada en el mercado formal parece incidir en los relativamente altos precios de los loteos informales, y viceversa.

Los precios de la tierra revelan la diferencia que un comprador tiene que pagar para evitar caer en una situación peor (es decir, más lejos del trabajo, con menos o peores servicios públicos, menos calidad ambiental, etc.). Entonces, si la “mejor” alternativa es un lote en un asentamiento informal, cabe esperar un precio mayor en los terrenos que sí tienen servicios, lo cual también

refleja el valor de los títulos legales que ostentan estos terrenos. Por otra parte, si el precio mínimo de la tierra urbanizada (la tierra bruta más el costo de urbanización) sigue siendo inaccesible, entonces cualquier tipo de tierra que la familia pueda conseguir le representa una mejor alternativa. Esta alternativa puede variar desde la ocupación ilegal absoluta, la invasión con la mediación de un urbanizador pirata o de movimientos organizados (ambos implican comisiones y otro tipo de pagos), hasta el más predominante mercado de tierra consistente en subdivisiones irregulares de grandes parcelas en pequeños lotes con servicios precarios.

El precio de la tierra en los mercados informales es, por consiguiente, más alto que el precio de la tierra bruta, pero normalmente menor que la suma de la tierra bruta más el costo de habilitarla. Al mismo tiempo, el precio tiende a ser menor, aunque no necesariamente por metro cuadrado, que el precio mínimo de la tierra completamente habilitada y comercializada en los mercados formales. En efecto, el mercado aprecia las formas más “flexibles” para acceder a la tierra, como por ejemplo lotes más pequeños que el mínimo legal, o construcciones que no respetan los códigos de construcción, o incluso la posibilidad de vender la azotea de una casa como espacio para construcción.

La mayoría de las familias de más bajos ingresos no escogen un asentamiento informal porque les brinde el mejor precio, sino simplemente porque con frecuencia sólo tienen esa alternativa. “La decisión” de adquirir un lote informal es de todas maneras costosa. Estimativos prudentes obtenidos de una encuesta informal en diez grandes ciudades de América Latina muestran que el precio promedio de la tierra en loteos comercializados ilegalmente es de US\$27 por metro cuadrado (ver tabla 2.1.1).

El renglón de la rentabilidad (4) explica al menos en parte la cuestión (paradójica en apariencia): ¿Por qué, a pesar de los significativos márgenes de ganancia del mercado informal, el sector privado tiene tan poco interés en desarrollar tierra en éste? Como se indica en la tabla 2.1.1, la producción de tierra informal es más rentable que la producción formal. Incluso el resultado para el mercado formal está bastante subestimado, puesto que hay altos riesgos asociados con costos financieros, de seguridad y marketing, y otros costos incurridos por el sector formal que no afectan al urbanizador informal. Estos datos también ayudan a explicar por qué la formalidad genera informalidad, y exponen el hecho de que las ventajas de los arreglos informales no son necesariamente entendidas por los ocupantes de bajos ingresos, sino por los urbanizadores informales.

EFFECTOS INESPERADOS DE LA REGULARIZACIÓN

Veamos ahora la cuestión de las políticas utilizadas en esta materia. Dada la aparente imposibilidad o impracticabilidad de adoptar cualquier otra política, la noción prevaleciente ha sido tolerar las “soluciones” informales para posibilitar el acceso a la tierra y después regularizar o “desmarginalizar” los asentamientos, como algo más barato a largo plazo para los fondos públicos, y mejor para los ocupantes de bajos ingresos (Lincoln Institute 2002).

El argumento de las finanzas públicas consiste en que el arreglo existente es más barato

TABLA 2.1.1 Precios y rentabilidad de mercados formales e informales de tierra por metro cuadrado (US\$)

	MERCADO FORMAL	MERCADO INFORMAL
1.Tierra rural asignada para uso urbano	US\$4	US\$4
2.Costo de urbanización	Mínimo = US\$5	Máximo = US\$25
3.Precio final en el mercado	US\$27	US\$70
4.Beneficio sobre capital avanzado = $(3-1-2)/(1+2)$	200 %	141 %

porque se apoya en inversiones privadas, aliviando a las agencias públicas de responsabilidades y gastos que, en caso contrario, se entenderían como parte del “derecho a la ciudad”. Esta visión es cuestionable por dos razones: primero, las condiciones físicas de las habitaciones son a menudo inaceptables como asentamiento humano, pese a lo imaginativas que resultan las soluciones informales bajo condiciones extremas. Los bajos estándares de utilización de la tierra y la alta densidad en estos asentamientos son tolerados solamente porque el daño ya está hecho. En segundo lugar, en lo que se refiere a la infraestructura, algunas de las alternativas promisorias han mostrado a la larga resultados marginales y demandan gastos excesivos de mantenimiento.

Los impactos sobre las familias de bajos ingresos también son peores de lo esperado. No sólo los precios de la tierra son bastante altos sino que conllevan costos adicionales: las personas que carecen de domicilio oficial (por vivir en un asentamiento irregular) suelen ser discriminadas cuando buscan trabajo o servicios; los alquileres como porcentaje del valor de las propiedades son más altos que los cánones observados en los mercados formales; el acceso al agua en camiones u otra fuente temporal resulta más costoso que por alcantarillado; y el costo de la inseguridad es mayor por vivir en un ambiente más violento.

Las políticas de regularización, evaluadas en un contexto amplio, pueden estar contribuyendo a agravar el problema que buscan remediar. En otras palabras, el enfoque curativo de estas políticas puede tener, al contrario, efectos nocivos y contraproducentes.

Señales de precios

La expectativa de que un área va a ser normalizada permite al urbanizador subir el precio de los lotes. A menudo el comprador obtiene un terreno con evidencia escrita de que el urbanizador no tiene todavía los servicios requeridos por las normas urbanísticas. Al mismo tiempo el urbanizador le promete instalar los servicios y la infraestructura tan pronto como se vendan suficientes terrenos, pero esas promesas raramente se cumplen. En el mejor de los casos se establece una relación de complicidad entre el comprador y el vendedor. En el peor —que lamentablemente es el más común— al comprador se le engaña en cuanto a la existencia de servicios y, por ejemplo, le hacen creer que cosas como tubos puestos sobre el terreno son parte



Los asentamientos informales se están esparciendo hacia las periferias de São Paulo, al igual que ocurre en muchas otras ciudades latinoamericanas.

de la infraestructura. Otros problemas en estos arreglos que pueden lesionar a los residentes pobres son títulos dudosos, formas de pago que esconden los intereses y detalles contractuales imprecisos y confusos.

Como en cualquier otro segmento del mercado de tierras, el precio refleja o absorbe las expectativas del uso futuro del terreno. El sector informal no es la excepción. Mientras mayor sea la expectativa de que un terreno sin servicios los va a tener luego, sea provisto por el urbanizador o, como es más frecuente, por el gobierno a través de algún programa de regularización, más alto será el precio al cual se transa el terreno.

Regularización como atracción para más irregularidad

Las investigaciones sobre las fechas de llegada de los habitantes de los asentamientos informales sugieren que en muchos casos la mayoría de las personas se mudaron justo cuando se anunció o implementó un programa de regularización (Menna Barreto 2000).

La idea de que las expectativas de regularización tienen un efecto en la informalidad es corroborada también por el gran número de invasiones y ocupaciones que se producen en los períodos electorales, cuando los candidatos prometen nuevos programas de regularización. Ejemplos de los efectos de las expectativas creadas por promesas populistas abundan en

la historia latinoamericana. Varios de los asentamientos existentes que necesitan ser normalizados hoy, deben su origen a la complacencia irresponsable de políticos que cerraron los ojos o, incluso peor, cedieron terrenos públicos con propósitos electorales.

Los costos de oportunidad de la regularización

Los programas de regularización, que suelen ser de naturaleza “remedial” o curativa, tienen un costo de oportunidad alto comparado con el de proporcionar la tierra urbanizada en una manera preventiva. El costo por familia de un programa de regularización ha estado entre US\$3.000 y US\$4.000. Tomando el tamaño de un lote de alrededor de 50 metros cuadrados y agregando el 20 % para calles y otros servicios públicos, el costo oscila entre US\$50 y US\$70 por metro cuadrado, muy superior al costo de producir tierra nueva, que es inferior a US\$25 por metro cuadrado, y similar al precio cargado por urbanizadores privados, incluso con un buen margen de ganancia. ECIA, un urbanizador de Río de Janeiro, vendió lotes completamente urbanizados desde US\$70 a US\$143 por metro cuadrado en precios de 1999 (Oliveira 1999). En el mismo sentido, Aristizabal y Ortíz (2002) en Bogotá, estiman que el costo de corrección (“la reparación”) de un asentamiento irregular es 2,7 veces el costo de áreas planeadas.

Estas cifras sugieren las limitaciones de programas curativos a favor de los preventivos. Debe mencionarse que el permiso de desarrollar una subdivisión formal puede tardar entre 3 y 5 años, mientras que la decisión de regularizar un establecimiento informal a menudo toma menos de 6 meses.

“El día después” de la regularización

Un programa de regularización bien ejecutado (es decir, que integra con eficacia el área informal con la malla urbana) generalmente eleva la calidad de vida para todos los ocupantes y fortalece las comunidades. También trae valorización de la propiedad, con cierta consiguiente movilidad residencial de familias con ingresos debajo del promedio, que se ven forzadas a mudarse. Sin embargo, cuando el programa es mal ejecutado, el área puede consolidarse como un asentamiento irregular de bajos ingresos.

El Programa “Favela-Bairro” de Río de Janeiro suele ponerse de ejemplo como la experiencia más amplia y exitosa en su clase. Abramo (2002) estudió el impacto del programa y encontró valorizaciones relativamente pequeñas (28 %). Aplicando este promedio a una vivienda típica o modesta con precios previos de US\$12.000, el valor ganado es cercano a US\$3.400, similar al costo promedio por familia en programas de regularización. Este resultado contrasta con un incremento de más del 100 % obtenido en el proceso de urbanizar tierra rústica por agentes privados. Esta intrigante información parece mostrar que el “mercado” se entera poco del incremento en valor de los asentamientos mejorados. La inserción completa en los tejidos urbanos resulta ser menos frecuente de lo esperado. Muchas favelas que recibieron importantes

inversiones de mejoramiento permanecen estigmatizadas como favelas 15 años más tarde.

CONCLUSIONES

La informalidad es costosa y exacerba las penurias de vivir en la pobreza. Organismos como Hábitat, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros parecen estar en lo correcto cuando hablan de los programas de mejoramiento como parte esencial de cualquier política para enfrentar la pobreza urbana. Sin embargo, debido al enfoque fragmentado y limitado de estos programas, no hay garantía alguna de que la regularización de asentamientos, por sí sola, contribuya a reducir la pobreza urbana. En efecto, estos programas no sólo mantienen intactas y refuerzan las “reglas del juego” del mercado que contribuyen a la informalidad, sino que además generan efectos nocivos. Esta situación plantea una verdad y un desafío. La verdad es que no regularizar no es una opción política ni humanitaria. El desafío es qué hacer para interrumpir el círculo vicioso de pobreza e informalidad a través de intervenciones en el mercado de tierra. La tarea es inmensa, pero hay lugares en América Latina cuyos gobiernos municipales están comenzando a establecer nuevas reglas de juego.

REFERENCIAS

- Abramo, Pedro. 2002. Funcionamento do mercado informal de terras nas favelas e mobilidade residencial dos pobres. Trabajo de investigación. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Aristizabal, Nora y Andrés Ortíz Gómez. 2002. Are services more important than titles in Bogotá? En *Land, rights and innovation: Improving tenure security for the urban poor*, Geoffrey Payne, ed., 100–113. London: Intermediate Technology Development Group Publishing.
- Lincoln Institute. 2002. *Access to land by the urban poor: 2002 annual roundtable*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Menna Barreto Silva, Helena. 2000. *Programas de urbanização e desenvolvimento do mercado em favelas brasileiras*. São Paulo: University of São Paulo: Lab-Hab.
- Oliveira, Fabrício Leal. 1999. Valorização fundiária e custos de urbanização na XVII R.A.-Campo Grande: uma primeira aproximação com o caso do Rio de Janeiro. Trabajo de investigación. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, Martim O. 2002. The high and unaffordable prices of serviced land. Trabajo de investigación. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, Martim O. y Fernanda Furtado, eds. 2001. *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago, Chile: Eurelibros. <http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=158>.

2.2

El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad

Antonio Azuela | Noviembre 1998

Los asistentes a la conferencia “Who Owns America? II” (“¿A quién pertenecen los Estados Unidos? II”) celebrada en Madison, Wisconsin en junio pasado pudieron contemplar un panorama de ideas sobre la tierra y la gente. Para quien esto escribe, este panorama tenía cuatro características dominantes:

- la expansión de los derechos de propiedad;
- el desafío de la dicotomía entre lo privado y lo público;
- la creciente complejidad del mundo físico, el cual constituye el “objeto” de los derechos de propiedad;
- el enfoque narrativo como herramienta metodológica para lograr una mayor comprensión de la propiedad como una relación social.

La característica más sobresaliente del pensamiento jurídico estadounidense con respecto a la tierra es la gran importancia de los derechos de propiedad. La tradición jurídica de América Latina, según la doctrina de la función social de la propiedad planteada por el jurista francés Leon Duguit, tiende a considerar los derechos de propiedad como una materia limitada por el gobierno y las leyes para satisfacer las necesidades sociales. Por lo tanto, para nosotros fue un choque cultural descubrir la popularidad de la teoría de Charles Reich sobre la propiedad, en la que se promueven las ideas igualitarias mediante la defensa de los derechos de propiedad individuales.

En la conferencia se plantearon numerosas maneras de ampliar la noción de propiedad para dar cabida a nuevas demandas sociales. Un ejemplo de ello fue el planteamiento de Eric Freyfogle de que la propiedad debería tener un lugar privilegiado en la sociedad. Por supuesto, no hace falta que una idea sea aceptada por unanimidad en el razonamiento jurídico estadounidense para que pase a ser un aspecto importante del panorama actual de ideas sobre la propiedad.

La segunda característica se refiere a la distinción entre lo público y lo privado, distinción que resulta tan esencial para las sociedades modernas que suele darse por sentada. Estamos acostumbra-

dos a reconocer la coexistencia de dos formas separadas de control social sobre la misma extensión de tierra: el del propietario privado y el de las entidades gubernamentales públicas. Sin embargo, debemos recordar que esta separación no es eterna ni universal, sino que es producto de la historia.

Desde hace mucho tiempo los estudios urbanos han demostrado que las regulaciones de la tierra afectan constantemente a las relaciones entre el control privado y el público. Los poderes de planificación y los derechos de propiedad han venido reduciéndose y ampliándose desde los inicios de la gestión urbana moderna, y ese proceso ahora se presenta como normal. Durante la conferencia, los reclamos hechos por las poblaciones indígenas sobre sus territorios en los Estados Unidos plantearon un profundo desafío a la separación de las categorías pública y privada.

Dichos reclamos se refieren a una tercera forma —aún sin codificar del todo— de control sobre la tierra. En general, los pueblos indígenas no buscan controlar los gobiernos municipales, es decir, gobernar un territorio por medios convencionales. Igualmente rechazan ser tratados meramente como corporaciones que poseen tierras. Hablan de derechos de índole distinta, con elementos antiguos y nuevos, y lo hacen cuestionando una serie de tratados entre el pueblo y el Estado. Un tratado es la forma usual que toma la relación jurídica entre una nación-estado y una fuerza externa. Al parecer los tratados pasados debían “resolver” el problema territorial. Hoy en día se están cuestionando esos tratados tanto en términos de la dicotomía de lo público/privado como por la formación de una nación-estado que no se concretó.

Asimismo debemos reconocer que el razonamiento jurídico clásico no cuenta con los mecanismos para dar sentido a estos escenarios, puesto que son los fundamentos mismos de ese razonamiento lo que está en tela de juicio. Es obvio que estas inquietudes también se presentan en Canadá y México, aunque con formas y resultados diferentes. Los estudiosos y profesionales de la teoría jurídica y especialmente de la teoría constitucional de estos tres países norteamericanos pueden aprender mucho unos de otros en este proceso.

No debería sorprendernos que surjan nuevas formas de control territorial cuando ha habido tantos cambios en la tierra misma. Se han escrito miles de libros acerca de la transformación de la tierra, sobre todo desde el punto de vista que ahora llamamos perspectiva ambiental. La tierra como “objeto” de las relaciones de la propiedad se ha convertido en un asunto bastante complejo, y esa complejidad es la tercera característica de este panorama de ideas. Los territorios han pasado a ser un concepto difícil de entender y tal vez el fenómeno más significativo es la disolución de la distinción entre lo urbano y lo rural. No tenemos ciudades en el sentido tradicional de la palabra, sino un conjunto de procesos urbanísticos.

Los mensajeros del ciberespacio nos dicen que las distancias se acortan gracias a las nuevas tecnologías; el espacio y la distancia han perdido relevancia. La verdad es que el cambio tecnológico, aunado al cambio demográfico y social, solamente ha hecho más compleja la tierra. Esto queda claro cuando vemos, como lo demostraron las ponencias presentadas en la conferencia, las numerosísimas disciplinas que describen, analizan y hasta alaban con cantos la tierra. No existe disciplina alguna que pueda englobar la tierra en una única forma de discurso.

Tal vez la más interesante de las nuevas maneras de ver la tierra sea el enfoque narrativo, la cuarta característica en nuestro panorama. El relato de historias acerca de la tierra aclara las relaciones de la propiedad mucho mejor de lo que lo hacen tantos otros métodos empíricos porque nos permite reconocer los aspectos subjetivos sin alejarnos demasiado de las ciencias sociales empíricas. En comparación con la rigidez de los enfoques jurídicos y económicos, los relatos personales nos transmiten la fluidez de la propiedad como una relación social, los cambios que suceden en esa relación como resultado de muchas interacciones y los diferentes significados que puede adquirir una parcela de tierra o un vecindario para sus moradores, habitantes nuevos, visitantes y demás.

Reconocer la riqueza e intensidad de las historias de la gente y contrastar esta riqueza con la rigidez de las categorías jurídicas no implica abandonar estas últimas. Tan es así que este enfoque más subjetivo puede constituir una nueva forma de tomar la ley con seriedad. Raramente hay discursos sociales sobre la tierra, ni siquiera en la modalidad más vernácula, que no tengan una connotación normativa. Cuando alguien dice “Esta tierra me pertenece (me pertenecía o debiera pertenecerme)”, está haciendo un reclamo legal. Las categorías jurídicas son importantes fuera de los círculos profesionales de los abogados, jueces y agentes inmobiliarios porque son parte de las historias personales; más aún, su función es dar significado a las experiencias de la gente.

Cuando las categorías jurídicas no logran abarcar las representaciones normativas que hace un pueblo de la tierra, la ley pierde su significado. Si el razonamiento jurídico tradicional define la propiedad como un cúmulo de derechos, el enfoque narrativo puede enseñarnos a ver la propiedad como un cúmulo de representaciones que permitiría ayudar a la gente a dar significado a su relación con la tierra. Quizás sea ésta la lección más importante de la conferencia “Who owns America?": observar el panorama a través de muchos lentes y explorar las ideas comparativas acerca del carácter individual y comunitario de la propiedad, de los asentamientos informales y de los marcos jurídicos en todos los Estados Unidos.

2.3

Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización

Edésio Fernandes | Noviembre 1999

En los países subdesarrollados, la mayoría de los programas y propuestas de gestión urbana han requerido adoptar un criterio de orientación social a los derechos de propiedad, lo que garantiza una intervención estatal de amplio alcance sobre el control del uso y desarrollo del suelo. Éste es el caso particular de los programas de regularización del suelo. Sin embargo, la adopción generalizada de políticas de liberalización y esquemas de privatización ha promovido una interpretación individualista y tradicional de los derechos de propiedad, que dificulta los intentos progresistas de disciplinar el uso y desarrollo de la propiedad urbana. Se trata de una paradoja aparente que revela la brecha entre una definición más progresista de los derechos de propiedad y la tendencia actual en pro de la privatización. ¿Son estas tendencias mutuamente exclusivas, o pueden conciliarse hasta cierto punto?

Estas preguntas fueron el tema central de dos talleres de trabajo que tuvieron lugar en Johannesburgo (Sudáfrica) a finales de julio, dirigidos a legisladores, gestores urbanos e investigadores. El Sexto Taller de Trabajo de “Legislación y Espacio Urbano” fue patrocinado conjuntamente por el Grupo Internacional de Investigación sobre Legislación y Espacio Urbano (IRGLUS) y el Centro de Estudios Jurídicos Aplicados (CALS) de la Universidad de Witwatersrand. El Instituto Lincoln contribuyó a la realización de este taller y también patrocinó un seminario sobre seguridad de tenencia del suelo en Sudáfrica, los países subsaharianos, Brasil y la India.

EL MARCO DE CONCEPTUAL PARA LA LEGISLACIÓN Y EL ESPACIO URBANO

IRGLUS, un grupo de trabajo del Comité de Investigación en Sociología Jurídica de la Asociación Sociológica Internacional (ISA), se propone organizar debates sobre la dimensión jurídica del proceso de urbanización, con la idea de promover ese diálogo tan necesario entre los estudios jurídicos y los estudios ambientales urbanos. La mayoría de los estudios urbanos han reducido el aspecto legal —incluidas las estipulaciones jurídicas, las decisiones judiciales y la cultura jurídica

en general— a su dimensión instrumental: una corriente rechaza la ley como si fuera nada más que un simple instrumento político de discriminación social y exclusión política, mientras que otra la da por hecho, como si se tratara de un simple instrumento técnico que puede brindar soluciones fáciles e inmediatas a los crecientes problemas urbanos y ambientales.

Para expertos y profesionales urbanos, no están claras las razones de las crecientes prácticas ilegales identificadas en zonas urbanas, particularmente las que se refieren al uso y desarrollo del suelo. Según los datos existentes, si se toman en cuenta los patrones de acceso al suelo y de construcción, pareciera que entre el 40 y el 70 % de la población de las principales ciudades de los países subdesarrollados está, de uno u otro modo, al margen de la ley, y ese número no está limitado a la población de bajos recursos.

Muy pocos estudios se han preguntado el porqué de este fenómeno de ilegalidad urbana, por qué importa y qué puede hacerse. Los observadores, en general, no han podido visualizar la aparente división que hay entre las llamadas ciudades “legales” e “ilegales” como una intrincada red de relaciones muy cercanas y al mismo tiempo contradictorias entre las reglas oficiales y las no oficiales, y entre los mercados formales e informales de los suelos urbanos.

En la mayoría de los países subdesarrollados, la inexistencia de una política habitacional eficaz, en combinación con fuerzas comerciales descontroladas, despoja de soluciones habitacionales adecuadas a la vasta mayoría de la población urbana. Lejos de ser un fenómeno restringido a los pobres urbanos, la ilegalidad urbana necesita atención urgente, dadas sus graves consecuencias sociales, políticas, económicas y ambientales para la sociedad y la estructura urbana como un todo.

Sin embargo, si bien la ilegalidad urbana es un reflejo de la poderosa combinación de los mercados de suelo y los sistemas políticos, también es resultado del sistema jurídico elitista y de exclusión que impera en los países subdesarrollados. La combinación de instrumentos jurídicos que no reflejan las realidades sociales que alteran el acceso a la vivienda y al suelo urbano, junto con la falta de leyes adecuadas, ha tenido efectos sumamente nocivos y agravantes, si no determinantes, del proceso de segregación socioespacial.

DEFINICIONES DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Uno de los mayores problemas de la gestión urbana es la falta de soporte del sistema jurídico vigente para las políticas ambientales urbanas. Ciertamente existen provisiones retóricas, pero las provisiones básicas del sistema, especialmente las de naturaleza constitucional, no ofrecen apoyo jurídico alguno a dichas políticas. En este contexto, el punto central de atención es el de los derechos de propiedad, específicamente de inmuebles urbanos. En muchos países, las políticas urbanas con sesgo progresista y social que amplían la acción estatal suelen estar reñidas con la definición constitucional de los derechos de propiedad.

En varias ponencias del taller de trabajo de IRLUS/CALS se habló de cómo el abordaje tradicional a los derechos de propiedad individuales, imperante en muchos países subdesarrollados y típico del liberalismo clásico, ha favorecido intercambios económicos que menoscaban la función

social de la propiedad. Muchos intentos importantes para promover el uso y control del suelo, incluso la protección jurídica del ambiente y la herencia histórico-cultural, se han visto mermados por acciones que reducen fuertemente la intervención estatal en el dominio de los derechos de propiedad individuales. En repetidas ocasiones, los intentos para promover la regularización del suelo han enfrentado la oposición de terratenientes y tribunales conservadores, incluso en situaciones en que la ocupación del suelo ya había estado consolidada durante largos tiempos.

Mientras que el acaparamiento excesivo y especulativo del suelo urbano privado ha contado con un beneplácito tácito, la tan esperada ejecución de una política habitacional social eficaz ha sido más difícil debido a la necesidad de indemnizar a los propietarios de tierras vacantes a los precios del mercado. En muchos países el sistema de derecho de propiedad individual heredado de la época de la colonia no suele considerar los valores habituales tradicionales en la definición de los derechos de propiedad. Dado que dichos países han fallado considerablemente en reformar los cimientos del liberalismo jurídico-político, la discusión del llamado neoliberalismo no tiene sentido en este contexto.

Los participantes del taller de trabajo hicieron énfasis especial en las condiciones jurídico-políticas para que se reconozca la seguridad de la tenencia. Se hizo notar que agentes tan diversos como movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y de finanzas internacionales han planteado cada vez más argumentos diferentes, si bien complementarios, de tipo humanitario, ético, sociopolítico y, más recientemente, económico para justificar la necesidad de adoptar políticas públicas en esta materia. También es necesario adoptar argumentos jurídicos, entre ellos las viejas provisiones de la ley internacional y los principios fundamentales del Estado de derecho referente a los derechos de vivienda y los derechos humanos, de forma de abrir paso a una nueva interpretación de los derechos de propiedad que tenga sesgo social y ambiental.

Gran parte de la discusión se centró en determinar si la seguridad de tenencia puede sólo y/o necesariamente alcanzarse al reconocer los derechos de propiedad individuales. En este sentido, el análisis de varios casos sugirió que la mera atribución de los derechos de propiedad no lleva por sí sola a la meta principal de la mayoría de los programas de regularización, o sea, a la completa integración de las zonas y comunidades ilegales al marco más amplio de la sociedad y estructura urbana. El consenso general fue que debe considerarse una amplia gama de opciones jurídico-políticas, desde la transferencia de propiedades individuales a algunas formas de tenencia absoluta y/o control de alquileres, hasta formas novedosas (aún sin explorar) de propiedad colectiva u ocupación con varios grados de control estatal.

Se argumentó que el reconocimiento de los derechos de tenencia del suelo urbano debe ocurrir dentro de un marco más amplio, integrado y multisectorial de planificación de la ciudad y del uso del suelo, y no como una política aislada, a fin de evitar distorsiones en el mercado de suelo que conduzcan al desalojo de los ocupantes tradicionales. Ejemplos de casos de estudios en Brasil, India y Sudáfrica han demostrado que, sea cual sea la solución adoptada en un caso particular, ésta sólo podrá dar resultado si es el producto de un proceso de decisión democrático y transparente que incorpore eficazmente a las comunidades afectadas.

Por encima de todo, se aceptó que es necesario promover la redefinición de los derechos de propiedad, y de allí, el reconocimiento de la seguridad de tenencia, dentro de un contexto más amplio que concilie la reforma urbana con la reforma legislativa. La reforma legislativa es función directa de las autoridades urbanas y requiere: a) nuevas estrategias de gestión urbana basadas en nuevas relaciones entre el Estado (especialmente en el ámbito municipal) y la sociedad, b) relaciones intergubernamentales renovadas y c) la adopción de nuevas formas de sociedad entre los sectores público y privado dentro de un marco de trabajo jurídico-político claramente definido.

La reforma legislativa requiere renovar el proceso general de toma de decisiones para combinar mecanismos tradicionales de democracia representativa y nuevas formas de participación directa. En los últimos años muchas municipalidades de varios países han introducido nuevos mecanismos que fomentan la participación de la población urbana en varias etapas de los procesos de decisión que influyen en la gestión urbana. En el ámbito ejecutivo se observan ejemplos tales como la creación de comités, comisiones, etc., mientras que en el legislativo figuran los referendos populares, el reconocimiento de iniciativas individuales y/o colectivas en los procesos de legislación, como también la formulación de enmiendas populares a proyectos de ley. Una de las experiencias más interesantes y promisorias ha sido el “presupuesto participativo” adoptado en varias ciudades brasileñas, que permite la participación de organizaciones comunitarias en la elaboración de los presupuestos municipales.

Para finalizar, no podemos seguir haciendo caso omiso a la necesidad de promover reformas jurídicas y revisiones judiciales globales, especialmente aquellas que incentiven el reconocimiento de derechos colectivos, amplíen el acceso colectivo a los tribunales y garanticen el cumplimiento de la ley. Países como la India y Brasil ya han incorporado una cierta noción de los derechos colectivos en sus sistemas jurídicos, habilitando la defensa judicial de los llamados “intereses difusos” en materias ambientales y urbanas por ciudadanos y organizaciones no gubernamentales.

En otras palabras, la reforma urbana y el reconocimiento de la seguridad de la tenencia no son cosas que van a conseguirse solamente a través de la ley, sino también a través de un proceso político que apoye el tan aclamado “derecho a la ciudad” como noción política y jurídica. Una función muy importante de este proceso deben ejercerla agentes diversos como abogados, jueces y fiscales del gobierno. No obstante, para poder garantizar la promulgación de leyes con sesgo social y —más importante— su cumplimiento, es imprescindible la acción colectiva de organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, organizaciones nacionales e internacionales, y ciudadanos dentro y fuera del entramado estatal.

Si es cierto que vivimos en tiempos democráticos, la época de los derechos tiene también que ser la del cumplimiento de los derechos, especialmente de los derechos colectivos. Sólo a través de procesos participativos podrá la ley convertirse en un escenario político importante para promover la integración espacial, la justicia social y el desarrollo sostenible.

2.4

La ley y la producción de ilegalidad urbana

Edésio Fernandes | Mayo 2001

Uno de los más formidables retos para los líderes políticos y sociales de este siglo radica en poder crear condiciones económicas e institucionales que conduzcan a una gestión ambiental urbana eficaz, y que al mismo tiempo estén comprometidas a consolidar la democracia, promover la justicia social y erradicar la pobreza urbana. Este desafío de promoción de la inclusión socioespacial resulta todavía más significativo en los países en vías de desarrollo y con economías en transición, dada la complejidad de los problemas resultantes de la urbanización intensiva, la degradación ambiental, las crecientes desigualdades socioeconómicas y la segregación espacial. Merece especial atención el debate sobre las condiciones jurídico-políticas del desarrollo y la gestión ambiental urbana.

La discusión sobre ley e ilegalidad en el contexto del desarrollo urbano ha cobrado impulso en años recientes, especialmente desde que el Programa Hábitat¹ de la ONU destacó la importancia fundamental del Derecho Urbanístico. En los talleres de trabajo facilitados por el Grupo Internacional de Investigación sobre Legislación y Espacio Urbano (IRGLUS) de los últimos ocho años, los investigadores han señalado la necesidad de realizar un análisis crítico del papel de las instituciones y de las estipulaciones jurídicas en el proceso de urbanización. Según lo sugiere la Campaña Mundial de Gobernabilidad Urbana del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH)², la promoción de la reforma jurídica ha sido considerada por organizaciones nacionales e internacionales como una de las condiciones principales para cambiar la naturaleza excluyente del desarrollo urbano en países en desarrollo y en transición, y para enfrentar eficazmente el problema cada vez mayor de la ilegalidad urbana.

Las prácticas ilegales han proliferado de formas variadas, especialmente en el contexto cada vez más extenso de la economía informal. Un número creciente de personas han tenido que ponerse al margen de la ley para poder tener acceso a tierra y viviendas urbanas, y se ven forzadas a vivir sin seguridad de tenencia en condiciones muy precarias, generalmente en zonas periféricas. Este

proceso tiene muchas repercusiones graves —sociales, políticas, económicas y ambientales— y requiere acción por parte del gobierno y de la sociedad. Generalmente se reconoce que la ilegalidad urbana debe entenderse no sólo en términos de la dinámica entre sistemas políticos y de mercados de suelo, sino también en función de la naturaleza del orden jurídico en vigor, sobre todo en lo que se refiere a la definición de los derechos de propiedad inmobiliaria urbana. La promoción de la reforma urbana depende principalmente de una reforma comprensiva del orden jurídico, que modifique los reglamentos de los derechos de propiedad del suelo y el proceso general de desarrollo, legislación y gestión del suelo urbano. Se ha concedido especial importancia a las políticas de regularización de la tenencia dirigidas a promover la integración socioespacial del pobre urbano, p. ej., las propuestas por la Campaña Mundial de Tenencia Segura del CNUAH.

COMPARACIÓN ENTRE ENFOQUES CONSERVADORES E INNOVADORES

Este complejo debate jurídico-político tiene serias repercusiones socioeconómicas en el mundo entero, y debe considerarse bajo tres enfoques político-ideológicos, conservadores pero influyentes, del derecho y la reglamentación jurídica.

En primer lugar, la función de la ley en el desarrollo urbano no puede cifrarse a los términos simplistas propuestos por quienes sugieren, a pesar de los resultados históricos, que el capitalismo de por sí permite distribuir ampliamente la riqueza, y quienes defienden un estilo “no intervencionista” a la regulación estatal para controlar el desarrollo urbano. Considerando que la globalización es sin duda irreversible y en cierto modo independiente de la acción gubernamental, no hay justificación histórica para la ideología neoliberal que supone que al maximizarse el crecimiento y la riqueza, el mercado libre también optimiza la distribución de ese incremento (Hobsbawn 2000).

Varios indicadores de la creciente pobreza social, especialmente los que guardan estrecha relación con las condiciones precarias del acceso al suelo y a la vivienda en áreas urbanas, demuestran que, incluso si el mundo se ha enriquecido como resultado del crecimiento económico y financiero mundial, la distribución social y regional de esta nueva riqueza dista de ser óptima. Aún más, el desarrollo industrial exitoso de muchos países (por ejemplo Estados Unidos, Alemania o incluso Brasil y México) se logró adoptando medidas de regulación y rechazando la aceptación incondicional de la lógica del mercado libre. Quizás más que nunca es de importancia capital redefinir la acción estatal y la regulación económica en países en desarrollo y en transición, especialmente en cuanto a la promoción del desarrollo urbano, la reforma del suelo, el control del uso del suelo y la gestión de la ciudad. No se puede pasar por alto el papel central de la ley en este proceso.

En segundo lugar, el efecto de la globalización económica y financiera sobre el desarrollo de los mercados de suelo ha presionado a los países en desarrollo y en transición para que reformen sus leyes nacionales del suelo y homogenicen sus sistemas jurídicos a fin de facilitar la gestión internacional de los mercados de suelo. Este énfasis en una reforma globalizada orientada al mercado de la tenencia de la tierra y del derecho, con la resultante “americanización de las leyes comerciales y

la expansión de bufetes angloestadounidenses mundiales”, se basa en un enfoque del suelo “puramente como un activo económico que debería estar a la disposición de cualquiera que pueda aprovecharlo para lograr los más altos y mejores beneficios económicos”. Este punto de vista está encaminado a facilitar las inversiones extranjeras en el suelo, más que a reconocer “el papel social del suelo en la sociedad” y que dicho suelo es “parte del patrimonio social del Estado” (McAuslan 2000).

Un tercer y cada vez más influyente punto de vista se ha basado mayoritariamente —y a veces imprecisamente— en las ideas del economista Hernando de Soto, quien defiende la noción de que se puede resolver el problema de la pobreza global si se incorpora la creciente economía extralegal informal a la economía formal, particularmente en áreas urbanas. En su opinión, los pequeños negocios informales y viviendas marginales de los pobres son esencialmente activos económicos (“capital muerto”), que deberían ser revitalizados por el sistema jurídico oficial y convertidos en un capital líquido que permita a sus dueños el acceso al crédito formal y la posibilidad de invertir en sus viviendas y negocios, y de esa manera fortalecer la economía como un todo. Ahora bien, en vez de cuestionar la naturaleza del sistema jurídico que generó la ilegalidad urbana en primer lugar, varios países han propuesto la total y frecuentemente incondicional legalización de los negocios informales y el reconocimiento incondicional de títulos de propiedad absoluta para los habitantes urbanos de algunos asentamientos informales como método “radical” para transformar las economías urbanas.

Contrario a estos enfoques conservadores, varios estudios recientes han señalado que, en ausencia de planes urbanos bien estructurados, coherentes y progresistas, el enfoque del (neo)liberalismo jurídico no hará más que agravar el ya serio problema de la exclusión socioespacial. Tanto legisladores como organismos públicos deben tomar conciencia de las muchas y a veces nocivas repercusiones de sus propuestas, especialmente las relativas a la legalización de los asentamientos informales. El tan esperado reconocimiento de la responsabilidad del Estado por suministrar el derecho de vivienda social no puede reducirse al reconocimiento de los derechos de propiedad. La legalización de actividades informales, particularmente a través del reconocimiento de los títulos individuales de propiedad, no garantiza automáticamente la integración socioespacial.

Y si no se formulan dentro del ámbito de políticas socioeconómicas comprensivas y no se asimilan a una estrategia ampliada de gestión urbana, las políticas de legalización de la tenencia podrían tener efectos indeseados (Alfonsín 2001), entre ellos: nuevas cargas financieras no intencionales a los pobres urbanos, poco efecto en la reducción de la pobreza urbana, y, lo más importante, el refuerzo directo de los poderes económicos y políticos que han sido los causantes tradicionales de la exclusión socioespacial. Las nuevas políticas deben integrar cuatro factores principales:

- instrumentos jurídicos adecuados que creen derechos eficaces;
- leyes de planificación urbana con sesgo social;
- organismos político-institucionales de gestión urbana democrática;
- políticas socioeconómicas dirigidas a crear oportunidades de empleo y aumentar los niveles de ingreso.

La búsqueda de soluciones jurídico-políticas novedosas de tenencia para los pobres urbanos debe integrar la promoción de la tenencia individual con el reconocimiento de los derechos sociales de vivienda, incorporar esa dimensión siempre olvidada del papel de la mujer e intentar reducir los impactos de tales soluciones en el mercado de suelo, para que los beneficios de las inversiones públicas estén a disposición de los pobres urbanos y no de los promotores inmobiliarios privados. Perseguir esos objetivos es de fundamental importancia dentro del contexto de la promoción de una estrategia de reforma urbana más amplia y de carácter inclusivo (Payne 2001). Ciudades como Porto Alegre, Ciudad de México y Caracas han tratado de materializar planes urbanos progresistas con la reforma de sus sistemas jurídicos tradicionales. Entre las medidas significativas que se han tomado para democratizar el acceso al suelo y a la propiedad, figuran normas y regulaciones de naturaleza menos elitista, zonificación residencial especial para los pobres urbanos y cambios en los mecanismos fiscales de recuperación de plusvalías del suelo, para tornarlos menos regresivos.

PARA AMPLIAR EL DEBATE

Dentro del contexto de estos acalorados debates sobre Derecho Urbanístico, el Instituto Lincoln prestó su apoyo a tres conferencias internacionales recientes:

- Séptima Conferencia de Ley y Espacio Urbano sobre Ley y Gobernabilidad Urbana, presentada por IRGLUS, Cairo, Egipto, junio de 2000;
- Conferencia Preparatoria Regional de América Latina y el Caribe, del CNUAH/CEPAL, en Santiago, Chile, octubre de 2000;
- Primera Conferencia de Derecho Urbanístico de Brasil, en Belo Horizonte, Brasil, diciembre de 2000.

Ley y gobernabilidad urbana

En vista del énfasis relativamente nuevo en establecer vínculos entre los estudios urbanos y los estudios jurídicos, es necesario que la dimensión jurídica del proceso de desarrollo urbano se convierta en el centro de la investigación de forma más explícita. Para ello se requiere un abordaje más coherente al lenguaje, de manera que conceptos esenciales como los derechos de propiedad, puedan analizarse adecuadamente tanto en términos políticos como jurídicos. La mayoría de los artículos presentados en la conferencia de IRGLUS se centraron en la regularización del suelo. La regularización se ha convertido en la respuesta política más frecuente al problema general de los asentamientos ilegales, pero el término es usado de muchas maneras y con diferentes significados por diferentes organismos e investigadores. Para implementar la dimensión física de las políticas de regularización se impone actualizar infraestructuras e introducir servicios, como también destacar puntos de sensibilidad cultural. Por ejemplo, para que las políticas de regularización aporten seguridad de tenencia, se deberá prestar más atención al impacto del proceso sobre la mujer.

Los participantes también señalaron los efectos de las políticas de regularización en los mercados de suelo formal e informal. Algunos perciben la regularización como un marketing de los

procesos operativos de los antiguos asentamientos ilegales. Un punto de preocupación fue la posibilidad de la elitización (*gentrification*), que en este caso no se refiere a restaurar y cambiar el uso de las edificaciones sino más bien al proceso mediante el cual grupos de medianos ingresos “invaden” asentamientos recientemente regularizados para fines residenciales u otros, hasta desalojar a los inquilinos originales. No hay duda de que al definir las políticas de regularización, es importante considerar una amplia gama de aspectos económicos y políticos. En particular, hay que incluir a los habitantes de los asentamientos ilegales en la vida económica y política de la ciudad, para así evitar mayor segregación socioeconómica y sus peligros asociados.

Dar respuestas adecuadas a los problemas complejos de los asentamientos ilegales es difícil, aparte de que las soluciones particulares no siempre funcionan en todos los casos. A la hora de la verdad, el éxito de un programa de regularización depende de acciones gubernamentales y de costosos programas y reformas jurídicas. Sin embargo, hay una brecha significativa entre las preguntas planteadas y la práctica real. Debido a la urgencia de adelantarse a los procesos de los asentamientos ilegales, los organismos públicos se están concentrando en la cura, y no en la prevención.

Los gobiernos municipales pueden detener el proceso de los asentamientos ilegales aportando soluciones más eficaces de suelo y vivienda. Los participantes de la conferencia defendieron la legitimidad de los programas de tenencia, pragmáticamente en algunos casos y como derecho fundamental en otros. Dado el enfoque de direccionamiento “desde arriba” que suele aplicarse a este asunto, se debe ampliar el círculo de participantes con capacidad decisoria para que incluya la voz de los pobres urbanos.

Conferencia del CNUAH/CEPAL

América Latina fue la única región que elaboró un plan de acción para el programa Hábitat II, señal de que, a pesar de las diferencias fundamentales de tipo lingüístico, histórico y cultural de la región, existe un plan común que debería facilitar la colaboración. La estructura urbana de la región está pasando por cambios profundos como resultado de varios procesos combinados, entre ellos:

- nuevas fronteras económicas;
- pobreza social y segregación espacial crecientes;
- degradación del medio ambiente;
- el impacto de desastres naturales en la precaria infraestructura urbana;
- cambios en el número de integrantes de las familias y en las relaciones familiares;
- desempleo generalizado e incremento de los empleos informales; y
- aumento vertiginoso de la violencia urbana, frecuentemente relacionado con el tráfico de drogas.

Todos estos problemas han empeorado debido a la expansión de la globalización económica, las políticas de liberalización inapropiadas y los esquemas de privatización carentes de regulación. Pese a su rápida integración al creciente mercado global, América Latina ha experimentado una

explosión de pobreza social en la última década. Las proyecciones del Banco Mundial sugieren que, de no abordarse este problema, 55 millones de latinoamericanos podrían estar viviendo con menos de US\$1 al día en la próxima década.

La Declaración de Santiago producto de esta conferencia estableció la meta de un plan ambiental urbano para poner en marcha diálogos político-institucionales y gestiones conjuntas. El objetivo es crear las condiciones necesarias para salvar los obstáculos de gobernabilidad política que siguen oponiéndose a los esfuerzos de las dos décadas pasadas para promover reformas económicas y democratización en la región. A fin de desarrollar una estructura urbana más competitiva y eficiente, tal plan de acción regional debe:

- requerir reformas políticas amplias que faciliten adoptar políticas de descentralización que favorezcan la acción de los gobiernos municipales;
- redefinir las relaciones intergubernamentales y la cooperación financiera en los ámbitos nacional, regional e internacional;
- modernizar el sistema institucional;
- combatir la corrupción endémica y generalizada;
- crear mecanismos de participación democrática eficaz en la gobernabilidad urbana.

Como parte de una estrategia de reforma urbana más amplia, debe prestarse atención urgente a la necesidad de suministrar condiciones habitacionales mejores y más accesibles para los pobres urbanos. Dada la reciente disminución de las inversiones públicas habitacionales en la mayor parte de América Latina, es crítico comenzar ya a proporcionar nuevas unidades habitacionales, mejorar las existentes y regularizar los asentamientos informales.

La Declaración de Santiago adelantó también una variedad de propuestas, entre ellas nuevos marcos normativos para políticas urbanas y habitacionales; políticas de organización territorial y mecanismos de control del uso del suelo; y políticas públicas para integración social e igualdad de los géneros. Sin embargo, no analizó el hecho de que muchos de los problemas sociales, urbanos y ambientales de la región son consecuencia de los sistemas jurídicos nacionales de carácter conservador, elitista y mayormente obsoleto que siguen vigentes en muchos países. Cualquier propuesta para un nuevo equilibrio entre estados, mercados y ciudadanos para apoyar el proceso de reforma urbana, requiere no sólo cambios económicos y político-institucionales, sino también una completa reforma jurídica, especialmente la gestión jurídico-política de los derechos de propiedad.

Conferencia de Derecho Urbanístico de Brasil

La constitución brasileña de 1988 introdujo un capítulo pionero sobre política urbana al consolidar la noción de la “función social de la propiedad y de la ciudad” como el principal marco conceptual para el Derecho Urbanístico brasileño. Si bien es cierto que desde 1934 las constituciones brasileñas establecían nominalmente que el reconocimiento del derecho individual de propiedad estaba condicionado a la realización de una “función social”, hasta 1988 no se había definido claramente este principio ni se había podido ejecutar con los mecanismos de observancia en vigor. La

Constitución de 1988 reconoce el derecho individual de propiedad en áreas urbanas únicamente si el uso y desarrollo del suelo y de la propiedad satisfacen las estipulaciones con sesgo social y ambiental del Derecho Urbanístico, especialmente de los planes maestros formulados en los ámbitos municipales. Como resultado, se ha decretado un sinnúmero de leyes municipales urbanas y ambientales para apoyar una amplia variedad de políticas y estrategias de gestión urbana progresista.

Algunas de las experiencias internacionales más innovadoras de gestión urbana están teniendo lugar en Brasil, como el proceso del presupuesto participativo adoptado en varias ciudades (Goldsmith y Vainer 2001). La inminente aprobación de la Ley Nacional de Desarrollo Urbano (el llamado “Estatuto de la Ciudad”) debe contribuir a consolidar el nuevo paradigma constitucional de planificación y gestión urbana, especialmente por el hecho de reglamentar instrumentos de observación constitucional tales como edificación obligatoria, transferencia del derecho de construir, expropiación mediante tributación progresista y derechos de prescripción adquisitiva.

Proceder a ese cambio en el paradigma jurídico es de importancia fundamental. La tradición incipiente de estudios jurídicos urbanísticos en Brasil tiende a ser esencialmente legalista, pero refuerza las nociones tradicionales del derecho individual de propiedad especificadas en el Código Civil de 1916. Este Código obsoleto considera el suelo y los derechos de propiedad casi exclusivamente en función de las posibilidades económicas ofrecidas a los propietarios individuales, sin dejar mucho campo para una intervención estatal con sesgo social, dirigida a conciliar los diferentes intereses existentes sobre el uso del suelo y de la propiedad. Tan importante es decretar nuevas leyes como lo es consolidar el marco conceptual propuesto por la Constitución de 1988, y de esa manera sustituir las estipulaciones individualistas del Código Civil, las cuales todavía sientan las bases para una interpretación judicial conservadora sobre el desarrollo del suelo. Gran parte de la resistencia ideológica a las políticas urbanas progresistas que sostienen grandes grupos conservadores de la sociedad brasileña tiene su origen en el Código, que no considera el papel de la ley y la ilegalidad en el proceso de desarrollo urbano y de gestión urbana.

Los artículos presentados en esta conferencia exploran las posibilidades jurídicas, políticas e institucionales creadas por el nuevo marco constitucional para ejecutar acciones estatales y sociales en el proceso de desarrollo urbano y control de uso del suelo. Los participantes recalcaron que la discusión de leyes, instituciones jurídicas y decisiones judiciales debe estar respaldada por un entendimiento de la naturaleza del proceso legislativo, las condiciones de cumplimiento de la ley, y la dinámica del proceso de producción social de ilegalidad urbana.

Los participantes también advirtieron que si el tratamiento jurídico del derecho de propiedad se saca del ámbito restrictivo del Derecho Civil, de forma que pueda ser interpretado a partir de los criterios más progresistas del redefinido Derecho Urbanístico público redefinido, entonces las posibilidades ofrecidas por el Derecho Administrativo brasileño tampoco son satisfactorias. Las estipulaciones existentes y en vigor, limitadas y formalistas, carecen de suficiente flexibilidad y competencia para manejar y garantizar la seguridad jurídica y las relaciones político-institucionales que están transformándose rápidamente en varios niveles: dentro del entorno estatal, entre niveles

gubernamentales, entre Estado y sociedad, y dentro de ésta. Las nuevas estrategias de gestión urbana se basan en ideas tales como plusvalías, asociaciones público-privadas, operaciones “urbanas” e “interligadas”, privatización y terciarización de la prestación de servicios públicos y presupuesto participativo; el problema es que dichas estrategias carecen de un soporte pleno del sistema jurídico. Además, la nueva base constitucional del Derecho Urbanístico brasileño requiere todavía consolidarse como el primer marco jurídico para la gestión urbana.

CONCLUSIONES

Todavía quedan sin contestar muchas preguntas importantes sobre ley e ilegalidad urbana. Antes de que puedan contestarse adecuadamente, se necesitarán muchos más trabajos, investigaciones y debates. Sin embargo, formular las preguntas correctas es a veces tan importante como dar las respuestas acertadas. Por esa razón, el debate de la dimensión jurídica del proceso de desarrollo urbano y de gestión urbana continuará explorando las interrogantes para América Latina y el resto del mundo.

NOTAS

- 1 Programa Hábitat: Plan de acción global adoptado por la comunidad internacional en la Conferencia Hábitat II en Estambul, Turquía, en junio de 1996.
- 2 CNUAH: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Para obtener mayor información sobre la Campaña Mundial de Gobernabilidad Urbana y la Campaña Mundial de Tenencia Segura del CNUAH, véanse respectivamente los sitios www.unchs.org/govern y www.unchs.org/tenure.

REFERENCIAS

- Alfonsin, Betânia de Morães. 2001. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. En *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*, Edésio Fernandes, (org). Belo Horizonte: Del Rey Editora Ltda.
- Goldsmith, William W. y Carlos B. Vainer. 2001. Participatory budgeting and power politics in Porto Alegre. *Land Lines* 13(1): 7–9.
- Hobsbawn, Eric. 2000. *The new century*. London: Abacus.
- McAuslan, Patrick. 2000. From Greenland’s icy mountains, from India’s coral strand: The globalisation of land markets and its impact on national land law. Trabajo presentado en la Primera Conferencia de Derecho Urbanístico de Brasil.
- Payne, Geoffrey. 2001. *Innovative approaches to tenure for the urban poor*. London: United Kingdom Department for International Development.

2.5

Equidad en el acceso al suelo para la población urbana pobre

Sonia Pereira | Noviembre 1997

Al acentuarse las disparidades socioeconómicas y espaciales en las ciudades de América Latina, ha resurgido el interés en políticas gubernamentales orientadas hacia la equidad. Sin embargo, las soluciones para los problemas urbanos más graves que actualmente aquejan a las ciudades deben cubrir más que la mera implementación de medidas incongruentes y de escasa definición. Las soluciones deben garantizar la equidad para todos los sectores de la sociedad. Son demasiados los casos en que vecindarios enteros se ven forzados a existir en condiciones deplorables mientras las dependencias del gobierno buscan desalojar a los residentes en nombre de la protección del medio ambiente. Es evidente que la legislación urbana no puede seguir ignorando los derechos de las personas a tener un lugar donde vivir con seguridad y dignidad.

El impacto crítico de la desigualdad en la tenencia de la tierra en el entorno urbano exige que la población urbana pobre tenga acceso a la información técnica necesaria para negociar mejor sus inquietudes con los funcionarios públicos. En nuestra investigación exploramos el papel de la educación ambiental en las comunidades de pocos ingresos de los países en desarrollo. Adoptando una perspectiva basada en la creación propia de capacidad, nos proponemos desarrollar programas de capacitación para los dirigentes comunitarios en los niveles más básicos, para manejar con más eficacia los conflictos locales sobre el uso del suelo y los riesgos ambientales.

REPERCUSIONES DEL ACCESO DESIGUAL A LA TIERRA

Al igual que muchas otras ciudades latinoamericanas, Rio de Janeiro está seriamente afectada por la pobreza reinante y la degradación del medio ambiente. Intervienen factores complejos tales como inestabilidad económica, tenencia desigual de la tierra, políticas de desarrollo deficientes y carencia de un sistema democrático que propicie los derechos humanos y las libertades. En nuestra opinión, los problemas que ha enfrentado Rio de Janeiro durante las últimas décadas son el fruto de suposiciones existentes sobre la planificación urbana tipo *apartheid* y la

falta de voluntad política para integrar a los sectores populares en el diseño de políticas para el uso del suelo.

En la región de Baixada de Jacarepaguá, en pleno corazón del área de expansión de Rio de Janeiro, el extraordinario proceso de crecimiento urbano ocurrido desde 1970 ha dado lugar a cambios drásticos en el paisaje como también numerosos problemas ambientales. En medio de la espectacular belleza natural de los ecosistemas de lagunas, selvas de manglares y ciénagas, la región sigue albergando una enorme población de habitantes urbanos pobres que viven en favelas (comunidades de casuchas que son el resultado de un descontrolado proceso de urbanización del suelo público).

Durante los años ochenta y a principios de los noventa el desarrollo en la región tuvo un auge sin precedentes que ha dado pie a patrones insostenibles en el uso del suelo. La discriminación contra los habitantes pobres y las desigualdades en la tenencia de la tierra permitieron que propietarios y especuladores se aprovecharan del auge mediante la obtención formal de títulos de propiedad y la subdivisión del suelo. Por otra parte, gracias a múltiples permisos judiciales, un grupo selecto de constructores privados se introdujo por sí solo en la escena local para desarrollar en la región condominios residenciales para la clase alta, locales comerciales y empresas industriales.

La creciente presión sobre el tema del suelo se transformó rápidamente en una enorme variedad de protestas entre los sectores populares y los poderosos promotores inmobiliarios, lo que planteaba la amenaza de desalojo forzoso de los habitantes pobres. El descontento acumulado contra el gobierno por su incapacidad de controlar la especulación urbana y garantizar leyes de protección generó una situación sumamente peligrosa. La violencia y la persecución cobraron la vida de 30 dirigentes comunitarios, presidentes de asociaciones locales de vecinos, sus familiares cercanos y otros parientes. Los asesinatos fueron cometidos por escuadrones conocidos en la región como “grupos de exterminio”; hasta el presente no se ha llevado a cabo investigación criminal alguna.

EL CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA Y LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL

Dada la interdependencia que hay entre la pobreza y la degradación del medio ambiente, cabe pensar en los problemas ambientales en términos de la justicia social. Nuestra investigación gira en torno a la problemática de la desigualdad y los riesgos ambientales que enfrentan los residentes de Via Park, un asentamiento informal ubicado en la región de Baixada de Jacarepaguá. Una pregunta básica que surge de esta investigación es en qué medida la mejora del acceso equitativo al suelo contribuye verdaderamente para atenuar los factores que estimulan la degradación ambiental. Al relacionar los problemas del uso del suelo con el proceso de aprendizaje de la educación ambiental, la investigación demuestra que la degradación del medio ambiente es un fenómeno recurrente que se manifiesta en las maneras desiguales en que se ha usado y distribuido el suelo en la región.

El poblado de Via Park se ha visto atrapado en una lucha acérrima por el uso del suelo desde los años setenta, cuando el desarrollo urbano comenzó a afectar a muchas comunidades pesqueras tradicionales en el área. Los constructores estaban deseosos de influir en el gobierno para quebrar



Barrios en las favelas de ciudades brasileñas compiten con la creciente demanda de torres habitacionales.

comenzaron a realizar subdivisiones ilegales y a vender pequeñas parcelas de tierra a los nuevos habitantes. El crecimiento de la población pobre y la concentración de la propiedad del suelo y la especulación contribuyeron a la expansión de los mercados inmobiliarios informales hacia comunidades cercanas de ingresos bajos.

Estas prácticas llevaban implícito un esquema complejo de transacciones comerciales y relaciones civiles que controlaban la invasión de terrenos baldíos, así como la división y venta de parcelas. En todo Rio de Janeiro, el desarrollo urbano a través de canales informales es el “pacto territorial” predominante mediante el cual los grupos locales desfavorecidos han podido obtener acceso al suelo y la vivienda. Al mismo tiempo, los agentes del “mundo formal” han concretado acuerdos políticos para respaldar los mercados inmobiliarios informales y sacarles ventaja.

Fue en este contexto que se concibió un programa de mejoramiento ambiental comunitario, el cual vendría a implementarse en el poblado de Via Park. No obstante, debido a la larga historia de exclusión —que llegaba hasta las amenazas de desalojo forzoso— que habían sufrido, los residentes seguían mostrándose desconfiados. Se hizo claro que el éxito de la implementación del programa dependería de las estrategias de una gestión basada en una visión integrada del ambiente geográfico-ecológico y sociocultural.

Para poder resolver verdaderamente el problema de la pobreza y la degradación ambiental, la tarea de mejorar el medio ambiente debe ser compatible con la lucha por la equidad del suelo. Este novedoso enfoque de la educación ambiental se diferencia de la metodología tradicional, la cual suele centrarse más en la mera introducción de cambios físicos en el medio ambiente. La clave está en centrarse en las condiciones favorables para el desarrollo y el ejercicio de un sentido de

el sistema de tenencia de la tierra de los pescadores, que estaba impuesto por la ley, para así entregar el suelo a las fuerzas del mercado. En los años ochenta el área fue designada como patrimonio nacional para la conservación del medio ambiente, consagrada en el artículo 225 de la Constitución de Brasil (1988). Puesto que el poblado estaba ubicado en suelo protegido, las autoridades de la ciudad a cargo de la planificación argumentaron entonces que los residentes de Via Park no tenían derechos legítimos de propiedad.

En una atmósfera de temor y viéndose a merced de los promotores inmobiliarios y especuladores que seguían proliferando, los residentes de Via Park

“pertenencia a la comunidad”, que no es más que una expresión tangible de sentimientos, valores e identidades en común en la que el suelo se percibe no sólo como fuente de riqueza, sino como un lugar de convivencia compartida con significados simbólicos.

LECCIONES APORTADAS POR EL POBLADO DE VIA PARK

Si bien no existe una solución única para la vulnerabilidad social y ambiental de la población urbana pobre que reside en Via Park, su experiencia sí ofrece cierta perspicacia. Una opción propone crear “reservas naturales urbanas” incorporadas en la comunidad donde aquellos amenazados con el desalojo forzoso reciben estímulo para mantener su estilo de vida tradicional. A cambio, todas las instancias de autoridad gubernamental asumirían la obligación de promover la equidad del suelo, garantizando la tenencia y la protección de las personas que, forzadas por las circunstancias, viven en asentamientos informales.

Los aspectos del programa de educación ambiental iniciado en el poblado de Via Park son aplicables a otras ciudades de América Latina. El principio fundamental se basa en asegurar el respeto por la identidad propia de la comunidad. La experiencia de los residentes de Via Park demuestra que la actuación local puede contribuir con la consolidación de una lucha sociopolítica por la equidad del suelo en conjunción con la protección del ambiente. Esto está en sintonía con la corriente de pensamiento actual acerca del uso del suelo y la gestión ambiental, la cual sugiere un enfoque integrado que reconoce la función de liderazgo de los residentes locales.

El caso de Via Park revela que una excusa usada con frecuencia para justificar los desalojos es la “protección del ambiente”. En otras palabras, los habitantes urbanos pobres a menudo acusados de ser los principales protagonistas de la degradación del medio ambiente son en realidad las mayores víctimas. El casi medio millar de residentes del poblado de Via Park nunca podrá superar el trauma del desalojo forzoso de sus hogares. Cinco personas, entre ellas dos niños y una mujer, perdieron la vida en el enfrentamiento. La aldea de Via Park, que fuera destruida por excavadoras, sigue siendo un recordatorio de que la esperanza por la equidad del suelo radica en la solidaridad comunitaria, las acciones de gobierno eficaces y la democracia.



Demolición de favelas para dar paso a un nuevo desarrollo inmobiliario en un importante centro urbano de Brasil.

2.6

Foro internacional sobre regularización y mercados de la tierra

Peter M. Ward | Julio 1998

Especialistas y profesionales involucrados en la regularización de asentamientos en sectores de bajos ingresos en América Latina compartieron sus experiencias en un foro patrocinado por el Instituto Lincoln en marzo de 1998. Sirvieron de anfitriones la ciudad de Medellín, Colombia y su oficina de regularización, PRIMED (Programa Integrado para el Mejoramiento de Barrios Deficientes en Medellín). Entre los participantes se incluyeron representantes de PRIMED, empleados oficiales de la ciudad de Medellín y observadores de instituciones multilaterales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, USAID y la Fundación GTZ de Alemania.

Doce ponencias principales informaron sobre los casos de estudio más significativos de ocho países: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Venezuela. El foro resultó ser una reunión excepcional cuyas conclusiones, resumidas más adelante, probablemente tendrán importantes repercusiones en las políticas de América Latina.

PERSPECTIVAS COMPARATIVAS DE REGULARIZACIÓN

Los trabajos de cada país presentan diversos puntos de vista sobre regularización. Los dos enfoques principales son la regularización jurídica (por ejemplo: procedimientos de legalización de títulos de la tierra para convertir la propiedad “de hecho” en propiedad jurídica, en Perú, Ecuador y México) y la regularización física (urbanización), incluida la expansión de servicios de infraestructura en asentamientos irregulares (Colombia, Venezuela, Brasil y otros países). Un tercer enfoque, al que sólo se le ha hecho énfasis recientemente, establece como prioridad la integración social y cívica de los asentamientos de población de bajos ingresos dentro de la estructura urbana a través de una serie de medidas.

Aunque en la mayor parte de los países se presentan elementos de estos tres tipos de regularización, generalmente cada país se orienta más en una dirección que en otra. En México se utilizan simultáneamente los tres enfoques. En la mayoría de los otros países, el énfasis depende, por

una parte, de la fuerza relativa de los actores, las organizaciones y las políticas, y por la otra, de la forma en que el problema de regularización es concebido (“construido”) por las autoridades federales y municipales.

LA REGULARIZACIÓN JURÍDICA: PROGRAMAS DE TÍTULOS DE PROPIEDAD

La regularización de títulos de propiedad se ha convertido en práctica similarmente aceptada por gobiernos, agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales (ver recuadro). De hecho, la pregunta “¿Por qué regularizar?” que se planteó al comienzo del foro pareció tomar a todos por sorpresa. Sin embargo, esta pregunta nos dirige al meollo del asunto sobre quiénes definen los problemas relacionados con la tenencia de la tierra y quiénes establecen las políticas a favor de su regularización. La mayoría de los programas de títulos examinados en los casos de estudio resultaron largos y costosos; además, una vez puestos en práctica, sirvieron de poco para afectar significativamente el nivel de seguridad o para suministrar servicios en forma sistemática a los asentamientos.

En lo que concierne a los sectores pobres de la población, sin embargo, varios de los argumentos a favor de la regularización aparentan ser falsos. Los hogares establecidos generalmente tienen seguridad de hecho y pocas veces consideran la necesidad de un título legal completo como una prioridad, sino más bien como una necesidad asociada con el sistema de valores de la clase media. Es más, una vez que los asentamientos están bien establecidos, las mejoras y la consolidación de la vivienda ocurren en una proporción estrechamente asociada con la disponibilidad de recursos, no con la seguridad del título de propiedad. En relación con la introducción de servicios, la mayoría de los proveedores siguen sus propias reglas internas para definir el tiempo y los procedimientos; pocas veces el título legal es un criterio importante.

Por lo demás, a las familias de bajos ingresos no les gusta endeudarse y no les resulta fácil incorporarse a los sistemas formales de crédito, aun cuando las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos tienden a inclinarse hacia la asistencia por medio de microcréditos. En suma, da la impresión de que cuando los grupos de bajos ingresos desean la regularización de la propiedad, es porque el Estado quiere que lo deseen y, consecuentemente, contribuye a construir la demanda correspondiente.

Se podría concebir la regularización de la propiedad como un fin en sí misma tanto como un medio hacia un fin. La regularización como “fin” aparece claramente ilustrada en el caso de Lima, donde el acceso a la tierra y a los programas de adjudicación de títulos de propiedad toman el lugar de una política sistemática de vivienda. El ciclo más reciente de adjudicación de títulos

ARGUMENTOS COMUNES A FAVOR DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TIERRA

- Provee seguridad contra el desalojo.
 - Provee incentivos de estímulo a la inversión en mejoras y consolidación de la vivienda.
 - Facilita y provee la introducción de servicios tales como electricidad y agua.
 - Genera acceso al crédito utilizando la vivienda como garantía.
 - Incorpora los residentes al sector de ciudadanos propietarios y al proceso democrático.
 - Integra los asentamientos y la propiedad a la base jurídica y fiscal de la ciudad.
-

(desde 1996) incluye también la retitularización de terrenos anteriormente regularizados, como un campo de patrocinio político destinado a beneficiar al gobierno central a cuentas de los líderes políticos ciudadanos (Calderón 1998). Una situación similar prevalecía en México con las agencias de regularización múltiple creadas durante los años setenta. En ambos países la dedicación a la regularización de la tenencia de la tierra aparece claramente señalada por programas activos, que generalmente procesan un alto número de títulos cada año a bajo costo.

En otras partes, la regularización puede ser también un “fin”, pero de importancia secundaria. En Colombia, Brasil, El Salvador y Ecuador, por ejemplo, la adjudicación de títulos constituye solamente una pequeña parte del conjunto de la regularización física. Aun así, la ausencia de propiedad legal y la necesidad de regularización pueden ser utilizadas hacia buenos fines políticos al regular el suministro y el orden de la provisión de infraestructura.

La regularización de títulos como medio hacia un fin se encuentra ampliamente fomentada por las agencias internacionales como parte del Nuevo Programa de Gerencia Urbana del Banco Mundial. México constituye un buen ejemplo del proceso, en donde la adjudicación de títulos de propiedad de la tierra es un requisito previo para la gestión de la tierra urbana, la planificación y la administración pública. La regularización incorpora a la población dentro del sistema de registro de tierras, la base de recaudación de impuestos, los controles de planificación, los permisos de construcción, las tasas de consumo, y la recuperación del costo de servicios e infraestructura. La regularización se convierte en un medio para el sustento y manejo urbanos; ésta, más que ninguna otra razón, explica su amplia adopción y aceptación actual.

Un factor notable en varios de los casos estudiados fue la aparente renuencia a regularizar tierras privadas a no ser que la iniciativa tuviera el apoyo del dueño original. Como resultado, los asentamientos con mayores posibilidades de ser regularizados son los ubicados en tierras públicas o tierras cuya propiedad nunca ha sido cuestionada. Con la excepción de México, los gobiernos se han mostrado reacios a expropiar tierras con fines de interés social. Varios países tienen un sistema de derechos de ocupación de la tierra que permiten la transferencia de la propiedad después de un cierto número de años de uso comprobado y apropiado. En Brasil, este sistema de usucapión ha sido ampliado recientemente para permitir la transferencia de títulos de terrenos urbanos de propiedad privada menores de 250 metros cuadrados que hayan sido ocupados continuamente durante cinco años.

Factores de los programas de regularización jurídica:

- *Alcance de la demanda residencial y prioridad del título de propiedad*: la alta prioridad para la adjudicación de títulos aparece solamente cuando hay una alta inseguridad asociada con la tenencia ilegal de terrenos (Costa Rica), o donde el Estado promueve la asociación de la inseguridad con la falta de título (México).
- *Procedimientos y administración de los programas de adjudicación de títulos*: los ejemplos varían desde prácticas de bajo costo, eficientes y rápidas (Perú y México) hasta procesos ineficientes e interminables. La mayoría de los casos analizados cayeron dentro de la última categoría

(Brasil y Colombia especialmente), en gran parte porque el campo de la regularización no es una alta prioridad.

- *La naturaleza y el funcionamiento de las oficinas del catastro y el registro de la propiedad*: casi todos los casos estudiados señalaron grandes defectos en el registro de tierras y las instituciones de avalúo de la tierra. Incluso donde existen arreglos institucionales satisfactorios, las relaciones y la comunicación entre las dos oficinas resultaron ser invariablemente deficientes.
- *La forma y el “peso” de los títulos de propiedad de la tierra*: el poder y la importancia de los títulos varían desde títulos “duros”, tales como títulos registrados y títulos completos de propiedad que sólo podrían ser impugnados a través de procedimientos legales de expropiación o embargo, hasta títulos “blandos”, los cuales representan poco más que certificados de posesión, registros de ocupación o contratos de compra. Entre ambos extremos, y paralelos a la dimensión legal, se encuentran los títulos establecidos por la costumbre y los derechos de propiedad sociales, tales como derechos de uso, derechos comunes, usos y costumbres, etc. Estos últimos sólo tienen fuerza en la medida en que sean apoyados por el Estado.

LA REGULARIZACIÓN FÍSICA:

PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y URBANIZACIÓN

El segundo campo principal de regularización registrado en muchos de los casos de estudio del foro estuvo enfocado en el proceso de regularización física de distintas formas de asentamientos irregulares. En Medellín, por ejemplo, se estima que aproximadamente el 12 % de la población total vive en barrios de crecimiento rápido construidos frecuentemente sobre laderas empinadas, igual que en barrios similares en las laderas de Río o Caracas. Existen indudables problemas y peligros en estas áreas; sin embargo, la mayoría de los participantes en el foro que visitaron los asentamientos de PRIMED se mostraron más entusiasmados por su nivel y grado de consolidación que los propios oficiales locales. (La discusión no se extendió a las intervenciones y mejoras en alojamientos pobres del centro de la ciudad.)

Es imposible describir adecuadamente todos los programas innovadores presentados en el foro, pero uno de los casos de mayor éxito es el programa Favela-Bairro del municipio de Río de Janeiro. Este proyecto se basó en la estrecha colaboración con los residentes locales para abrir las calles de sus favelas al acceso vehicular y la instalación de servicios. No obstante, es importante reconocer que el éxito del proyecto ha tenido costos considerables: el gasto total entre 1994 y 1997 fue de US\$300 millones, suministrados en gran parte por el BID. Esto plantea serias interrogantes acerca de la capacidad de réplica de este tipo de programas.

Factores de los programas de regularización física

- *Instrumentos legales*: en muchos casos no se requieren instrumentos legales para llevar a cabo proyectos de regularización urbana e intervención pública. Es más, la expropiación por motivos de interés público no resulta atractiva para la mayoría de las autoridades municipales. La creación de zonas especiales de interés social (ZEIS y PREZEIS en Brasil) es un

mecanismo de ayuda a los barrios que introduce una mayor flexibilidad de intervención fuera de las normas y códigos locales. Muchos otros instrumentos jurídicos han resultado ser más bien débiles, especialmente aquellos con amplio grado de discreción en su aplicación (la Ley Novena de Colombia, por ejemplo).

- *Los costos de regularización y el desplazamiento de la población:* la intervención física origina costos adicionales debidos a la instalación y consumo de servicios, y puede también acarrear contribuciones más altas de impuestos. Para poder cubrir estos costos, las familias se ven obligadas a ahorrar en otros gastos (por ejemplo, demorando el ritmo de consolidación de la vivienda), o a buscar formas de obtener rentas, tales como alquilar o compartir terrenos o viviendas. Inevitablemente, algunos decidirán o se verán obligados a vender e irse. Poco se sabe sobre los niveles de desplazamiento, pero los propietarios de bajos ingresos suelen permanecer en el mismo asentamiento; la estabilidad de la población, y no su movilidad, suele ser la norma.
- *Los mecanismos financieros para la regularización:* varios de los más notables y exitosos proyectos dependieron del financiamiento externo, y muchos proyectos aparentan acarrear subsidios explícitos e implícitos. Para que los proyectos puedan ser replicados se requieren métodos de financiamiento más ágiles tales como recursos fiscales (impuestos a la tierra y las propiedades, como en México) o tarifas a los usuarios (como en Medellín). Otro mecanismo captura los impuestos sobre las ganancias de capital a partir de mejoras a la propiedad (plusvalías y tasas de valorización, como en Colombia) pero generalmente no se aplica a las viviendas de bajos ingresos.
- *Responsabilidades administrativas y gubernamentales de la regularización:* casi sin excepción, la tendencia general ha estado dirigida hacia la descentralización, con disminución del poder del gobierno central y fortalecimiento del municipal. El papel de los estados, departamentos o provincias se ha debilitado en alto grado. Esta tendencia implica que una responsabilidad creciente de regularización recae sobre las autoridades urbanas, y a su vez plantea otros problemas importantes: la capacidad institucional, el aprendizaje y la diseminación de las mejores prácticas, el desarrollo de la capacidad y la responsabilidad fiscales, la continuidad de los programas a través de distintas administraciones, la coordinación e implementación de programas en jurisdicciones metropolitanas (donde las ciudades son regidas por más de una municipalidad), y el papel de las organizaciones no gubernamentales que no han sido electas.
- *La participación del público en la regularización:* aunque la participación popular en los proyectos de desarrollo de barrios es ampliamente aceptada y deseada, con frecuencia no existe o es meramente nominal (Ecuador). En otros países, ha manifestado ser un proceso genuino y muy intenso (Costa Rica y Brasil). La participación popular involucra a los residentes de manera instrumental en la implementación de proyectos y ofrece oportunidades para reconocer los llamados sistemas plurales (paralelos) de justicia (Venezuela), las leyes consuetudinarias, los usos y costumbres (México), etc.

- *La regularización y los derechos del ciudadano*: el creciente reconocimiento de los derechos del ciudadano se hizo aparente en muchos de los casos estudiados. Entre dichos derechos figuran el derecho a la vivienda (en México, aunque no se cumple), el derecho al acceso a la vivienda (Perú y El Salvador), y el derecho a beneficios de infraestructura y urbanización. Asimismo, es importante reconocer que los derechos del ciudadano también traen consigo “deberes del ciudadano”, particularmente en lo que se refiere al pago de impuestos y al consumo.

LA REGULARIZACIÓN COMO MEDIO DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Durante las deliberaciones del foro se hizo obvio que un objetivo cada vez más explícito de la regularización es alcanzar la integración social a través de la incorporación de la población de bajos ingresos a la mayoría social y a la estructura urbana. Esto se manifiesta con mayor frecuencia en referencia al “rescate” de la población de bajos ingresos y de otros grupos marginales y su incorporación a la ciudadanía urbana. Éste ha sido uno de los objetivos primordiales del programa Favela-Bairro en Brasil, el cual, al menos en parte, estuvo orientado a romper los círculos de delinquentes juveniles y tráfico de drogas, y a rescatar a la población local de su influencia.

Un problema potencial de este enfoque reside en que los conceptos de “buen ciudadano” y “mayoría social” son construcciones sociales que frecuentemente están cargadas de valores y que pueden derivarse a partir de una cierta clase social o un grupo dominante del poder. La regularización con motivos de alcanzar la integración dentro de un amplio marco de oportunidades sociales tales como la educación pública y los servicios de salud es una cosa; la regularización para lograr la convergencia social y la conformidad es otra. Sin embargo, la investigación y la literatura sobre esta materia continúan siendo incipientes, y la noción completa de ciudadanía con sus correspondientes derechos y responsabilidades forma parte de una agenda todavía poco considerada.

CONCLUSIONES

Este foro internacional hizo énfasis en la necesidad de estar conscientes de las distintas razones subyacentes a la regularización física y jurídica en cada país, y de tomar en cuenta que estas razones se encuentran estrechamente relacionadas con los procesos políticos y de planificación. Para que la regularización funcione bien, debe haber un compromiso político genuino tal que todos los departamentos y oficiales que intervengan lo hagan con la mayor integración, cooperación y autorización. También se necesita pensar creativamente sobre sistemas alternativos, sistemas “paralelos” de propiedad, y sobre oportunidades para la real participación del público en la toma de decisiones en todas las etapas del proceso de regularización.

El compromiso y el sustento financieros son también temas importantes. A menos que la regularización vaya acompañada por la recuperación del costo a largo y mediano plazo a través de impuestos, tasas al usuario y avalúos diferidos, los programas continuarán dependiendo mayormente del financiamiento externo y de subsidios, lo cual limita seriamente la extensión y la escala de su aplicación.

La interesante última sesión del foro permitió a los participantes reflexionar sobre las futuras direcciones de investigación y análisis de políticas de regularización del mercado de la tierra. Cinco áreas principales emergieron de esta sesión. Primero, se reconoció la necesidad de identificar a los diversos actores y grupos de intereses involucrados en la promoción del desarrollo de tierras irregulares o ilegales, para empezar, y de hacer explícitas las diferencias entre invasiones de tierras, subdivisiones de propietarios, subdivisiones de empresas y otras acciones semejantes. Se planteó que la irregularidad es generada por varios actores y grupos de intereses con fines de lucro, y no únicamente el resultado de un proceso disfuncional de urbanización.

Segundo, se analizó la necesidad de alejarse del pensamiento dualista y romper con la definición del concepto del mercado de la tierra en términos de la ciudad formal e informal, la ciudad paralela, o los barrios normales y deficientes, todos los cuales implican que los sectores pobres se encuentran atrapados en un mercado separado. En realidad, hay un mercado único de la tierra que está segmentado, no separado, a lo largo de una continuidad en términos de acceso y capacidad de adquisición.

Tercero, se necesita afrontar el problema de la capacidad de réplica financiera de experiencias exitosas y las formas posibles de obtener financiamiento a través de subsidios internos, plusvalías, tasas de valorización, gastos de impuestos, tasas progresivas de consumo, y otros mecanismos.

Cuarto, necesitamos hacernos menos los ciegos ante las diferencias de género. Es importante que pensemos con más imaginación al definir las prioridades de regularización para cada género, y que exploremos esquemas innovadores de programas de títulos que respondan a la necesidad de satisfacer los derechos específicos a la vivienda y al domicilio de la mujer.

Finalmente, necesitamos ser mucho más precisos en nuestra terminología y, más importante aún, reconocer que hay una “construcción social” imbuida en el lenguaje. Los términos adoptados por cada sociedad revelan la forma en que esa



Barrio de Medellín donde PRIMED está involucrado en la intervención y consolidación de obras de infraestructura.

sociedad ve y diagnostica la vivienda y los problemas sociales relacionados con ella. La terminología puede conducir a soluciones políticas punitivas o condescendientes, e incluso “criminalizar” a sectores locales de la población. Gran parte de las diferencias y variaciones entre los distintos casos de estudio se derivan de la forma en que cada sociedad construye su percepción del problema de la vivienda y la manera en que esta visión es transmitida a la gente: a través de la terminología, a través de las leyes, los procedimientos y las políticas, y a través de la organización administrativa y burocrática del Estado mismo.

REFERENCIA

- Calderón Cockburn, Julio. 1998. Regularization of urban land in Peru. *Land Lines* 10(3): 2–3.

2.7

Prevención de riesgos en los asentamientos irregulares

Douglas Keare y Luis Javier Castro | Mayo 2001

En los últimos años América Latina ha sufrido muchos desastres naturales que han tenido impactos particularmente graves en asentamientos irregulares de áreas densamente urbanizadas. A partir de las conclusiones de investigaciones que el Banco Mundial y otras instituciones financiaron en México en noviembre de 2000, el Instituto Lincoln copatrocinó un seminario en la ciudad portuaria de Veracruz, enfocado en las vías para atenuar los riesgos y resultados de los desastres naturales. El seminario exploró problemas como:

- la relación entre los asentamientos irregulares en áreas de alto riesgo y la regularización de procesos;
- las actitudes y los esfuerzos de las poblaciones locales;
- los avances tecnológicos recientes y su relevancia para diagnosticar riesgos;
- las lecciones aprendidas de desastres anteriores;
- las experiencias exitosas en la prevención y alivio de desastres.

Representantes de autoridades municipales y organizaciones comunitarias compartieron sus experiencias, así como metodologías técnicas y prácticas aprendidas para identificar zonas de alto riesgo, implementar políticas para reducir asentamientos ilegales en esas zonas y establecer medidas de prevención y alivio. Los participantes también identificaron la importancia de la participación social en el proceso. Las principales conclusiones se resumen a continuación:

- Los asentamientos ilegales o irregulares reflejan la incapacidad de los mercados inmobiliarios de proporcionar espacios residenciales apropiados (de bajo riesgo) para familias de bajos ingresos. Los intentos de proporcionar alivio continuarán viéndose frustrados a menos que este ambiente político mejore.
- En los niveles más altos del gobierno las acciones se emprenden casi exclusivamente de manera reactiva, tal es el caso de las medidas de alivio que se dan solamente después de ocurridos los desastres y los esfuerzos limitados para mejorar la planificación y la preven-

ción. Existe una necesidad urgente de que los gobiernos modifiquen sus prioridades para poder evitar parte de los impactos predecibles de los desastres naturales.

- Los datos e instrumentos de dirección para mejorar los enfoques preventivos deben ponerse a la disposición de los ciudadanos y las autoridades municipales, quienes han generado la mayoría de los esfuerzos exitosos de alivio en los últimos años y se encuentran en la mejor posición para generar iniciativas en el futuro.
- Es importante comenzar a promover y desarrollar pólizas de seguro que retribuirán a los hogares y localidades por daños y pérdidas y pondrán en su lugar las iniciativas para mejorar prácticas con respecto a los niveles de construcción, el mantenimiento de cursos de agua y otras medidas de prevención.
- Dado que la urbanización acelerada y mal administrada ha sido una causa importante del aumento del número de familias en riesgo así como de los niveles de riesgo, una planificación urbana fortalecida debe ser un instrumento cuando se busca reducir los efectos de los desastres.

2.8

La influencia de *El misterio del capital* de Hernando de Soto

Edésio Fernandes | Enero 2002

El crecimiento urbano de los países en vía de desarrollo está invariablemente acompañado por procesos de exclusión social y segregación espacial, cuya consecuencia más notoria es la proliferación del acceso informal e ilegal a la vivienda y al suelo urbano. Dada la carencia de políticas habitacionales adecuadas y de suficientes opciones de vivienda que sean apropiadas y accesibles, millones de pobres urbanos recurren a la invasión de suelos privados o públicos o a la compra ilegal de suelos para crear sus propias viviendas, fenómeno que ha atraído la atención de un buen número de investigadores, legisladores y otras entidades preocupadas por las graves implicaciones socioeconómicas, ambientales y políticas para los pobres urbanos y para el resto de la sociedad.

El economista peruano Hernando de Soto es uno de los intelectuales contemporáneos de mayor influencia dedicados al estudio de este complejo asunto. Sus ideas y propuestas sobre programas de regularización de gran escala, presentadas recientemente en su libro *El misterio del capital* (de Soto 2000), han recibido amplia difusión por parte de los medios de comunicación y elevado el nivel del debate público. La influencia de de Soto se refleja en el hecho de que un número creciente de ciudades y países latinoamericanos y de otros continentes han introducido políticas de regularización basadas en sus ideas; estos programas han dejado una huella significativa en las metodologías internacionales e institucionales sobre reforma inmobiliaria y buenas prácticas gubernamentales. En muchos países, políticos que nunca habían mostrado particular interés en asuntos de desarrollo urbano se han convertido en defensores a ultranza de las ideas de Hernando de Soto. ¿Por qué?

UNA MIRADA A LAS TENDENCIAS DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS

Antes de hacer un análisis directo del trabajo de de Soto, expongamos un breve resumen de la situación actual. El proceso de urbanización de América Latina ha sido especialmente significa-

tivo: para el año 2000, 380 millones de personas (un 75 % de la población total), vivían en áreas urbanas, hecho que la convierte en la región más urbanizada del mundo. Pero si bien en la región latinoamericana se ha intensificado la globalización de los mercados urbanos, también ha habido un aumento vertiginoso de la pobreza. Se calcula que entre el 40 % y el 80 % de los habitantes viven de manera ilegal porque no pueden pagar ni obtener el acceso legal a suelos cercanos a centros de empleo. En consecuencia, la tenencia ilegal se ha convertido en la forma principal de desarrollo del suelo urbano.

Los desalojos forzosos y violentos de los años setenta han ido dando paso a una relativa tolerancia de las ocupaciones ilegales, hasta el punto que en algunos casos se ha producido el reconocimiento oficial de dichos asentamientos. Como respuesta a la creciente movilización social, los gobiernos y legisladores de varios países han se han esforzado en formular programas de regularización con el objetivo de modernizar las áreas informales y reconocer los derechos al suelo y a la vivienda de sus ocupantes, para así legalizar su tenencia.

La gran mayoría de los programas de regularización de la tenencia se han estructurado en torno a dos objetivos interconectados: 1) reconocer la seguridad de tenencia y 2) promover la integración socioespacial de comunidades informales dentro de una estructura y sociedad urbana más amplia. Ahora bien, la definición de “seguridad de tenencia” varía en la teoría y en la práctica. Por ejemplo, la Campaña Mundial de Tenencia Segura de las Naciones Unidas cuenta entre sus objetivos proteger a los pobres urbanos contra el desalojo, además de otros objetivos fundamentales como ayuda para un bienestar sostenible, acceso a servicios básicos, adquisición de ciudadanía urbana, certeza e incentivos de inversión, movilización de comunidades dispares y realce de la función de la mujer.

En general, los programas de regularización de América Latina han tenido más éxito en la modernización de asentamientos mediante inversiones públicas en infraestructura urbana y provisión de servicios, que en los programas de legalización. La definición de los derechos atribuibles a los ocupantes presenta grandes variaciones, que van desde títulos (tales como tenencia absoluta o tenencia temporal) hasta contratos (tales como arrendamiento social y otros mecanismos de arrendamiento) y permisos administrativos precarios (p. ej., licencias temporales y certificados de ocupación). Un sinnúmero de obstáculos jurídicos, técnicos y financieros ha causado el fracaso de la mayoría de las transferencias de títulos individuales de propiedad absoluta.

CONTRIBUCIONES DE DE SOTO AL DEBATE

Aunque de Soto ha sostenido ser el iniciador del debate, la suya ha sido más bien una contribución de importancia innegable a esa discusión eterna que existe sobre la necesidad de enfrentar el fenómeno de informalidad e ilegalidad con políticas de legalización de asentamientos informales y otras actividades económicas extralegales. Este debate ha estado a cargo de un número creciente de planificadores y legisladores desde los años setenta, pero de Soto replanteó la discusión y hasta cierto punto ha contribuido a ampliar su alcance y sus objetivos.

Quizás el gran atractivo de la propuesta de de Soto es que, quizás mejor que ninguna otra, ha



Asentamientos informales en expansión tales como éste en las afueras de Campinas, Brasil, se han convertido en lugares comunes del paisaje latinoamericano a medida que los arreglos de tenencia ilegales se han convertido en la principal modalidad de desarrollo del suelo urbano.

podido recalcar la dimensión y las implicaciones económicas de la ilegalidad urbana. La mayoría de las investigaciones académicas, movilización social y leyes dirigidas a los asentamientos informales y a la regularización del suelo han estado respaldadas por una combinación de razonamientos humanitarios, éticos, religiosos, sociopolíticos y ambientales. Los razonamientos de de Soto apuntan al efecto significativo que podría tener un buen programa de regularización sobre la economía urbana en general, como resultado de incorporar la creciente economía extralegal informal a la economía formal. Más aún, de Soto sostiene que tales políticas públicas pueden ser el instrumento para reducir la pobreza social.

En su opinión, los pequeños negocios informales y viviendas marginales de los pobres son esencialmente activos económicos (“capital muerto”), que deberían ser revitalizados por el sistema legal oficial y convertidos en un capital líquido que permita a sus dueños el acceso al crédito formal y la posibilidad de invertir en sus viviendas y negocios, y de esa manera fortalecer la economía como un todo. Según sus cálculos, el monto de ese capital muerto de los países subdesarrollados es de unos US\$9,3 billones. La enormidad de esta cifra ha atraído la atención de muchos políticos, promotores de suelo, funcionarios públicos y organizaciones financieras de renombre (Bourbeau 2001). A continuación se expone un resumen de su línea de pensamiento:

“En su mayoría, los pobres ya son dueños de los activos necesarios para hacer un éxito del capitalismo

[...]. Sin embargo, poseen dichos activos de forma inadecuada [...] puesto que no existen medios que los ayuden a respaldar sus propiedades y crear capital [...]. Tienen casas, pero no tienen títulos de propiedad [...], justamente la herramienta que necesitan para generar plusvalía” (Mammen 2001).

En su primer libro, *El otro sendero* (de Soto 1986), de Soto abogaba por la formalización de los asentamientos informales. En *El misterio del capital* va más allá y declara que el derecho a la propiedad es, tal y como está explícito en el subtítulo del libro, la razón por la cual “el capitalismo triunfa en el Occidente y fracasa en el resto del mundo”. El razonamiento de de Soto comprende tres partes principales:

- la gente necesita sentirse segura de su estado de tenencia legal para poder invertir en mejoras a sus viviendas y negocios;
- la seguridad de tenencia y el consecuente acceso al crédito vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos y negocios informales;
- para proceder con la legalización, hay que suministrar títulos individuales de dominio absoluto, con obligaciones claras y derechos aplicables. Así se permitirá el avance y la erradicación de la pobreza de los países del tercer mundo.

Según de Soto, el reconocimiento del derecho de la propiedad facilita el acceso a crédito y financiamiento. Él sostiene que cuando Estados Unidos y los países europeos mejoraron sus sistemas de propiedad, sus actores económicos supieron reconocer el potencial económico de sus activos, lo cual les permitió producir dinero no inflacionario para financiar y generar productividad. En seguimiento de esa lógica, organizaciones nacionales e internacionales han propuesto (e incluso impuesto) la total legalización de negocios y el reconocimiento incondicional de títulos de propiedad absoluta para los habitantes urbanos de algunos asentamientos como método “radical” para transformar las anquilosadas economías urbanas.

CRÍTICAS A LOS ARGUMENTOS DE DE SOTO

Las ideas de de Soto, atractivas como son, también adolecen de muchas fallas. Ahora, cuando se está aplacando el barullo inicial que ocasionó la publicación de su libro, la discusión ha adquirido un tono cada vez más crítico, giro especialmente importante porque los programas de regularización inspirados en sus ideas han tenido un efecto profundo en la vida diaria de millones de personas.

Para comenzar, se cuestiona cada vez más la metodología de cálculo que llevó a de Soto a obtener esa cifra muy improbable de capital muerto existente. Algunos analistas han señalado que su entendimiento de la función y construcción social de los derechos de propiedad individuales de la historia europea y estadounidense no es del todo correcto (Payne 2001). Otros critican su simplificación excesiva (o incluso conceptos erróneos) de la compleja dinámica de los mercados de suelo urbano informales y formales (Bourbeau 2001). Quien esto escribe ha hecho énfasis en la función específica (¡quizás única!) de la posesión del suelo en los países en vías de desarrollo, especialmente en América Latina, donde la histórica combinación de mercados de capital débiles,



Este desarrollo habitacional privado para familias de bajos ingresos en una zona rural de El Salvador está construido en suelos baratos que carecen de facilidades de acceso a servicios urbanos y centros de empleo, lo que crea dificultades de vida para los residentes potenciales.

economías de alta inflación y sistemas de seguridad social deficientes ha convertido el valor del suelo en un mecanismo de capitalización fundamental, generador de una cultura de especulación de larga data y de una herencia de patrimonialismo y clientelismo político. Este proceso, además de generar ilegalidad urbana, ha influido profundamente en las condiciones de acceso a la vivienda y suelos urbanos y en la distribución espacial de equipos y servicios públicos.

Otra observación crítica es que de Soto no considera el hecho de que el pobre, a pesar de su pobreza, ya ha acumulado activos a través del acceso al crédito, si bien no de instituciones formales. De hecho, de Soto no aporta indicios de que los bancos y otros institutos oficiales financieros y de crédito estarían preparados para proporcionar crédito sistemático al pobre, aun cuando la experiencia prueba justamente lo contrario. En el Perú de de Soto, por ejemplo, muy pocas personas han podido obtener créditos oficiales a pesar de haber participado en un programa de regularización masivo (Riofrío 1998; Calderón 2001). No sólo eso, sino que estudios realizados en Colombia y otros países latinoamericanos han indicado que los mismos pobres no estarían interesados en obtener crédito oficial dadas las implicaciones socioeconómicas y fiscales de este proceso (Gilbert 2001). Asimismo, estudios recientes han cuestionado la sostenibilidad urbana y socioeconómica de asentamientos ya legalizados en México, Perú, El Salvador y otros países en seguimiento de las ideas de de Soto (Duhau 2001; Kagawa 2001; Zeledón 2001). Tales programas se han limitado,

exclusivamente y de manera artificial, a la legalización formal de asentamientos informales, sin incorporar programas adecuados de modernización u otros programas socioeconómicos, y por tanto no han podido lograr la integración socioespacial.

Desde nuestra perspectiva especialista en materia jurídica, observamos tres fallas principales en el razonamiento de de Soto. Primero que todo, al hablar sobre la importancia de legalizar los asentamientos informales, él no ha cuestionado la naturaleza del sistema jurídico, que es el primer generador de la ilegalidad urbana. En nuestra opinión, cualquier discusión sobre leyes e instituciones jurídicas debe estar respaldada por un entendimiento crítico de la naturaleza del proceso legislativo, como también por las condiciones para la aplicación de la ley y la dinámica del proceso de construcción social de la ilegalidad urbana. En particular, hemos argumentado que el tratamiento jurídico de los derechos de propiedad debe separarse del contexto estrecho e individualista de la ley civil para poder interpretar la materia bajo un criterio de orientación social de la ley urbana pública redefinida (Fernandes 2001).

En este contexto, de Soto no sólo dista de ser radical, sino que es más bien bastante conservador. No ha podido calificar la discusión sobre derechos de propiedad y pareciera suponer que existe una definición “natural” universal y no histórica de tales derechos, a pesar de que tanto en países latinoamericanos como en otros países en desarrollo el Estado ha dado diferentes tratamientos a las diversas formas de derechos de propiedad (financieros, industriales, intelectuales, etc.) y a las relaciones sociales que los rodean, facilitando así grados varios de intervención estatal en el dominio de las relaciones de propiedad económicas. Únicamente para el suelo y los bienes inmuebles (formas muy específicas del derecho de propiedad), el Estado no ha afirmado la noción de la función social de la propiedad frente al abordaje individualista dominante dado a tales derechos por la legislación civil anacrónica (Fernandes 1999). Para poder implementar cualquier reforma de ley tal como la propuesta por de Soto, es necesario estudiar los factores históricos y políticos que han permitido la supervivencia del liberalismo legal clásico en América Latina. No podemos pasar por alto la relación cercana y al mismo tiempo contradictoria que hay entre legalidad e ilegalidad (Fernandes y Varley 1998). Tal abordaje crítico a la ley ciertamente serviría para descalificar los razonamientos de de Soto referentes a que el derecho de propiedad individual formal e incondicional puede ser un arma para combatir la delincuencia y el terrorismo.

Una segunda falla de de Soto es que, tal como se ha demostrado en investigaciones realizadas en muchos países en vías de desarrollo, en presencia de ciertas condiciones sociales, políticas e institucionales, los habitantes de los asentamientos informales ya pueden compartir una percepción eficaz de tenencia, tener acceso a crédito y servicios públicos informales (y algunas veces formales) e invertir en mejoras a sus viviendas, todo ello sin la necesidad de títulos legales (Payne y otros 2002).

En tercer lugar, y aún más importante, está demostrado que aunque el reconocimiento de títulos individuales de propiedad absoluta puede promover la seguridad individual de tenencia legal, no garantiza la integración socioespacial. A menos que el proceso de otorgamiento de títulos se

haga dentro del contexto de una serie de políticas públicas que consideren las condiciones urbanas, político-institucionales y socioeconómicas, se corre el riesgo de que los programas de legalización más bien agraven los procesos de exclusión y segregación. Como resultado, es posible que los beneficiarios originales de los programas no puedan permanecer en el suelo legalizado, aunque esto justamente debería ser el objetivo final de los programas de regularización, especialmente en suelos públicos.

Además, contrario a las afirmaciones de de Soto, los programas de regularización han tenido muy poco efecto sobre la pobreza social, en parte porque los mecanismos tradicionales de banca y financiamiento no los han acogido. La raíz del problema es más profunda puesto que los programas de regularización son esencialmente de naturaleza “remedial”. La única manera de que puedan tener un efecto más profundo sobre la pobreza urbana es convirtiéndolos en parte de un grupo más amplio de políticas públicas preventivas diseñadas para promover una reforma urbana general y respaldadas por políticas socioeconómicas dirigidas a la generación de empleos e ingresos. La economía de mercado tiene un papel fundamental en este proceso, pero también se requieren relaciones intergubernamentales sistemáticas, asociaciones público-privadas, y por encima de todo, una movilización social renovada. Además, de Soto no ha considerado las implicaciones básicas que tendría la legalización del suelo desde la perspectiva del medio ambiente y del papel de la mujer.

Para evitar estos efectos nocivos es fundamental identificar y entender los factores que contribuyen al fenómeno de la ilegalidad urbana, a saber, la combinación de mercados de suelo y sistemas políticos además de los sistemas de élite y de exclusión tan típicos de América Latina. Si se quiere legalizar lo ilegal, se deben utilizar estrategias político-jurídicas innovadoras para promover la articulación de la tenencia de suelo individual con el reconocimiento de derechos de vivienda social que faciliten la permanencia de los ocupantes en sus asentamientos ya existentes. No podemos limitar el derecho a la vivienda al derecho a la propiedad individual.

Es necesario que las nuevas políticas de tenencia integren cuatro factores principales: instrumentos jurídicos que creen derechos eficaces; leyes de planificación urbana con sesgo social; organismos político-institucionales y mecanismos de gestión urbana democrática y políticas macrosocioeconómicas de inclusión. La búsqueda de soluciones jurídico-políticas innovadoras debe también incorporar esa dimensión siempre olvidada del papel de la mujer y un intento claro de reducir los efectos que tienen tales políticas en el mercado de suelo. Los beneficios de las inversiones públicas deben estar a disposición de los pobres urbanos y no de los promotores de suelos privados, tal como ha ocurrido frecuentemente en los asentamientos que se han regularizado en seguimiento de las propuestas de de Soto.

Para concluir, opinamos que los programas de regularización deben aplicarse a grupos específicos, teniendo en cuenta el contexto local histórico, cultural y político como también los arreglos de tenencia ya existentes, tanto legales y habituales como formales e informales. Igualmente, tanto administradores públicos como legisladores no deben ceder a la presión de homogeneizar las leyes de suelo y propiedad. No hay duda de que la propiedad individual es siempre una opción atractiva

que hay que considerar, pero hay muchas otras opciones jurídico-políticas.

Hernando de Soto está en lo correcto cuando cuestiona la legitimidad de los sistemas jurídicos de exclusión. El problema es que él da por sentado que el reconocimiento de la propiedad individual es garantía de la legitimidad a pesar de que otras investigaciones han demostrado que tal cosa no es necesariamente cierta. Aunque tiene razón cuando manifiesta que los legisladores no entienden bien el proceso económico, muchos observadores piensan que es de Soto quien no entiende y quien necesita recibir unas cuantas lecciones sobre los procesos económicos y jurídicos.

REFERENCIAS

- Bourbeau, Heather. 2001. Property wrongs: How weak ideas gain strong appeal in the world of development economics. *Foreign Policy* (November/December): 78–79.
- Calderón Cockburn, Julio A. 2000. Análisis comparativo de la población beneficiaria y la no beneficiaria por el Plan Nacional de Formalización. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): 65-92.
- Duhau, Emilio. 2001. Impactos de los programas de regularización: notas a partir de la experiencia mexicana. Trabajo presentado en el curso “Mercados de suelo informales: Regularización de la tenencia del suelo y programas de modernización urbana” del Instituto Lincoln en Cambridge, Massachusetts (octubre).
- de Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero*. Perú: Editorial El Barranco. <http://www.ild.org.pe/esp/other3.htm>.
- _____. 2000. *El misterio del capital*. Perú: Editorial El Comercio. http://www.ild.org.pe/esp/mystery_spanish.htm.
- Fernandes, Edésio. 1999. Redefining property rights in the age of liberalization and privatization. *Land Lines* 11(6): 4–5.
- _____. 2001. Law and the production of urban illegality. *Land Lines* 13(3): 1–4.
- Fernandes, Edésio y Ann Varley, eds. 1998. *Illegal cities: Law and urban change in developing countries*. London: Zed.
- Gilbert, Alan. 2001. On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: What difference does legal title make? Trabajo presentado en el Taller N-AERUS en Leuven, Bélgica (junio).
- Kagawa, Ayako. 2001. Policy effects and tenure security perceptions of Peruvian urban land tenure regularization policy in the 1990s. Paper presented at N-Aerus Conference in Leuven, Belgium (May 23-26). http://www.naerus.net/sat/workshops/2001/index_papers.html
- Mammen, David. 2001. Roundtable discussion for the international division of the American Planning Association. *Interplan* (June): 2–9.
- Payne, Geoffrey. 2001. The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else. *Habitat Debate* (September) 7(3): 23.
- Payne, Geoffrey y otros. 2002. *Land, rights and innovations: Secure land for the urban poor*. London: International Technology Development Group (ITDG).
- Riofrío, Gustavo. 1998. Why have families mortgaged so little? Trabajo presentado en el Taller del Instituto Lincoln “Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe”. Cambridge, Massachusetts (julio).
- Zeledón, Aída. 2001. Tierra urbana y procesos de regularización en El Salvador. Problemas de hecho y de derecho. Trabajo presentado en el curso “Mercados de suelo informales: Regularización de la tenencia del suelo y programas de modernización urbana” del Instituto Lincoln en Cambridge, Massachusetts (octubre).

2.9

El misterio del crédito

Julio Calderón Cockburn | Abril 2002

La introducción de programas de adjudicación de títulos de propiedad al mercado de suelo informal parecía ser la solución mágica al problema de la pobreza en países del tercer mundo. Varios gobiernos suspiraron de alivio al pensar que la lucha contra la pobreza ya no requeriría las complejas y estresantes medidas de redistribución, eternas causantes de conflictos entre clases y grupos sociales. Según esta fórmula mágica, bastaría con que los habitantes urbanos informales (alrededor del 50 % de la población de las grandes ciudades) registraran sus propiedades formalmente para obtener los títulos de propiedad, para entonces poder obtener préstamos hipotecarios de bancos privados. Con sus títulos y su recién adquirido acceso a los préstamos, la población necesitada podría aumentar su capital inmobiliario, mejorar sus viviendas y establecer pequeños negocios (de Soto 1986; 2000).

Con objeto de someter esta hipótesis a prueba y a petición del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI), el autor realizó un estudio de la política de registro predial oficial de Perú, bajo la cual se otorgaron más de un millón de títulos de propiedad entre 1996 y 2000. Los encargados de ejecutar esta política fueron la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y el Registro Predial Urbano (RPU). Tal como se estableció en el Decreto de Ley 803 de Perú de marzo de 1996, la política de registro predial se propuso establecer una relación formal entre la distribución de títulos de propiedad, el acceso a mecanismos formales de crédito y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Basado en la información aportada por las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO) de 1998 y 1999 realizadas por el INEI, en el estudio se analizaron datos de viviendas que habían sido adquiridas a través de invasiones u otros medios ilegales y que carecían de títulos de propiedad o bien se los había otorgado COFOPRI a través del proceso de regularización. De un total de 3.572.091 unidades habitacionales urbanas para ambos años, la base de datos del estudio incluyó 913.335 unidades en 1998 y 1.033.480 en 1999. El indicador utilizado para determinar el acceso al crédito fue el financiamiento obteni-

do para la ampliación de la vivienda u otros gastos para el hogar, mientras que para determinar las condiciones de vida se utilizaron como indicadores la estructura de la vivienda y la existencia de servicios básicos.

Los promotores de la regularización de la propiedad en Perú sostienen la necesidad de otorgar títulos de propiedad a gran escala reconociendo la ocupación informal (es decir, legalizando la tenencia del suelo) y adjudicando títulos de propiedad registrada, a fin de establecer los vínculos necesarios para abrir las puertas al crédito formal. El registro oficial es el procedimiento jurídico por el cual el derecho a la propiedad lleva a la tenencia legal. En forma particular, el



Para mejorar sus hogares, los propietarios de viviendas informales y regularizadas prefieren utilizar sus propios recursos o pedir ayuda financiera a familiares y amigos antes que obtener préstamos bancarios.

registro formal establece vínculos entre la legalización de suelo y propiedades y el acceso a hipotecas a través de la banca privada. Tal como lo establece la Asociación Path to Property (organización dedicada a la promoción mundial de estas políticas), detrás del proceso de registro formal se esconde la filosofía de que la prosperidad de los países con economías de mercado se debe principalmente a sus adecuados sistemas de propiedad, que permiten operar sus mercados mediante derechos de propiedad intercambiables en un mercado amplio.

Los derechos de propiedad deben formalizarse y los instrumentos de intercambio de acceso universal deben registrarse en un sistema central regido por reglamentos y normas jurídicas. Así, los tenedores pueden presentar pruebas irrefutables de su propiedad y protegerse contra el fraude y la incertidumbre. Por consiguiente, el registro oficial de la propiedad facilita canalizar la “energía” del sector informal hacia economías de mercado organizadas y prósperas. Vista desde esta perspectiva, la informalidad no es otra cosa que la incapacidad de los gobiernos de hacer que sus leyes satisfagan las verdaderas circunstancias en que su gente vive y trabaja. No obstante, tal punto de vista no logra reducir un fenómeno complejo a su dimensión jurídica y descuida sus aspectos económicos.

POLÍTICA Y RESULTADOS DE LA TITULACIÓN DEL SUELO

Con el objeto de acelerar la distribución de los títulos de propiedad y evitar problemas burocráticos, se transfirió esta responsabilidad de las municipalidades a COFOPRI. El Banco Mundial apoyó esta política y en diciembre de 1998 otorgó a COFOPRI un préstamo de US\$38

TABLA 2.9.1 Mejoras de viviendas regularizadas e informales fuera de Lima, 1998–1999 (%)

	1998			1999		
	Regularizadas	Informal	Diferencia	Regularizadas	Informal	Diferencia
Mejoras de paredes	67,0	41,5	25,5	78,5	44,0	34,5
Mejoras de pisos	75,6	48,0	27,6	80,0	54,0	26,0
Mejoras de techos	61,0	21,0	40,0	78,0	23,0	55,0

millones. Entre 1996 y 2000 se otorgaron 1.134.000 títulos de propiedad debidamente inscritos, 645.165 de ellos en Lima, 112.631 en Arequipa y 74.180 en Trujillo (las tres ciudades más grandes de Perú, en ese orden). Si bien es innegable el éxito de la política de registro formal en términos de distribución y registro de títulos de propiedad, es cuestionable haber eliminado la figura de las municipalidades en el proceso y mermado su función jurídica en el sistema urbano.

Una vez ejecutada la política, se observó una estrecha relación entre el registro oficial de propiedad y las condiciones de vida en Lima. Entre 1998 y 1999 las viviendas regularizadas de la ciudad capital (antiguamente ilegales o informales) mostraron mejoras de construcción en paredes, pisos y techos; sin embargo, también se observaron mejoras de paredes y pisos en las viviendas no regularizadas. En el resto del país, el número de viviendas informales de las áreas urbanas sobrepasa al de viviendas regularizadas.

Si bien entre 1998 y 1999 el número de viviendas regularizadas fuera de Lima aumentó (de 17.929 a 48.869), también aumentaron las carentes de títulos de propiedad (de 371.005 a 392.436), lo cual pone en evidencia la persistencia de los mecanismos de invasión. Entre 1998 y 1999 aumentó la disparidad entre los diferentes tipos de mejoras hechas a las viviendas regularizadas y las informales fuera de Lima para la mayoría de las categorías (ver tabla 2.9.1).

Si se observa la relación entre los títulos de propiedad oficiales y el acceso al crédito, los resultados del estudio muestran que el 34 % de las viviendas de Lima a las que COFOPRI otorgó títulos de propiedad en 1998 (23.965 de un total de 70.725 viviendas) consiguieron varios tipos de financiamiento provenientes de bancos, agencias de préstamo o familiares, para efectos de hacer mejoras o renovaciones en sus hogares. En 1999 alrededor del 18,3 % de las viviendas tituladas (23.804 de un total de 129.588) obtuvieron tal financiamiento. Si bien no se dispone de información oficial sobre el número de solicitudes de crédito que fueron rechazadas, tal resultado demuestra que los hogares oficialmente registrados que adquieren acceso a los préstamos constituyen una minoría, y que de hecho, el número de ellos está en descenso. Varios factores complejos pueden explicar esta situación, entre ellos la recesión económica, la tasa de incumplimiento de pago del 10 % para los préstamos de la banca privada, la renuencia a otorgar préstamos al sector pobre de la población y los temores que tienen estos propietarios a hipotecar sus hogares y sus tierras.

De la misma manera, el número de préstamos bancarios otorgados en Lima a propietarios debidamente titulados disminuyó entre 1998 y 1999 (de 12.750 a 8.993). En cambio, en

el mismo período aumentó el uso de recursos propios para financiar las mejoras a las viviendas (de 12.282 a 14.811). Como puede verse, no sólo una gran mayoría de los propietarios está gastando fondos propios en sus viviendas, sino que también se les está dificultando lograr el acceso a instituciones de crédito, todo esto a pesar de tener el registro formal de sus propiedades. Un estudio realizado por COFOPRI-DESCO (Riofrío 2001) identificó varias características que comparten las personas que están dispuestas a hipotecar sus propiedades:

- pertenecen a familias nucleares estables;
- marido y mujer son asalariados;
- tienen mentalidad empresarial y disposición a correr riesgos;
- manejan negocios propios (micronegocios, taxis, etc.);
- están informadas sobre el Registro de Suelo Urbano.

De los 12.750 hogares oficialmente registrados y regularizados en Lima que también recibieron préstamos bancarios en 1998 para fines de renovaciones y mejoras, el 52,6 % los obtuvo a través del Banco de Materiales y el 47,4 % de la Empresa Nacional de Construcciones y Edificaciones (ENACE). En 1999, 8.993 hogares oficialmente registrados y regularizados recibieron préstamos para renovaciones y mejoras, el 84,43 % del Banco de Materiales y el 15,57 % de la ENACE. Puesto que ambas son entidades públicas que otorgan préstamos subsidiados (a la misma tasa de interés anual de 7 %), no hay conexión entre el registro propietario oficial a través de los programas de regularización y el acceso a préstamos de la banca privada.

En cuanto al financiamiento para otras clases de gastos domésticos, en 1999 apenas el 8,7 % de los hogares registrados en Lima (11.323 de un total de 129.588) recurrieron a alguna clase de ayuda financiera. Dado que ninguna entidad pública otorga préstamos para este tipo de gastos, la mayoría de los hogares recibe el financiamiento por parte de amigos y parientes (47 %) u otras fuentes como agencias de préstamos (25 %). Sólo el 28 % de estos 11.323 hogares registrados obtuvieron préstamos de la banca privada para gastos del hogar.

En otras áreas urbanas, la situación de los hogares oficialmente registrados es diferente a la de Lima. En 1998 el uso de fondos propios superó a los préstamos bancarios para efectos de realizar



Un desarrollo comercial de viviendas en una comunidad enrejada (en primer plano) compite por suelo de la periferia urbana con un asentamiento informal autoproducido (al fondo).

mejoras a la vivienda (78,7 % en comparación con 21,2 %), mientras que lo contrario ocurrió en 1999 (51,3 % de préstamos bancarios en comparación con 42,9 % de fondos propios). En 1998 todos los préstamos fueron préstamos públicos otorgados por el Banco de Materiales, mientras que en 1999 el 93 % provino de dicha fuente. En cuanto a los préstamos para otros gastos domésticos, sólo el 13 % de los hogares oficialmente registrados (6.163 de un total de 47.302) recibieron en 1999 algún tipo de financiamiento. De este pequeño grupo, el 45 % recibió asistencia financiera de agencias de préstamos y otras fuentes; el 34 %, de amigos y parientes, y el 21 % de sus empleadores o centros de trabajo. Ninguno de ellos obtuvo fondos de la banca privada.

CONCLUSIONES

El estudio arrojó las siguientes conclusiones en cuanto a la relación que hay entre el registro oficial de títulos y el acceso al crédito:

- En general, y pese al aumento de las propiedades regularizadas entre 1998 y 1999, el acceso a préstamos disminuyó durante ese período. Este hecho coincidió con la recesión económica y problemas afines que afectaron a los bancos privados.
- El uso de recursos personales supera al de los préstamos bancarios como fuente de financiamiento para la ampliación de las viviendas, tanto regularizadas como informales. Los préstamos para otros gastos domésticos provienen principalmente de parientes y amigos, seguido por bancos privados y sistemas prestamistas informales. Las familias de bajos recursos utilizan principalmente fondos propios o provenientes de redes sociales para efectuar mejoras a sus viviendas (regularizadas e informales); los recursos de instituciones formales públicas o privadas son secundarios.
- Como hecho sorpresivo, los hogares informales gozan de más acceso a préstamos de la banca privada que los regularizados. Por ejemplo, en 1999 el 100 % de los préstamos para mejoras a las viviendas regularizadas por COFOPRI en Lima fueron préstamos públicos (es decir, no hubo préstamos privados), mientras que el 28 % de las viviendas no regularizadas obtuvo préstamos privados. Estos números sugieren que los criterios de préstamos que usa la banca privada se basan en la estabilidad laboral y las entradas mensuales fijas, más que en la tenencia de suelo. La información obtenida de la ENAHO muestra que en 1998 el 25 % de las familias ocupantes de viviendas informales ganaron aproximadamente US\$747,50 por mes, cifra equivalente a 6 a 7 salarios mínimos mensuales. En contraste, apenas el 12 % de las familias ocupantes de propiedades registradas oficialmente y regularizadas por COFOPRI recibieron un salario comparable. Esta paradójica situación, en la que los propietarios de títulos no tienen acceso a los bancos privados mientras que quienes carecen de títulos tienen mayores entradas económicas y mejor acceso a préstamos, quizás pueda explicarse por el hecho de que COFOPRI, en su empeño de otorgar rápidamente un gran número de títulos y de crear impacto político, concentró sus esfuerzos en barrios más recientes y fragmentados donde era fácil

identificar a los propietarios, en desmedro de barrios más antiguos donde las familias conviven con varias generaciones bajo un mismo techo, lo que dificulta la identificación de propietarios.

- Tanto para las propiedades regularizadas como las informales, las principales fuentes de préstamo fueron entidades públicas que otorgaron préstamos subsidiados (p. ej., el Banco de Materiales).

Como puede observarse, no existe una relación directa entre el número de títulos de propiedad otorgados a los ocupantes informales y su subsiguiente acceso a préstamos de la banca privada. Esta conclusión fue confirmada cuando el gobierno de transición, luego de la salida del ex presidente Alberto Fujimori (1990-2000), reveló en 2001 que se habían registrado apenas 12.388 hipotecas en el RPU en todo el país, lo cual equivale a apenas un 5 % de los beneficiarios potenciales. Si bien los centros de registro pueden ser útiles, ciertamente no hay suficientes para incrementar el acceso al crédito. Una política eficaz requiere el estudio profundo de un número de factores diferentes, entre ellos:

- Las políticas en que se basan los préstamos de la banca privada. Tanto en América Latina como en los Estados Unidos abundan las políticas discriminatorias (por ejemplo, los tratamientos negativos que se dan a las poblaciones de bajos recursos).
- La cultura popular del crédito, particularmente el miedo que siente el pobre de perder su propiedad (¡prácticamente su único activo!), como también la falta de entendimiento de los conceptos de títulos de propiedad, crédito e incluso banca. Es importante estudiar los patrones de inercia cultural sometidos a prueba por este tipo de políticas y considerar las oportunidades educativas que podrían facilitar estos procesos.
- La renuencia de la población a registrar sus propiedades y a utilizar los registros.

Este artículo y la investigación que lo respalda no pretenden menoscabar la importancia de las políticas diseñadas para facilitar el acceso al crédito de la población pobre mediante programas de regularización. Por el contrario, dichas políticas son importantes y deben incentivarse, aunque no podemos sugerir que constituyan el único medio para atacar la pobreza urbana. Para que el sistema pueda mejorar, es fundamental contar con un mejor entendimiento del sistema de crédito y de la cultura de crédito popular, así como también desarrollar programas de asistencia financiera que hagan frente a la resistencia que tienen los pobres y la banca a las hipotecas.

REFERENCIAS

- de Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero*. Perú: Editorial El Barranco. <http://www.ild.org.pe/esp/other3.htm>.
- _____. 2000. *El misterio del capital*. Perú: Editorial El Comercio. http://www.ild.org.pe/esp/mystery_spanish.htm.
- Riofrío, G., J. Calderón y M. Zolezzi. 2001. *Estudio sobre cultura registral*. Lima: COFOPRI-DESCO. Agosto.

2.10

La regularización de la tierra urbana en Perú

Julio Calderón Cockburn | Mayo 1998

En el área metropolitana de Lima, el acceso a la tierra urbana por parte de los sectores populares presenta un historial de problemas que son resultado de la combinación de una ocupación irregular y espontánea de la tierra con políticas de corto alcance para regularizar la tenencia de las tierras. En vez de contribuir a una solución, estas políticas diseñadas para resolver o mitigar la ocupación irregular han aumentado el problema.

El seminario “Gobiernos locales y gestión del suelo urbano: Perú y América Latina”, llevado a cabo en Lima en febrero, reunió a representantes municipales, expertos de América Latina y líderes de la comunidad para debatir si el actual marco regulador garantiza el crecimiento ordenado y equitativo de Lima y de otras ciudades peruanas. El programa fue organizado por el Instituto Lincoln, el Instituto de Desarrollo Urbano CENCA (organización no gubernamental de la comunidad), la Asociación de Municipalidades del Perú y la red de políticas de suelo de Habitat International Coalition (HIC).

POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN

Por regularización de la tierra se entiende en general el proceso de intervención pública en zonas ocupadas ilegalmente, a fin de proveer mejoras de infraestructura urbana y reconocer títulos de propiedad u otros derechos de ocupación. Muchos países en desarrollo requieren políticas de regularización para contrarrestar los patrones irregulares (y a veces ilegales) de desarrollo de la tierra, en los que la ocupación del terreno e incluso la construcción de viviendas precede a la instalación de obras de infraestructura y a la documentación legal.

Desde 1961 el gobierno central de Perú ha apoyado políticas que permitieron que la población de bajos ingresos ocupara las tierras públicas vacantes, consideradas como un recurso natural de “banco de tierras”. La mayor parte de estos terrenos eran arenosos, casi desérticos, ubicados en los alrededores de Lima y de poco valor comercial. Para 1993, un 34 % de la población de Lima vivía en “barriadas” o asentamientos irregulares.

Ante la ausencia de políticas eficaces que garanticen el acceso legal y organizado a la tenencia de la tierra, la permisividad que dio pie al desarrollo irregular de estas áreas periféricas ha llevado a una crisis que domina actualmente el debate de las políticas relativas a la tierra urbana (ver cuadro). Muchos funcionarios gubernamentales y otros observadores reconocen que el sistema en sí mismo fomenta y permite el crecimiento informal e irregular, y que algunas de las políticas diseñadas para regularizar la tierra han contribuido en la práctica a crear más irregularidades.

PROBLEMAS DEL MANEJO DE LA TIERRA URBANA

El manejo de las políticas de la tierra urbana en Perú está siendo reexaminado debido a tensiones entre el gobierno central y el gobierno municipal. Entre 1981 y 1995 las municipalidades administraron los procedimientos, autorizaciones y políticas relacionados con la regularización de la tierra. En 1996 el gobierno peruano centralizó la administración de los recursos económicos sobre la vivienda y el desarrollo urbano, retomando así los temas de regularización. Esta centralización política, administrativa y fiscal ha creado serias ineficacias e ineficiencias puesto que las agencias de los gobiernos municipales tienen que seguir respondiendo a las demandas diarias de la población respecto a tierra y vivienda.

También existen tensiones a causa de las contradicciones entre el marco jurídico y el mercado informal de las transacciones cotidianas. Esta falta de relación se refleja en la falta de comprensión y desconfianza que existe entre las autoridades y los agentes privados e individuos que operan fuera del marco de las políticas formales.

A pesar de los intentos por parte de municipalidades y organizaciones no gubernamentales de mejorar la coordinación e implementación de las políticas de la tierra que afectan a los mecanismos del mercado formal e informal, los líderes políticos todavía toman las decisiones finales. Esta situación agrava la politización de la gestión pública (por ejemplo, a través de políticas creadas para satisfacer a los políticos en vez de a la comunidad), al mismo tiempo que fomenta una perspectiva de corto plazo, puesto que la autoridad gobernante está más interesada en el trabajo inmediato que en el seguimiento

POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DE TENENCIA DE LA TIERRA EN LIMA

Febrero 1961-1980: Se estableció la Ley 13517 que responsabilizaba a varias agencias del gobierno central de la regularización de los procedimientos de tenencia de la tierra, pero sólo se emitieron 20.000 títulos.

1981-1995: La función de emisión de títulos fue transferida a la municipalidad de Lima y la entrega de títulos de propiedad de la tierra aumentó a unos 200.000. En los años noventa la capacidad de entrega de títulos disminuyó gradualmente hasta generar una crisis en el mercado de la tierra.

Abril 1996: La Comisión del Estado de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) asumió las responsabilidades que estaban asignadas a la municipalidad. A partir de la promesa presidencial de incorporar la población de bajos ingresos al proceso del mercado de la tierra, se entregaron cerca de 170.000 títulos de propiedad entre julio de 1996 y julio de 1997. Se espera emitir 300.000 títulos más para el año 2000. Sin embargo, COFOPRI afirma que el 90 % de los títulos entregados antes de 1995 presenta problemas de registro, de manera tal que muchos de los títulos entregados desde 1996 son revisión de otros entregados anteriormente. En consecuencia, es difícil determinar la cantidad exacta de títulos emitidos bajo cada administración.



Ejemplo de un asentamiento informal en Lima.

detallado de planes de desarrollo que requieren un plazo más largo para su ejecución. Como resultado, los problemas graves de crecimiento de Lima no reciben una respuesta adecuada del marco regulador, jurídico y político actual.

PROBLEMAS COMUNES

Un aspecto importante de este seminario en Perú fue el intercambio de experiencias con otras ciudades latinoamericanas y asiáticas donde los gobiernos municipales pueden utilizar recursos públicos para promover ciudades más orde-

nadas. Aun cuando los problemas del manejo de la tierra son amplios y complejos, se identificaron ciertos problemas comunes que deberán analizarse en programas futuros:

- El desarrollo de políticas públicas e iniciativas de la comunidad para recuperar el valor de la tierra “intermedia”, que se encuentra en proceso de desarrollo y es frecuentemente la más vulnerable a la especulación.
- Programas municipales de vivienda que utilicen el marco jurídico existente para fomentar la ocupación ordenada del espacio.
- La necesidad de promover la coordinación entre los diversos agentes públicos y privados, así como mecanismos que apoyen créditos financieros para la población de bajos ingresos, la construcción de viviendas, los servicios básicos de infraestructura y las estrategias de participación vecinal.
- Las políticas de regularización de la tierra y su articulación con políticas de acceso a la tierra, para romper el círculo vicioso de irregularidades que causa los problemas actuales de manejo y de crecimiento urbano.
- Mayor comprensión de la dinámica de los mercados formales e informales de la tierra por parte de los encargados de desarrollar e implementar las políticas apropiadas para dirigir las complejas actividades vinculadas al mercado de tierras.

2.11

Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia

Margaret Everett | Noviembre 1999

Muchos gobiernos latinoamericanos han mejorado el proceso de legalización de los asentamientos periféricos y han reconocido el derecho a la vivienda y la postura de las Naciones Unidas que condena los desalojos forzosos como violaciones de los derechos humanos. Así y todo la práctica del desalojo persiste, con repercusiones devastadoras para familias y vecindades y para con los esfuerzos de mejoramiento de grandes áreas urbanas. Al perpetuar un clima de miedo e incertidumbre, esta amenaza hace que la gente pierda las ganas de invertir recursos y mano de obra en sus hogares y barrios.

Los desalojos en América Latina surgen del fenómeno de ocupación ilegal, producto a su vez de factores como la urbanización incontrolada, la falta de recursos financieros por parte de la población pobre y de los gobiernos municipales, y la carencia de títulos de propiedad legales o debidamente registrados. En tales circunstancias, la necesidad de supervivencia impulsa al pobre urbano a valerse de una variedad de mecanismos como subdivisiones ilegales, invasiones y viviendas autoconstruidas para satisfacer sus necesidades de alojamiento y de comunidad.

Los moradores de Chapinero Alto, al noreste de Bogotá (Colombia), han enfrentado 30 años de intentos de desplazamiento y desalojo. Muchas de las familias que viven en esta periferia urbana montañosa son descendientes de los trabajadores de haciendas situadas en la región de la sabana (alto llano). Conforme las haciendas se vendieron para dar paso a la expansión urbana, los trabajadores no tuvieron más alternativa que vivir en las colinas, cuyo valor era considerado despreciable por los desarrolladores inmobiliarios de mediados del siglo XX.

A principios de los años setenta, los anuncios del plan de construcción de una autopista generaron una oleada especulativa y varios intentos de expulsión. Los moradores y sus aliados en universidades e instituciones religiosas formaron un frente social masivo que impidió varios desalojos, pero que no pudo detener la especulación. Para la época de finalización del proyecto (mediados de los años ochenta) pocas familias habían tenido que salir para dar paso a la carre-

tera, pero los barrios tuvieron que volver a hacer frente a otra oleada de intentos de desalojo.

A principios de los años noventa la amenaza surgió nuevamente, esta vez en nombre de proyectos de desarrollo sostenible y de las denuncias hechas por el gobierno y varios grupos privados, que afirmaban que los barrios pobres atentaban contra el frágil medio ambiente circundante. Desde ese entonces los ocupantes se han visto obligados a luchar de mil maneras para defenderse contra los intentos de desalojo, y tal clima de inestabilidad ha desalentado cualquier proyecto de mejora bien sea por parte de los moradores como por parte del gobierno.

REFUGIADOS DEL DESARROLLO

Las causas de los desalojos son variadas, pero típicamente se atribuyen directa o indirectamente a proyectos de renovación urbana. Debido a la creciente escasez de terrenos urbanizados, la competencia y los desalojos obligan a los moradores de los asentamientos informales a trasladarse a la periferia. En Bogotá, la expansión de la ciudad ha convertido a Chapinero Alto en uno de los predios más codiciados de la ciudad. A las víctimas de los desalojos o “refugiados del desarrollo” se les acusa frecuentemente de obstaculizar el progreso cuando protestan, y raramente se les ofrece una indemnización o participación en programas de reubicación. En los casos de especulación, a menudo las familias se ven obligadas a pasar el trago amargo de ser despojadas de sus hogares prácticamente sin previo aviso.

Los gobiernos municipales desempeñan un papel principal en los procesos de desalojo, junto con propietarios de tierras, empresas urbanizadoras, cuerpos policiales y fuerzas armadas. Sacar a los pobres de los predios deseables no sólo facilita emprender proyectos de infraestructura e inmuebles de lujo, sino que también libera al rico del contacto diario con el pobre. Gobernantes y promotores suelen defender sus acciones en aras del embellecimiento y mejoramiento de la ciudad, o aseveran que las barriadas pobres son un caldo de cultivo de problemas sociales. Además, cada vez más se justifican los desalojos tras el escudo de la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Todas estas razones han sido utilizadas por funcionarios gubernamentales y propietarios de títulos para eliminar los barrios pobres de Chapinero Alto.

Cuando las familias se ven obligadas a salir de sus predios, no sólo pierden sus tierras y sus hogares, sino también sus vecinos, comunidades y círculos sociales. El estrés psicológico y los daños a la salud causados por meses de incertidumbre pueden ser terribles. Frecuentemente los niños pierden meses de escuela, y sus padres deben viajar distancias considerables para llegar a sus trabajos. Los resultados de estudios antropológicos han demostrado que al dispersarse la población se desmantelan las redes de ayuda mutua y los círculos sociales; éstas son herramientas críticas de supervivencia para los pobres urbanos, quienes suelen encarar problemas económicos e incertidumbre. Estas redes de protección son irremplazables, incluso en los casos en que las familias reciben una indemnización. Por último, el desalojo entraña un alto riesgo de empobrecimiento, especialmente para las personas carentes de títulos de propiedad, puesto que generalmente no reciben indemnización.

En 1992 el gobierno de Bogotá desalojó a un grupo de 30 familias tras una violenta disputa con un propietario. La ciudad trasladó las familias a una escuela abandonada, donde vivieron durante varios meses esperando las viviendas de interés social prometidas por el alcalde. A medida que pasaron los meses y se evaporó la promesa de las viviendas, los problemas de estrés, salud y pérdida de ingresos y educación ocasionaron efectos graves: varios de los hombres abandonaron a sus familias, hubo incidentes de violencia doméstica y se desintegraron las relaciones sociales. Para el año 1997 las familias se habían dispersado y estaban viviendo dondequiera que pudieron conseguir vivienda en la ciudad.

Una de las consecuencias más dolorosas del desalojo es la repercusión negativa que tiene esa permanente inseguridad sobre todos los asentamientos irregulares. Sin importar si al final se hace o no realidad, la amenaza constante del desahucio afecta vastas zonas de ciudades en desarrollo y frena las inversiones en viviendas y servicios, tan necesarias para resolver los problemas de las barriadas. Ésta es una de las razones que imponen estudiar la práctica de los desalojos forzosos dentro del marco de los derechos humanos. El problema continuará hasta tanto la seguridad de tenencia y de una vivienda adecuada no sean protegidas como derechos humanos.

DESALOJOS Y DERECHOS HUMANOS

Dadas las consecuencias sociales de amplio efecto que tienen los desalojos forzosos, no es de sorprender que los mismos quebranten un buen número de derechos humanos. Para empezar, obviamente comprometen el derecho a la vivienda, defendido por el derecho internacional en forma cada vez más explícita. El derecho a la vivienda fue establecido por vez primera en 1948, en el artículo 25 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos. La Declaración sobre el Progreso Social y el Desarrollo, la Declaración de los Derechos del Niño, la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos y otros congresos también afirman el derecho a la vivienda, así como lo hacen más de 50 constituciones, entre ellas la Constitución de Colombia de 1991.

Además del derecho a la vivienda, el desalojo forzoso entraña comúnmente una violación al derecho a la libertad de movimiento. La violencia o el asesinato de líderes o miembros de la comunidad que protestan los desahucios constituyen claras violaciones al derecho a la vida y a la seguridad de las personas, así como también a la libertad de expresión y de afiliación. Cuando un niño es retirado de su escuela debido a un desalojo forzoso, se quebranta su derecho a la educación. Cuando los cuerpos policiales o militares irrumpen en los hogares a la fuerza, las familias pierden su derecho a la vida privada. El derecho al trabajo es una de las violaciones más frecuentes del desahucio. Finalmente, las repercusiones psicológicas y físicas que acarrear los desalojos forzosos infringen el derecho a la salud.

Se siguen cometiendo violaciones incluso en regiones cuyos gobiernos han ratificado las declaraciones de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda. Las Naciones Unidas y muchos otros organismos observadores responsabilizan claramente al Estado como ente encargado de

prevenir los desalojos, y han declarado que si un gobierno fracasa en sus intentos de garantizar la disponibilidad de viviendas adecuadas, no puede aseverar que la eliminación de los asentamientos ilegales cumpla con las normas de derecho internacional. Dado que prácticamente todos los desalojos forzosos son planeados, y dado que existe un conjunto de estipulaciones reconocidas internacionalmente que condenan la práctica, tales desplazamientos deberían efectuarse de conformidad con las políticas sociales y dentro de un marco de trabajo centrado en los derechos humanos.

CONSIDERACIONES DE POLÍTICA

Basado en varios estudios sobre desalojos forzosos y en nuestro propio estudio de investigación realizado en Bogotá, a continuación expondremos varias sugerencias para mejorar las políticas de vivienda y de prevención de la violencia mediante el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Los puntos siguientes deben ser el objetivo de las políticas que proponen eliminar los desalojos forzosos:

- Cuando no sea posible evitar el traslado, el gobierno debe garantizar la reubicación e indemnización, e involucrar la participación total de la comunidad afectada.
- Se deben mejorar los esfuerzos de regularización o legalización de los asentamientos. Aun cuando existen procedimientos de legalización, problemas tales como burocracia, retrasos y gastos excesivos hacen impracticables tales procesos para la mayoría de la población.
- Es fundamental resolver la cuestionable situación de los títulos de propiedad que caracteriza a las ciudades latinoamericanas, para proteger el derecho a vivienda, prevenir la violencia y estimular el desarrollo en zonas de población de bajos recursos. Si bien esto es difícil en tierras sometidas a procesos de reclamación por parte de los propietarios de los títulos, son precisamente estas áreas las que requieren la legalización con mayor urgencia. Los gobiernos deben encontrar la forma de indemnizar tanto a los propietarios como a los ocupantes ilegales en tales disputas.
- Los derechos humanos deben también regir las políticas tributarias. En un caso sucedido al este de Bogotá, los impuestos de valorización —utilizados para recuperar los aumentos del valor del suelo resultantes de un proyecto de desarrollo ejecutado en los años ochenta— amenazaron con llevar a la expulsión de las mismas vecindades que el gobierno estaba supestandamente ayudando con el proyecto. Muchos de los habitantes y activistas creyeron que ésta era la verdadera intención del gobierno, e incluso algunos funcionarios de la administración de la ciudad reconocieron que muchas familias se verían obligadas a irse a otra parte.
- En el ámbito local, una de las razones principales de la falta de aplicación de las leyes internacionales de derechos a la vivienda es que los gobiernos municipales no participan en la creación de tales acuerdos. Además, la descentralización ha hecho que los gobiernos municipales sean virtualmente los únicos responsables de implementar las políticas de vivienda, pero ellos carecen de los recursos necesarios para ejecutar y velar por el cumplimiento de los derechos de vivienda. Las autoridades municipales deben participar en el proceso de

elaboración de las leyes, y se las debe equipar con las herramientas necesarias para proteger los derechos de vivienda.

- Aun si los gobiernos carecen de recursos para garantizar una vivienda adecuada a todos los ciudadanos, pueden y deben tomar medidas para proteger los derechos de vivienda e impedir situaciones violentas mediante la prohibición de toda clase de desalojos forzosos.
- A pesar de que el derecho a la vivienda es ampliamente reconocido, raramente se vela por su cumplimiento. Si se fortalece la participación de organizaciones internacionales, instituciones locales de defensoría del pueblo y otras similares, habrá más posibilidades de evitar violaciones de los derechos humanos. Los gobiernos están casi siempre involucrados en la práctica de los desalojos forzosos; por tanto, es poco realista pensar que harán cumplir las estipulaciones de los derechos humanos correspondientes.

La violencia, el empobrecimiento y el estancamiento del desarrollo urbano, que son problemas asociados al desalojo forzoso, podrán prevenirse con más eficacia únicamente implementando mecanismos eficaces para extender los derechos de tenencia a la población urbana pobre. El mejoramiento de las actuales directrices de los derechos humanos requiere extender los derechos de protección contra desalojos forzosos y los derechos al reasentamiento adecuado. Aunque las directrices actuales se cumplen con más eficacia en los proyectos de desarrollo que cuentan con financiamiento internacional, los estados deberían valerse de directrices similares para aplicarlas a toda forma de desplazamiento. Al extender las directrices de los derechos humanos y mejorar los mecanismos de ejecución y cumplimiento, los organismos nacionales e internacionales podrán satisfacer mejor las necesidades de la población pobre urbana.

2.12

Obstáculos a la regularización jurídica de barrios venezolanos

Teolinda Bolívar Barreto | Mayo 2001

Muy pocos barrios urbanos de Venezuela se encuentran en terrenos pertenecientes a sus ocupantes, quienes no pueden registrar la propiedad construida sino obtener un título supletorio cuya validez legal es limitada. Desde principios de los años setenta existe una interpretación emanada de la Corte Suprema de Justicia, que establece que no se podrán registrar las operaciones sobre edificaciones en suelo ajeno, a menos que conste el consentimiento expreso del propietario del suelo (Pérez Perdomo y Nikken 1979, 38). Éste es el enunciado de un principio general que se aplica no sólo a las casuchas urbanas, sino a todas las edificaciones.

Sin embargo, las construcciones en las barriadas populares gozan de posesión del terreno donde se asientan, término que podría definirse más estrictamente como posesión precaria. El hecho es que los niveles de estabilidad de este tipo de posesión tienden a variar, desde una estabilidad razonable hasta casos en que la posesión es totalmente inestable, los ocupantes son desalojados y las estructuras, demolidas.

Hay que tener presente que las ocupaciones e invasiones de tierras no son un fenómeno nuevo en Venezuela. Sólo hace falta observar el predominio de barriadas de ocupación en las ciudades venezolanas desde el siglo XIX. En este sentido, las ciudades venezolanas muestran una acentuada diversidad física y social con las siguientes características:

- ciudades constituidas por estructuras materiales bien diferenciadas, producto principalmente del rápido proceso de urbanización ocurrido en el país, especialmente en el siglo XX;
- inexistencia de ofertas de vivienda para las familias de bajos ingresos que decidieron mudarse a las principales ciudades;
- formas de gobierno urbano en que la aceptación de las ocupaciones ha sido de hecho pero no de derecho;
- extremas desigualdades socioeconómicas;
- la destreza e ingeniosidad que tiene el venezolano en el “arte” de la construcción.

CONDICIONES CAMBIANTES

Al reflexionar sobre la situación jurídica de los barrios, muchos nos preguntamos por qué se ha llegado a considerar como “normal” y en gran medida aceptar el hecho de construir o vivir en terrenos que se supone son propiedad ajena a los usuarios.

Son diversas las reacciones a esta compleja situación. Llama la atención que hasta ahora ni los supuestos dueños ni los que viven en posesión del terreno hayan llegado a tomar medidas drásticas; por ejemplo, que los propietarios exijan el desalojo o expropiación de las tierras ocupadas, o que los usuarios exijan la compra o regularización jurídica de la tenencia de la tierra. La aparición de lo que se ha definido como derecho oficial paralelo (Ontiveros y Bolívar 2000, 128-139) ha permitido la existencia y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los terrenos “invadidos”, pero además ha dado pie a que esta situación se vuelva crónica, y a que ninguna de las partes involucradas parezca exigir una solución definitiva.

No obstante, ese entendimiento tácito se ha quebrantado en los últimos años principalmente debido a los nuevos requisitos del sector bancario, que no ha transigido en dar préstamos a las personas sin propiedad registrada sobre el terreno que ocupan. Igualmente, la intervención del Banco Mundial como ente cofinanciador de operaciones de habilitación de barriadas urbanas ha cambiado el estatus de éstas.

Ahora por primera vez se ha incluido la regularización de la tenencia de la tierra en las barriadas en la Ley de Política Habitacional (artículo 14), y un equipo de juristas trabaja en la elaboración de una ley especial que permita —o al menos facilite— poner punto final a la situación de irregularidad jurídica que se vive en los barrios urbanos venezolanos y en algunas de las urbanizaciones populares.

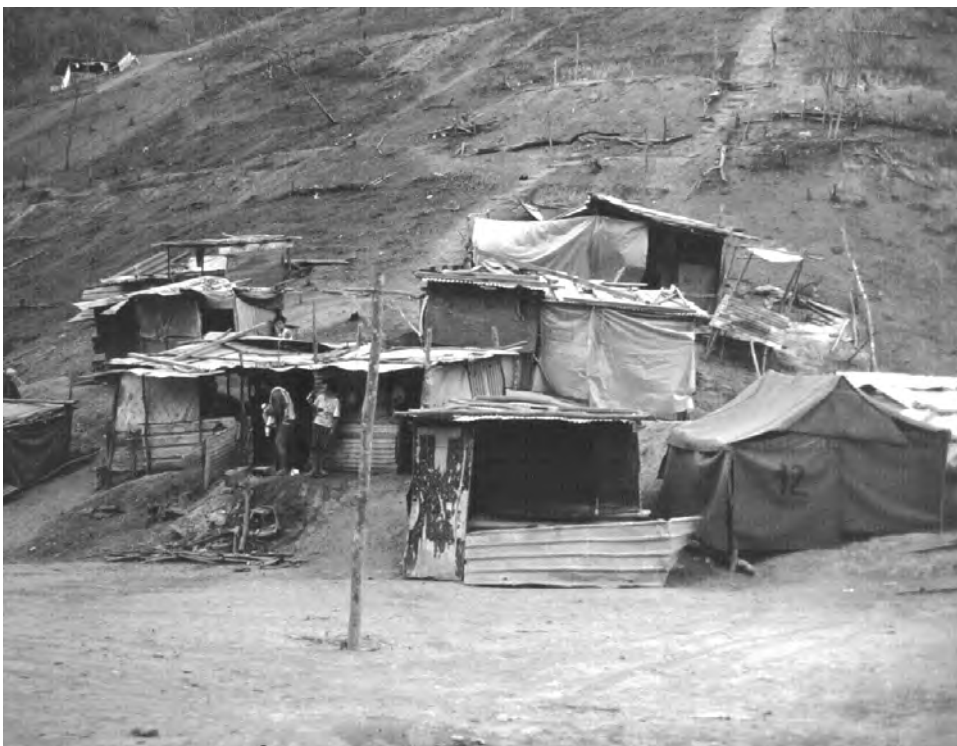
OBSTÁCULOS A LA REGULARIZACIÓN JURÍDICA

A continuación nos referiremos a los diversos elementos que hemos despejado como causas de la falta de regularización jurídica de las barriadas, y principalmente de la tenencia de los terrenos donde éstas se asientan.

La incertidumbre sobre los verdaderos propietarios

El Dr. Rafael Caldera, ex presidente de la República, argumentaba que la causa principal de la falta de regularización era la incertidumbre acerca de quiénes eran los propietarios de las tierras invadidas. Y que frente a esta incertidumbre, lo más importante y urgente era darles los servicios fundamentales a los ocupantes de los terrenos. En suma, la regularización jurídica nunca ha sido prioritaria en el proceso de consolidación de las barriadas. No obstante, sabemos que existen otras causas más profundas de la falta de regularización formal.

La aceptación del statu quo



Las barriadas urbanas venezolanas son una “empresa” sorprendente que desde sus inicios (en los años cuarenta y cincuenta) se ha supuesto que puede ser controlada y su obra demolida eventualmente. Hasta ahora nadie ha logrado esta meta. Sustituir las barriadas por urbanizaciones ha quedado en el discurso, en ofrecimientos. Prueba de ello es que la mitad de los venezolanos que viven en ciudades se alojan en asentamientos informales.

En la práctica se ha instaurado una suerte de derecho oficial informal para los asentamientos informales y todo lo que a ellos se refiere. Los estudios de Pérez Perdomo y Nikken (1979, 21) explican “cómo el mismo Estado ha contribuido a crear una especie de orden jurídico informal para satisfacer las necesidades jurídicas de las barriadas relacionadas con la pertenencia de la vivienda”, lo que nos indica que existe una aceptación de hecho, pero no de derecho.

Entonces, ¿se puede decir que la gente de las barriadas irregulares no quiere que su propiedad sea regularizada? Sabemos que esto no es totalmente cierto. Ellos viven en posesión de un terreno como si fuera su propiedad. Cuando aparece el propietario y quiere desalojarlos, luchan hasta detener el desalojo. Sin embargo, pareciera que mientras la posesión no esté en riesgo de desalojo, los ocupantes se quedan conformes y esquivan la diferencia entre propiedad y posesión de sus asentamientos, muchas veces para no involucrarse en procesos burocráticos y jurídicos desgasta-

dores y costosos, como también para no tener que enfrentar las obligaciones tributarias que trae consigo la legalización.

La dotación de servicios públicos e infraestructura

Otra prueba de la aceptación y la alternatividad jurídica es que las instituciones del Estado se han ocupado de dotar, en general precariamente, de vías, servicios y equipamientos a las barriadas urbanas (Baldó 1996), aunque sea por cuentagotas y a cambio de votos.

Los investigadores de otros países, especialmente los de América Latina, se extrañan de la dotación de servicios que tienen las barriadas urbanas de Venezuela que no han sido regularizadas jurídicamente; más sorprendente aún es el mejoramiento de las viviendas, su transformación de casuchas en casas y hasta edificios de varios pisos de materiales convenientes (Bolívar y otros 1994). Esta situación es peculiar, y se debe al camino que escogieron nuestros gobernantes de dotar precariamente los terrenos invadidos donde se había aceptado la ocupación, en lugar de arreglar primero la cuestión de la propiedad. Tal política ha impedido o al menos retrasado la regularización jurídica de las barriadas. Además, se ha instituido que las bienhechurías se pagan en caso de necesitarse el terreno donde se asientan.

Los procedimientos jurídicos y burocráticos

En Venezuela existe un acceso desigual al sistema jurídico y administrativo. Los procesos burocráticos consumen mucha energía y son costosos, así que hasta tanto no se les pida a los ocupantes el documento jurídico probatorio de su propiedad, a ellos no les importará no tenerlo, e incluso se pueden olvidar de que ese mecanismo existe como opción. Es de hacer notar que no siempre es posible el acceso a expertos para determinar el estado jurídico de una propiedad, y que abundan los diagnósticos incorrectos.

Además, las iniciativas de legalización tienen que sobreponerse a las dificultades para identificar a los verdaderos propietarios. Es necesario especificar la “tradición legal de propiedad” y resolver el tema de las “tierras indivisas”, que tradicionalmente se encuentran dispersas en una maraña hereditaria. Sin embargo, prevalece la falta de sensibilidad e ignorancia de la ley entre los empleados gubernamentales que deben resolver estos casos. La ley oficial es muy estricta y en consecuencia mucho más difícil de aplicar que la ley alternativa. Y la situación se complica aún más al tomar en cuenta el resentimiento y prejuicios de burócratas corruptos hacia los “beneficiarios” de los problemas relativos al suelo, especialmente cuando éstos son los ocupantes ilegales de asentamientos construidos por iniciativa propia.

Otro de los obstáculos evocados por funcionarios públicos entrevistados atañe a la diversidad de tamaños y formas de las parcelas existentes en las barriadas (Bolívar y otros 1994, 53-100): algunas pueden ser de unos veinte metros cuadrados, otras de miles. Esto realmente complica cualquier procedimiento de regularización, porque tendría que hacerse el levantamiento topográfico de las mismas y en muchos casos rehacer los mapas. Se trata de un trabajo minucioso y dificultoso y de

un desafío difícil de enfrentar para las agencias municipales o estatales.

CONCLUSIONES

No es frecuente que las luchas pacíficas de los habitantes sean publicitadas, a pesar de que algunas hayan costado vidas. La mayoría de estas batallas queda en el olvido, aunque para los que trabajamos el área son un documento imprescindible para el estudio del tema de la regularización.

Dada la cantidad de dificultades existentes, muchas veces no hay la voluntad política para efectuar los procesos de regularización. Es fundamental sincerar esta situación. Muchos especialistas sugieren que es primordial romper con el patrón de ocupación y posesión que ha prevalecido hasta ahora. Seguir jugando con la ambigüedad de que sólo importa la posesión y no la propiedad, es condenar tanto a los poseedores como a los propietarios formales a no aclarar nunca la situación, y a que los políticos usen el problema como recurso para generar clientelismo. Esta postura conduce a que en el tiempo las confusiones lleven al caos urbano y a que la vida cotidiana de los habitantes esté signada por la incertidumbre, el miedo y la violencia.

REFERENCIAS

- Baldó, Josefina. 1996. Urbanizar los barrios de Caracas. En *La cuestión de los barrios. Homenaje a Paul-Henry Chombart de Lauwe*, Teolinda Bolívar y Josefina Baldó, comps. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana, Fundación Polar y Universidad Central de Venezuela.
- Bolívar, Teolinda, Mildred Guerrero, Iris Rosas, Teresa Ontiveros y Julio De Freitas. 1994. *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños: Contribución a la determinación de problemas y soluciones*. Caracas: Ministerio de Desarrollo Urbano/Consejo Nacional de la Vivienda.
- Ontiveros, Teresa y Teolinda Bolívar. 2000. Vivienda y acceso al suelo urbano: ¿Institucionalización de un derecho oficial paralelo? En *Derecho, espacio urbano y medio ambiente*, Edésio Fernandes, coordinador. Madrid: Instituto Internacional de Sociología.
- Pérez Perdomo, Rogelio y Pedro Nikken. 1979. *Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas*. Caracas: Universidad Central de Venezuela y Fondo de Cultura Económica.

2.13

El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre

Martim O. Smolka y Cláudia P. Damasio | Abril 2005

En el mundo de hoy, aproximadamente mil millones de personas viven en tugurios de barrios marginales con infraestructura precaria y sin seguridad de tenencia, y se espera que la situación empeore en el futuro (UN-HABITAT 2003). Desde las perspectivas del orden urbano y del ambiente, las ocupaciones ilegales del suelo suelen causar daños irreversibles e imponer altos costos de urbanización para los gobiernos municipales y para la sociedad como un todo.

La irregularidad es un fenómeno multidimensional que involucra cuestiones de tenencia (derechos de ocupación legal, registro de títulos, etc.); cumplimiento de normas y regulaciones urbanas (tamaños de lotes, tolerancias para espacios públicos, disposición de calles, etc.); cantidad y calidad de servicios suministrados; tipo de área donde se produce el asentamiento (áreas con riesgos ecológicos, laderas, zonas industriales abandonadas contaminadas, etc.); y por encima de todo, el proceso de ocupación en sí, que suele ser diametralmente opuesto al de la urbanización formal. En el mundo “formal”, la ocupación representa la última fase de una secuencia legal y reglamentada que empieza con la titulación y continúa con la planificación y la dotación de servicios.

Si bien las áreas irregulares suelen disponer de infraestructura básica, lo cierto es que la instalan los parceladores o las autoridades municipales después de la ocupación y frecuentemente como medida de emergencia. Por ejemplo, algunas veces existen redes troncales de agua y sistemas de alcantarillado cerca de las áreas donde se están formando los asentamientos irregulares, y el parcelador o incluso los ocupantes se limitan a improvisar conexiones clandestinas a las tuberías principales. Esta clase de intervención, si bien no es desastrosa en asentamientos pequeños, da pie a la extensión de los servicios a áreas no aptas para la ocupación humana. En otros casos, las compañías de servicios públicos o privados extienden sus servicios a nuevos asentamientos sin tener en cuenta su condición legal y a menudo sin consultar con las autoridades municipales.

PROCESOS TÍPICOS DE OCUPACIÓN

Hoy en día la manera más común de crear asentamientos irregulares consiste en ocupar parcelas mediante una compleja sucesión de transacciones comerciales en las que participan el propietario, el promotor inmobiliario o parcelador (fraccionador de terrenos) y, frecuentemente, los futuros ocupantes. Los propietarios buscan maneras de sacar rentabilidad a la tierra; los parceladores hacen caso omiso de los códigos municipales y producen subdivisiones de bajo costo y alta rentabilidad; y los ocupantes pobres adquieren estos terrenos ilegales simplemente porque no tienen otra opción y quizás ni siquiera conocimiento de la legalidad de la situación. Por lo general, estas personas carecen de fuentes regulares de ingresos y de ahorros que les permitan aspirar a créditos o satisfacer las estrictas normas de construcción y otras condiciones exigidas para la adquisición y ocupación formal.

Los futuros ocupantes compran el “derecho de ocupación” a través de un contrato de adquisición de la parcela (sin importar el estatus legal del terreno) y proceden a organizar la disposición de las calles y a construir viviendas sencillas. Cuando se realiza una inspección oficial, ya es demasiado tarde: las casas ya se construyeron y la comunidad está organizada para resistirse a cualquier intento de cambio. Las autoridades públicas no tienen capacidad para ir al ritmo de este ciclo de complicidad y terminan limitando su función a una mínima inspección, lo que no sólo esconde un modelo de gestión tolerante de la informalidad sino que pone en evidencia la carencia de otras opciones habitacionales para ese segmento de la población.

Muchas ciudades están aplicando medidas curativas de alto costo para introducir mejoras urbanas y programas de regularización de títulos, pero su eficacia ha sido limitada hasta la fecha (Smolka 2003). Lo más grave y paradójico es que las expectativas creadas por estos programas tienden a aumentar el número de personas que recurren a la irregularidad. Para decirlo en pocas palabras: el proceso típico de acceso a tierra urbanizada por parte de los pobres urbanos es injusto e ineficaz, y a la larga termina en un círculo vicioso de irregularidad porque contribuye a la pobreza en vez de mitigarla. El problema no es tanto definir el tipo, el proveedor y la escala de los servicios suministrados sino más bien cómo, cuándo y dónde funciona el proceso de dotación de dichos servicios.

EL CASO DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre, capital del estado más meridional de Brasil, es centro de un área metropolitana formada por 31 municipalidades (ver figura 2.13.1). Con una población de 1.360.590 habitantes (año 2000), esta ciudad ha ganado reconocimiento mundial gracias a sus programas de reducción de la pobreza e inclusión social y sus muy aclamados procesos de gestión participativa que han mejorado la calidad de vida de sus habitantes (Getulio Vargas Foundation 2004; Jones Lang Lasalle 2003; UNDP 2003; UN/UMP 2003). Cabe mencionar el alto alcance de los servicios de infraestructura, ejemplificado en el hecho de que el 84 % de las viviendas de la ciudad están conectadas al sistema de alcantarillado; el 99,5 % recibe suministro de agua tratada; el 98 % recibe electricidad; y el 100 % de los sectores goza de servicios de recolección selectiva de desechos (Municipalidad de Porto Alegre 2003).

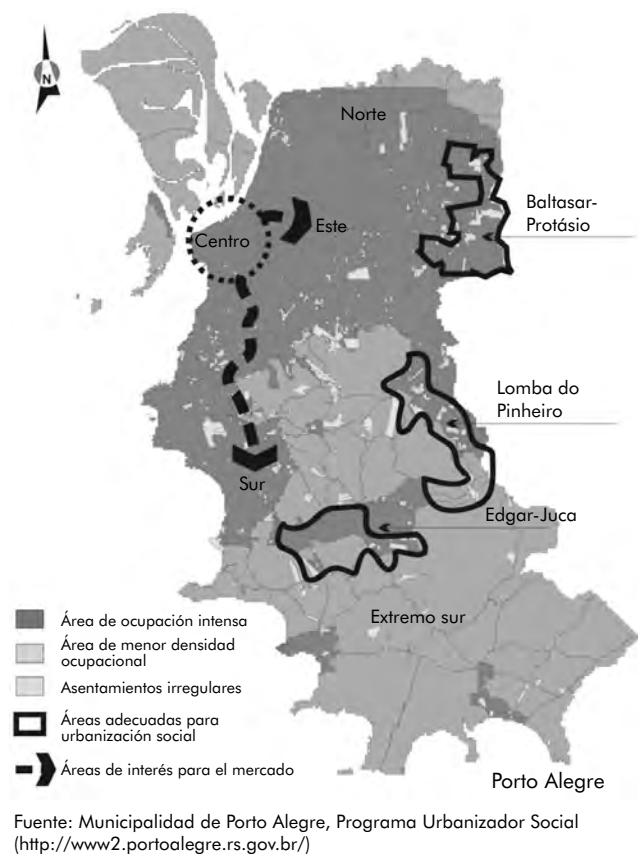
A pesar de estas cifras impresionantes, el 25,5 % de la población vive en los 727 asentamientos irregulares de la ciudad (Green 2004) y el crecimiento anual estimado de la población de estas áreas marginales es del 4 %, en comparación con sólo 1,35 % para la ciudad en conjunto. Esta situación plantea la interrogante de cómo explicar el aumento paradójico de irregularidad ante la provisión generalizada de servicios básicos en un período de gestión participativa exitosa y popular.

Aun cuando el proceso decisorio de inversiones públicas en Porto Alegre ha mejorado desde 1989 (fecha de la introducción del sistema de presupuesto participativo descentralizado), el proceso sigue aquejado de fallas tales como ineficacia del sistema económico, técnicas poco apropiadas, caos medioambiental, injusticia fiscal (porque el dinero que debería beneficiar al público termina en los bolsillos de los parceladores) e insostenibilidad política. Muchas de las zonas están plagadas de problemas serios como calles deficientes sin drenaje ni pavimentación, inestabilidad geológica, susceptibilidad a inundaciones y falta de titulación legal, lo cual se traduce, por ejemplo, en la carencia de domicilio postal para poder recibir correspondencia. Así y todo, el caso de Porto Alegre es muy interesante porque constituye una vívida demostración de que el problema de enfrentar la irregularidad no se refiere tanto a la provisión de servicios sino a cambiar el proceso de cómo prestarlos. Se trata de una cuestión de procedimientos, un cambio en las reglas del juego.

UN INNOVADOR INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

El Urbanizador Social fue desarrollado en Porto Alegre como un instrumento, y más generalmente un programa, para superar el proceso insostenible de provisión de servicios urbanos pese a una larga historia de legislación reglamentaria (ver tabla 2.13.1). Promulgada en julio de 2003,

FIGURA 2.13.1 Patrones de asentamientos en Porto Alegre



poco después de la aprobación del innovador decreto brasileño Estatuto de la Ciudad, la Ley del Urbanizador Social fue el fruto de intenso diálogo entre sindicatos de la industria de la construcción, pequeños parceladores, cooperativas de vivienda, agentes financieros y la municipalidad.

Un “urbanizador social” es un promotor inmobiliario inscrito en el municipio, que tiene interés en construir viviendas de interés social en áreas identificadas por el gobierno y conviene en hacerlo bajo ciertos términos negociados, tales como ofrecer parcelas urbanizadas a precios accesibles. Se trata de una asociación público-privada a través de la cual la municipalidad se compromete a aumentar la flexibilidad de ciertas normas y reglamentos urbanos, agilizar el proceso de obtención de licencias, reducir los requisitos jurídicos y reconocer la urbanización progresiva en etapas. También se prevé la transferencia de los derechos de urbanización como estímulo para los urbanizadores privados. Otros incentivos pueden presentarse en forma de acceso a líneas de crédito específicas o ciertas inversiones públicas directas en infraestructura urbana, de manera que los costos no terminen saliendo de los bolsillos del comprador final. Entre los posibles “urbanizadores sociales” figuran promotores inmobiliarios debidamente certificados, contratistas que ya están trabajando en el mercado informal, propietarios y cooperativas autogestionadas.

El programa Urbanizador Social de Porto Alegre incorpora lecciones aprendidas de problemas reales como también oportunidades de acción pública aún sin explotar, y se inspira en varias ideas específicas. Primero que todo, reconoce que los parceladores que suministran tierras urbanizadas al sector de bajos ingresos —si bien a través de actividades ilegales, irregulares, informales y clandestinas— poseen una experiencia y familiaridad con dicho sector que definitivamente no tienen las autoridades públicas. Por eso, en vez de condenar a estos agentes, posiblemente sea más beneficioso para el interés público darles incentivos apropiados (como también sanciones) para que puedan desempeñarse dentro del marco legal. Además, aunque es ampliamente sabido que los parceladores suelen ganar más dinero si se mantienen al margen de la ley (porque tienen menos costos generales, no pagan tarifas de permisos, etc.) menos conocido es el hecho de que, si se les diera la opción, muchos de ellos preferirían trabajar legalmente, incluso si ello redujera sus ganancias.

En segundo lugar, las plusvalías generadas por las transacciones del suelo podrían convertirse en una fuente de ingresos para el

TABLA 2.13.1 Cronología de políticas urbanas en Porto Alegre

1979	Aprobación de la Ley de Subdivisión Federal (6766/1979) y del Primer Plan Maestro de Urbanización de Porto Alegre
1990	Establecimiento del Programa de Regularización Urbana
1996	Creación del Centro de Regularización Urbana
1998	Anuncio del Año de Regularización de Titulación
1999	Aprobación del Plan Maestro de Desarrollo Ambiental
2001	Implementación de un plan piloto de un modelo de tributación diferenciada, basado en acción preventiva y puesto en práctica en la región de la ciudad con el mayor número de asentamientos irregulares
2001	Promulgación del Decreto del Estatuto de la Ciudad sobre Desarrollo Urbano (Ley 10.257/2001)
2003	Promulgación de la Ley del Urbanizador Social (Ley 9162/2003)
2005	Implementación de proyectos pilotos del Urbanizador Social

proyecto. En la práctica, este valor agregado debería ser distribuido directamente por el propietario —como una contribución de tierra que exceda lo exigido por la ley para los fraccionamientos de terrenos para el sector de bajos recursos— e indirectamente por el parcelador en forma de menores precios del suelo para los compradores de bajos ingresos. En la mayoría de los casos de urbanización irregular, el público no percibe los beneficios de estos aumentos en el valor del suelo.

En tercer lugar, al dar transparencia a los términos de las negociaciones directas, y en consecuencia propiciar acuerdos que benefician a todas las partes interesadas (propietarios, promotores, autoridades públicas, compradores), el proceso del Urbanizador Social crea vías que facilitan el cumplimiento de las normas establecidas para el proyecto. Otro componente del proceso de negociación está relacionado con el programa de inversión acordado y su efecto en eliminar la especulación.

En cuarto lugar, para que este nuevo modo de urbanización pueda tener éxito, es necesario que pueda ofrecer un suministro adecuado de tierra urbanizada que satisfaga las necesidades sociales bajo condiciones de mercado competitivas (es decir, más accesibles que las condiciones de los parceladores que normalmente serían informales). Un ingrediente básico del programa es que establece nuevas reglas para la urbanización social en general. Para los agentes privados debe estar muy claro que el proceso del Urbanizador Social es la única vía de participación del gobierno en el desarrollo de asentamientos accesibles y aprobados.

EL URBANIZADOR SOCIAL COMO UN TERCER CAMINO

Desde el punto de vista del interés público, la meta principal de esta nueva estrategia es, antes de la ocupación de los terrenos, establecer la base o al menos un programa urbanizador que permita reducir o controlar los costos de la urbanización (ver tabla 2.13.2).

Por lo general, los gobiernos de las ciudades del tercer mundo responden a la incapacidad del sector pobre para tener acceso al mercado formal mediante dos modelos o paradigmas. Bajo el modelo del subsidio, el público interviene para facilitar tierra urbanizada bien sea directamente a través de asentamientos públicos desarrollados como respuesta a situaciones de emergencia, o indirectamente mediante préstamos a tasas inferiores del mercado para los promotores inmobiliarios que se desenvuelven en ese sector del mercado. En el otro extremo, el llamado “modelo de tolerancia del 100 %” se reconoce que el gobierno no tiene la capacidad de suministrar toda la tierra urbanizada requerida, y en consecuencia tolera arreglos irregulares e informales que pueden a la larga mejorarse mediante varias clases de programas de regularización.

Ninguna de estas dos maneras de abordar el problema afectan las condiciones del mercado, y ambas contribuyen al círculo vicioso de la informalidad. En el primero de los casos, los subsidios se transforman en mayores precios del suelo, mientras que en el segundo caso los parceladores imponen un recargo basado en las expectativas de una regularización futura: mientras mayor es la expectativa, mayor es el recargo.

TABLA 2.13.2 Cuadro comparativo de la ocupación de la tierra por agentes/procesos alternativos

TIPO DE AGENTE/PROCESO	FORMAL	INFORMAL	URBANIZADOR SOCIAL
Área de ocupación	Designada para la urbanización	No apta para el mercado formal	Apropiada; se fomenta su ocupación
Provisión de infraestructura urbana	Previa a la ocupación	Mucho después de la ocupación, a menudo sólo parcialmente	Simultánea con la ocupación, o bajo planificación predecible
Normas y regulaciones del uso de la tierra	Cumplimiento con las definiciones del plan maestro	Establecidas informalmente por los mismos ocupantes	Flexibles, ajustadas al tipo de área y sus ocupantes
Función de la administración pública	Regulación fiscal de proyectos de desarrollo autorizados	Tolerancia de la irregularidad	Patrocinio desde la etapa de concepción hasta la implementación
Ocupantes/grupo objetivo	Capacidad de compra con crédito total	Grupos sin opción alternativa	Previamente registrados y aprobados para la participación
Precios de las parcelas/capacidad de pago	Según el mercado, usualmente para la población de ingresos superiores al promedio	Basados en el tamaño de las parcelas y el tipo de servicios	Previamente negociados con los parceladores
Fondos/financiamiento	Bancos privados y/o autofinanciamiento por el promotor	Costos incurridos principalmente por los ocupantes, quienes deben pagar por adelantado	Líneas especiales de crédito facilitadas por el gobierno municipal y la entidad CEF
Relaciones entre compradores/vendedores	Relaciones competitivas de mercado	Relación de complicidad referente a la ilegalidad de las transacciones	Asociaciones negociadas con responsabilidades bien establecidas

El Urbanizador Social representa una tercera vía que reconoce tanto el papel y la experiencia de los parceladores informales que trabajan en el segmento de bajos recursos, como la función indispensable de los agentes públicos, quienes prestan su apoyo a la población pobre para que participe en un mercado que, de otra manera, sería inaccesible. En otras palabras, este programa representa un esfuerzo para “formalizar lo informal” e “informalizar lo formal”, facilitando y proporcionando incentivos para que los promotores inmobiliarios puedan desenvolverse con más flexibilidad en ese sector poco rentable que es el mercado de bajos ingresos. Es un instrumento diseñado para estimular tanto a los empresarios que operan en el mercado inmobiliario clandestino como a quienes lo hacen en el segmento mercantil formal de mayores recursos, para que urbanicen la tierra bajo las normas regulares existentes.

En el mundo entero se ha establecido una gran variedad de asociaciones público-privadas. Aunque es posible que el Urbanizador Social pueda ser visto como otro más de estos arreglos, consideramos importante establecerlo claramente y darle amplia difusión para incrementar las posibilidades de este tipo de asociaciones.

La promulgación de la Ley del Urbanizador Social constituye un intento de cambiar la manera tradicional de responder a las necesidades de vivienda del sector de bajos recursos, porque da una

señal clara a los agentes privados que gestionan en el mercado de suelo y protege al público de las acciones arbitrarias de los desarrollos privados. El Urbanizador Social ha demostrado ser una herramienta indispensable para la gestión pública. Sin embargo, dado que rompe con las prácticas de “siempre”, su puesta en práctica enfrenta todavía una multiplicidad de desafíos:

Desde un punto de vista institucional, debe superar el modelo tradicional de desarrollo urbano del municipio, que se ha limitado a los aspectos de regulación e inspección. Esta tradición puede interferir en las funciones de la autoridad pública como gerente, líder de los procesos de urbanización y regulador de relaciones que normalmente quedan a la merced de las reglas del mercado.

Desde el punto de vista de la administración municipal, la meta es coordinar sus muchas agencias, sucursales y entidades para estimular actividades que gocen de viabilidad económica y atractivo para los promotores inmobiliarios. El problema es que dicha meta pareciera estar reñida con los objetivos típicos del sector público.

Para poder atraer a grandes empresas inmobiliarias que forjen mejores asociaciones con las autoridades públicas, es fundamental que el instrumento ofrezca grandes atractivos dado que estas empresas ya tienen suficientes oportunidades lucrativas en el mercado de altos recursos.

Asimismo, el programa deberá poder aumentar la viabilidad de asociaciones con pequeñas empresas inmobiliarias, quienes por lo general carecen de la infraestructura interna y de los recursos financieros para poder desenvolverse en este tipo de mercado.

Finalmente, el Urbanizador Social debe procurar su estabilidad y función como elemento estructural de política urbana de acuerdo con el principio de acceso democrático a la tierra. Como nota interesante, tras 16 años con el mismo grupo político progresista en poder, Porto Alegre está actualmente pasando por una serie de cambios políticos acompañados de incertidumbre. A la larga, el Urbanizador Social no podrá crear resultados importantes si los gobiernos municipales no incorporan sus principios de manera estratégica a largo plazo.

ETAPAS INICIALES DE IMPLEMENTACIÓN

Actualmente Porto Alegre tiene cinco proyectos pilotos de Urbanizador Social en diferentes etapas de desarrollo. Para que puedan funcionar como verdaderos experimentos, en ellos participan diferentes clases de promotores inmobiliarios tales como empresas urbanizadoras pequeñas, urbanizadoras ya establecidas en el mercado y cooperativas de viviendas. Una de estas áreas piloto ha demostrado la posibilidad de producir 125 metros cuadrados de tierras completamente urbanizadas a precios que van desde US\$25 a US\$28 por metro cuadrado, en contraste con los precios del mercado formal, de US\$42 a US\$57 por metro cuadrado, por la misma cantidad de tierra. Los precios más bajos citados demuestran la buena disposición que tienen los promotores inmobiliarios a ceder en sus contratos con las autoridades municipales para ofrecer sus servicios dentro del marco del Urbanizador Social.

La municipalidad también intentó adquirir financiamiento para actividades de urbanización

social a través de la entidad Caixa Econômica Federal (CEF), organización federal responsable del financiamiento del desarrollo urbano y de la vivienda. La agencia está creando una nueva línea de financiamiento dentro de su programa de asociaciones, mediante el cual se otorga crédito a un comprador para la compra de una parcela. Hasta ahora esta opción financiera había estado disponible únicamente para la adquisición de unidades habitacionales antes de su construcción; la idea de una línea de crédito para financiar el desarrollo de tierra urbanizada es una novedad. Otro aspecto digno de mencionarse son las intenciones de la administración municipal para anular los requisitos de análisis de riesgo para los promotores inmobiliarios; esto representa un ingrediente fundamental para abrir el campo a los pequeños promotores inmobiliarios.

Los elementos innovadores del instrumento del Urbanizador Social, en comparación con los métodos públicos tradicionales de enfrentar la irregularidad urbana, han captado la atención de muchas organizaciones y otras municipalidades. A escala federal, el Urbanizador Social se considera totalmente integrado con los principios del Estatuto de la Ciudad, por lo que ha ganado el apoyo del Ministerio de las Ciudades de Brasil. Actualmente el Congreso nacional brasileño está debatiendo sobre otra ley federal que trata de la subdivisión de la tierra urbana, y el Urbanizador Social es parte de la discusión. Si se aprueba, esta legislación sobre subdivisiones será un paso importante para cambiar el deficiente proceso tradicional de suministro de acceso a la tierra para la población urbana pobre de otras ciudades brasileñas.

REFERENCIAS

- Getulio Vargas Foundation. 2004. Publicado en *Revista Você S/A*. Agosto. São Paulo, Brasil.
- Green, Eliane D'Arrigo, ed. 2004. *Irregularidade fundiária em Porto Alegre por região de planejamento*. Municipalidad de Porto Alegre, Secretaría de Planificación Municipal.
- Jones Lang Lasalle. 2003. *World Winning Cities II*. <http://www.joneslanglasalle.com/en-GB/research/>.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2003. *Informações à cidade: Títulos e conquistas*.
- Smolka, Martim O. 2003. Informality, urban poverty and land market prices. *Land Lines* 15(1): 4–7.
- UN-HABITAT. 2003. *The challenge of slums: Global report on human settlements*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT. <http://hq.unhabitat.org/register/item.asp?ID=1156>.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2003. *Human development report 2003*. New York: Oxford University Press. <http://www.undp.org/>.
- United Nations Urban Management Program (UN/UMP). 2003. *Report of the Urban Management Program of UN-HABITAT 2003*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT. <http://hq.unhabitat.org/programmes/ump/publications.asp>.

2.14

Regularización de la tierra y programas de mejoramiento

Edésio Fernandes y Martim O. Smolka | Julio 2004

Durante las pasadas dos décadas, y en particular en años recientes, los gobiernos centrales, regionales y municipales de varios países latinoamericanos han instrumentado programas de regularización de la tierra y de mejoramiento en asentamientos irregulares. Aunque incipiente, esta política urbana está teniendo resultados que merecen no sólo ser estudiados para fortalecer las prácticas vigentes, sino también para promoverlos como ejemplos de análisis para los gobiernos que experimentan este tipo fenómenos por primera vez y que enfrentan la necesidad de desarrollar políticas para responder a la creciente dinámica de los procesos informales de desarrollo urbano.

Para responder a esta necesidad, el Instituto Lincoln patrocinó la tercera edición del curso de “Mercados Informales y Programas de Regularización de la Tierra en Áreas Urbanas”. El curso se celebró en noviembre de 2003 en Recife, Brasil, ciudad que se seleccionó por su tradición en planificación urbana que comprende, entre otras experiencias, un programa pionero de regularización (PREZEIS) que, aun con limitaciones, ha estado en funcionamiento durante 20 años. El curso se desarrolló con la participación de 35 personas representantes de una variedad de profesiones y posiciones institucionales de 10 países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

A continuación se analiza un conjunto de 13 lecciones interrelacionadas que derivan de los trabajos presentados en Recife, como también de las experiencias analizadas en los dos cursos previos de los años 2001 y 2002 y de los resultados de la reunión de la “Red Latinoamericana sobre Regularización” del Instituto Lincoln, que se llevó a cabo en Brasilia, Brasil en junio de 2003.

Si bien este breve y crítico análisis sobre los programas de regularización de la tierra incorpora contribuciones de múltiples personas, los autores asumen la responsabilidad de cualquier interpretación que resulte de una síntesis general como la presente (ver tabla 2.14.1).

1. EL PROCESO DE LA *FAVELIZACIÓN*

En América Latina se ha incrementado de manera significativa la generación informal del espacio urbano, pese a que, a diferencia de África o Asia, la región ha experimentado un ritmo persistente de urbanización durante varias décadas. Las áreas ocupadas se están densificando, y diariamente se forman nuevos asentamientos que se constituyen de manera cada vez más frecuente en zonas de alta sensibilidad medioambiental: cercanas a depósitos protegidos de agua, terrenos públicos y otras áreas no aptas para la ocupación humana o económicamente poco viables en el mercado formal de suelo.

Este proceso ha generado repercusiones negativas de todo tipo —sociales, medioambientales, legales, económicas y políticas— no sólo para los millones de seres humanos que residen en los asentamientos informales, sino también para los gobiernos de las ciudades y la población urbana en general.

A pesar de los inúmeros programas de regularización y mejoramiento que se han instrumentado en décadas recientes, la tasa de desarrollo de los nuevos asentamientos informales ha sido de dos a tres veces superior a la del crecimiento de la población urbana. Por ello, el incremento de la informalidad no puede atribuirse de forma exclusiva a los cambios demográficos ni al incremento de la pobreza urbana, que si bien ha aumentado, lo ha hecho en una proporción menor.

2. EL CÍRCULO VICIOSO DE LA INFORMALIDAD

El establecimiento de asentamientos informales es producto de una multiplicidad de factores. En un balance, se observa que las variables locales influyen más en la conformación de las “variaciones no explicadas” que los factores demográficos y macroeconómicos que afectan la pobreza urbana (políticas de empleo e ingresos). Al actuar o dejar de actuar, las autoridades municipales han fomentado el desarrollo del fenómeno con mecanismos excluyentes de regulación de usos de suelo, privilegiando la asignación de la inversión pública en zonas residenciales de altos ingresos,

actuando en complicidad con los fraccionadores ilegales de terrenos, y aplicando inadecuadas políticas fiscales de orden local.

El corolario de esta tolerancia de la informalidad es un factor clave en la política de valorización del suelo. Los valores en el mercado informal se benefician de una mayor libertad reguladora y de los valores sociales asociados a las redes entre los residentes de los asentamientos. Los precios del mercado informal se ven afectados absurdamente por ambas dinámicas. Por ejemplo, una casucha de madera de



6 metros cuadrados ubicada en una zona pantanosa de Recife se valúa en US\$1.300.

Las variaciones extremas de los precios reflejan la diversidad de procesos informales que inciden en el acceso al suelo urbano y la vivienda, tanto al interior de un mismo asentamiento como entre asentamientos. Por lo anterior, un ingrediente indispensable de cualquier política que pretenda mitigar las consecuencias de la informalidad deberá ser la lucha contra los factores que perpetúan el círculo vicioso en la formación de los precios.



3. UN MUNDO DE DIVERSIDAD

Lejos de ser un fenómeno homogéneo, la informalidad se manifiesta en una diversidad de formas, contextos y lugares. Se encuentran importantes diferencias entre los asentamientos y dentro de los asentamientos de una misma ciudad, diferencias que se acrecientan al comparar ciudades de un país y ciudades de distintos países.

Todas las áreas informales cuentan con barrios buenos y malos, unas zonas de alto valor y otras de valor bajo, desigual distribución de los servicios con que se cuentan y propiedades con distintas modalidades de tenencia. Los niveles de ingreso de las familias de las áreas informales son también variables: en algunas ocasiones, son incluso mayores que los de las familias de áreas formales que, en general, pagan por algunos de los servicios públicos.

Al comparar la diversidad de asentamientos informales que se encuentran distribuidos entre los barrios formales en muchas ciudades latinoamericanas, no se ha logrado establecer una correlación entre los gradientes de precio de las propiedades, lo que revela la presencia de distintas fuerzas de mercado. Si bien los mercados de suelo en las áreas formales e informales son vigorosos, las determinantes de precio que intervienen son de distintos órdenes de magnitud para cada mercado. Como se mencionó anteriormente, la mayor libertad reguladora, así como las redes informales de intercambio de beneficios intangibles, afectan los valores de la propiedad. Estos factores son una realidad ineludible que debe ser tomada en cuenta en el diseño de programas de regularización para que éstos puedan conducir a una reforma positiva en la práctica tradicional.

Es necesario también adecuar los programas a las distintas condiciones de los asentamientos, diferenciados entre los de reciente creación y los que tienen varios años de existencia en zonas

consolidadas. Mientras que en las zonas más nuevas es posible rastrear claramente la cadena de transacciones de mercado, en las zonas de mayor antigüedad no suele haber una sucesión lineal de dichas transacciones. De hecho, en los asentamientos más consolidados se observa una compleja superposición de derechos y transacciones informalmente definidos, por ejemplo, la venta de techos como terreno potencial para ampliación de espacios habitables.

Aún no está claro si se debieran comenzar los programas de regularización en los asentamientos recientes, donde los costos de mejoramiento son menores y se cuenta con mayores grados de libertad, o bien en zonas más antiguas y consolidadas, en las que las acciones pueden conducir a consecuencias sociales más inmediatas y donde, sin embargo, puede haber algunos derechos legales establecidos.

4. TOLERANCIA DE LA INFORMALIDAD

A pesar de todas las implicaciones negativas asociadas al desarrollo urbano informal, las autoridades han tolerado los procesos bien sea por negligencia, conveniencia política, acciones ambiguas o incluso por promoción directa de las ocupaciones informales. No hay un entendimiento claro de que dicha tolerancia genera derechos con el tiempo, y hay muy poca información de la enormidad de los costos, absolutos y relativos, de los programas de mejoramiento.

De forma paralela, la tolerancia frente a la ocupación informal se acompaña de una creciente convicción tanto de las autoridades como de la opinión pública, de que los asentamientos consolidados deben ser mejorados a través de la introducción de infraestructura, provisión de servicios urbanos básicos y de equipamiento. Un estudio reciente desarrollado por la Alianza de Ciudades en Brasil muestra que la decisión de regularizar un asentamiento irregular suele tomarse con más rapidez que la decisión de aprobar un nuevo asentamiento regular (seis meses, comparado con dos o tres años).

La tolerancia oficial se aplica también en la aceptación de “soluciones de segunda clase” para “ciudadanos de segunda clase”, que frecuentemente conducen a un rápido deterioro de las zonas mejoradas. La combinación de materiales baratos de baja calidad con técnicas no convencionales da como resultado procesos de rápida obsolescencia de la infraestructura, con los consecuentes altos costos de mantenimiento. Adicionalmente, es frecuente que las zonas mejoradas no estén integradas a los sistemas fiscales municipales. La irresponsabilidad fiscal típica de las autoridades municipales se agrava por la falta de responsabilidad de éstas respecto al desarrollo territorial de las localidades, como también por su negligencia o actitudes paternalistas hacia estos asentamientos.

5. EXPECTATIVAS Y VALORES DE SUELO

Hasta la fecha los programas de regularización han sido aplicados a un porcentaje muy reducido de asentamientos informales, y como resultado la gran mayoría de las personas que viven de manera informal no han sido beneficiarias de ninguna intervención pública. En la práctica, muchos de los programas de regularización se han desarrollado sin considerar las causas de la informalidad, y por



ello han generado resultados contraproducentes que tienden a acentuar los procesos de segregación socioespacial.

La mera expectativa de regularización conduce a incrementos en el valor de la tierra que se prevé será sujeta a mejoramiento, y esto impacta de manera significativa los precios en el mercado informal. Mientras más alta sea la expectativa de regularización a futuro de un área, más alto es el sobreprecio del terreno en cuestión y, en consecuencia, mayor demanda de terrenos más baratos en otras ubicaciones.

Lo anterior plantea dos formas de abordar el mejoramiento: 1) programas integrales aplicados en pocos lugares, con políticas destinadas a incidir en las expectativas futuras de mecanismos de recuperación de costos; o 2) programas de mejoramiento parcial instrumentados en todas las áreas informales de la ciudad, destinados a promover balance y uniformidad en la actividad futura del mercado. Sigue sin comprenderse la importancia e implicaciones de integrar las áreas mejoradas a los sistemas fiscales municipales.

6. POLÍTICAS AISLADAS Y FRAGMENTADAS

Las intervenciones públicas en los asentamientos irregulares han sido de carácter aislado y sectorial, sin la necesaria integración al contexto urbano más amplio de las políticas de administración del suelo que tienen influencia directa sobre dichos asentamientos. Entre otros aspectos, estas

políticas abarcan la construcción de vivienda social, la rehabilitación de centros urbanos deteriorados, la ocupación de terrenos baldíos e inmuebles vacantes, la asignación más amplia de inversión pública para infraestructura y servicios urbanos, la modernización de catastros y de sistemas de recaudación de impuestos, así como la promoción de asociaciones entre los sectores público y privado. Además, la mayoría de los programas de regularización se han aplicado en zonas residenciales; poco se ha hecho en áreas informales de industria y comercio, en edificios públicos desocupados, terrenos en zonas centrales o en asentamientos irregulares en zonas rurales.

En todos los órdenes gubernamentales, los programas de regularización se identifican por su fragmentación estructural: entre programas, secretarías y ministerios, y entre los ámbitos nacionales, estatales y municipales. Como resultado, los recursos no se ejercen de la mejor manera o bien no llegan a la población objetivo. Los programas también han adolecido de una falta de continuidad administrativa, casi siempre producto de cambios en los contextos políticos locales. En lugar de apoyar otras iniciativas, los programas de regularización frecuentemente consumen los limitados recursos de los gobiernos municipales, en detrimento de otros tipos de programas de vivienda que se restringen o sacrifican.

Este problema tiene su origen tanto en las líneas de crédito de los organismos nacionales y de las agencias internacionales y multilaterales, como en la falta de mecanismos para operar con aportaciones de las autoridades municipales, como vía para compartir la carga de los programas y promover esfuerzos para que los gobiernos municipales amplíen sus fuentes propias de ingresos. En términos generales, las líneas de crédito para los programas de regularización se han establecido sin un análisis adecuado de la capacidad financiera de los gobiernos municipales.

7. FALTA DE RECURSOS FINANCIEROS

Como si los problemas señalados fueran pocos, hay que agregar la falta de recursos financieros para los programas de regularización. Las previsiones presupuestarias no son compatibles con los ambiciosos objetivos propuestos y frecuentemente no se cuenta con recursos específicos para los programas. Los ingresos obtenidos de operaciones relacionadas con el desarrollo urbano (cobros por derechos de construcción en áreas formales y de altos ingresos) no han sido adecuadamente canalizados a los programas de mejoramiento. Los recursos obtenidos a través de agencias internacionales no se han utilizado de la mejor manera. Ha habido una falta de seguimiento en el cumplimiento de objetivos y metas, y de evaluación de los propios programas. Adicionalmente, destaca la ausencia de políticas de microcrédito que pudieran utilizarse para incentivar y apoyar a las organizaciones comunitarias.

8. DISOCIACIÓN ENTRE MEJORAMIENTO Y LEGALIZACIÓN

Aunque se puede argumentar que la ilegalidad es producto de la oferta insuficiente de suelo servido a costos accesibles, en la práctica se observa que a pesar del énfasis en el concepto de mejoramiento, una importante proporción de los programas de regularización operan al margen

TABLA 2.14.1 Aciertos y desaciertos de los programas de regularización

ACIERTOS	DESACIERTOS
Entender y planificar las ciudades de manera integral antes de diseñar una estrategia de regularización; misma que deberá integrarse a la política urbana	Tratar la informalidad como una excepción; formular programas aislados de regularización al amparo de políticas sectoriales, a cargo de una sola rama de la administración pública
Involucrar a todos los agentes en la toma de decisiones respecto a la ubicación y la forma de instrumentar los programas de regularización	Considerar la informalidad como solución para un grupo social que se considera marginal
Considerar los programas de regularización como parte la política social, que en su más amplio sentido promueve la integración social	Entregar títulos sin proveer servicios
Conservar la presencia del Estado en los asentamientos regularizados, a través de la incorporación de éstos al catastro y a los sistemas de recaudación de impuestos municipales	Ignorar la dinámica del mercado como variable que incide de manera directa en la valuación de los beneficios otorgados
Desde el inicio de los programas y las intervenciones, difundir los objetivos y metas propuestos y ligarlos a los derechos de ley correspondientes	Crear falsas expectativas en contextos donde no se cuenta con fuentes de financiamiento y/o recursos suficientes
Considerar, desde el inicio de las intervenciones, que puede haber más de una forma de hacer las cosas	Restringir la movilidad de las familias
Diseñar y promover programas preventivos que acompañen a la instrumentación de los programas de regularización, que son esencialmente remediales	No prevenir y no reprimir el desarrollo de nuevos asentamientos informales
Reconocer el derecho a ser diferente	Ignorar las irregularidades en áreas residenciales y de altos ingresos
Reconocer que la falta de acceso a los servicios básicos es, frecuentemente, más onerosa que su provisión	No considerar la capacidad de pago de los residentes de los asentamientos irregulares, e ignorar la necesidad de asociaciones público-privadas como medio para financiar los programas de regularización
Reconocer que los residentes de los asentamientos informales tienen derechos legítimos sobre la ciudad	Flexibilizar normas y reglamentos urbanos, sin contar con el fundamento jurídico necesario
Ser sensible a los temas de género (por ejemplo, la creciente permanencia de las mujeres jefes de hogar)	Contener de manera artificial las presiones de la oferta y demanda en el mercado
Reconocer la existencia de distintas modalidades de regularización de la tenencia, incluidas soluciones colectivas para responder a problemas sociales comunes	No reconocer que los programas de mejoramiento y legalización deben diseñarse para operar de manera conjunta
Mantener la unidad entre proyectos, programas y estrategias	Difundir la idea de que cualquier situación puede ser regularizada, y no aclarar que el proceso puede implicar, en algunos casos, la reubicación
Considerar los costos de no regularizar al evaluar la efectividad de los programas	Apoyar y monitorear las intervenciones con sistemas de información geo-referenciados
Considerar que los programas de regularización no son viables desde el punto de vista de economía	Iniciar el monitoreo de los programas estando en marcha los procesos de mejoramiento, con objeto de amplificar sus resultados positivos.

de los programas de mejoramiento de vivienda y de apoyo socioeconómico, con los cuales se busca la integración de las comunidades, y tampoco se vinculan con las políticas destinadas a la legalización de terrenos y lotes individuales.

El mejoramiento y la legalización se han concebido como procesos independientes, e incluso, se ha llegado a sostener que la legalización es producto de los procesos de mejoramiento. Lo cierto es que la mayoría de los programas de mejoramiento no conducen al cumplimiento de las condiciones requeridas para poner en marcha los procesos de legalización en áreas informales. En los pocos programas en los que se ha logrado dar inicio al proceso de legalización, se han desarrollado soluciones legales y políticas *ad hoc* que, con frecuencia, son ajenas a las condiciones urbanas y fuerzas que operan en el entorno.

A pesar de la publicidad en torno a los programas de regularización, el número de títulos de propiedad expedidos por las dependencias responsables es sorprendentemente bajo. Entre las explicaciones que se han dado destacan la complejidad de las leyes y las actitudes conservadoras y de resistencia de los notarios y de las autoridades responsables de los registros de la propiedad. Es importante agregar también que la mayoría de las familias, al recibir un título que reconoce su legítimo derecho sobre la propiedad, no concluyen los procesos de registro, ya sea por que no entienden las implicaciones de no hacerlo, o bien por su complejidad o por los costos que les significa. En respuesta se ha propuesto, por un lado, simplificar los requisitos y procesos de titulación y registro y, por otro, restar poder a las estructuras burocráticas responsables de los citados procesos.

9. LA IMPORTANCIA DEL TÍTULO DE PROPIEDAD

Como resultado de los problemas mencionados, son pocos los programas en que se alcanza la etapa de legalización, y menos aún los que concluyen el registro de los lotes legalizados. Por ello, muchos analistas han concluido que los títulos no son importantes, y que lo realmente significativo es la percepción de seguridad en la tenencia de la tierra que tengan los pobladores.

No se puede negar que la percepción de la seguridad es un elemento que promueve la inversión de las familias para consolidar sus viviendas. Sin embargo, la titulación es importante por dos razones: el interés personal de los residentes (por la seguridad en la tenencia de la tierra, la protección contra desalojos, los conflictos domésticos, las separaciones maritales, las herencias, los conflictos vecinales y el acceso a formas diversas de crédito), y el interés de la ciudad en su conjunto, ya que la legalización puede contribuir a estabilizar los mercados de suelo y con ello, favorecer formas más racionales y articuladas de intervención pública.

Hoy todavía hay gran resistencia por parte del sistema judicial y del público en general respecto a los programas de titulación. Es importante también señalar que los beneficiarios individuales de estos programas frecuentemente desconocen la protección y las limitaciones que derivan de la titulación. ¿Para qué sirve un título? ¿Por qué se tienen que registrar los títulos? Entre otras, estas preguntas sugieren la necesidad de acompañar los programas de regularización con programas educativos tanto para los administradores de las ciudades como para los residentes de los asenta-

mientos informales.

Otro punto a considerar es la falta de análisis sobre el impacto de los instrumentos que se emplean en la legalización de lotes. Como resultado del énfasis en la titulación individual, se ha tendido a ignorar la necesidad de generar soluciones legales colectivas para responder a problemas sociales comunes. De hecho, cuando se han empleado estos nuevos instrumentos legales, no se ha logrado compatibilizarlos con la normatividad urbana existente y no han previsto sus implicaciones legales.

El análisis de alternativas legales ha sido insuficiente y falto de creatividad. Se requieren más esfuerzos sistemáticos para desarrollar nuevos instrumentos y para lograr acreditarlos, no sólo ante los distintos organismos financieros sino también ante la sociedad en su conjunto.

10. LA FALACIA DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Aun cuando los contextos políticos de los programas de regularización han variado de manera importante en el tiempo, en términos generales la participación popular ha sido poco significativa en su formulación e instrumentación. Esta situación se ha agravado debido a la creación de formas de participación artificiales para cumplir con los requisitos de los organismos financieros. Los mecanismos de participación popular diseñados han sido, en el mejor de los casos, una formalidad y, en el peor, una farsa.

Son muy pocos los programas en que se ha logrado incorporar propuestas de solución generadas por las comunidades afectadas. El marco político, institucional y cultural en el que se han desarrollado la mayoría de los programas de regularización, junto con las limitaciones que derivan de las fuentes de financiamiento, prácticamente eliminan las posibilidades de participación pública y social efectiva que normalmente cuestionarían el *statu quo*. Por ello, los programas de regularización tienden a percibirse como soluciones destinadas a promover o proteger la institucionalidad, más que como respuestas a las demandas de la mayoría de la población de menores ingresos.

11. COMPATIBILIDAD ENTRE ESCALA, PATRONES Y DERECHOS

Quizás el problema central de los programas de regularización es la dificultad de compatibilizar la escala de las intervenciones con las propuestas técnicas, urbanas y medioambientales para definir el patrón de los asentamientos y la naturaleza de los derechos que les serán reconocidos a los residentes. Para poder garantizar la sustentación de los programas y su impacto, es necesario analizar de manera conjunta los temas de escala, patrones y derechos.

12. EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN EN EL TIEMPO

Concluidos los programas de mejoramiento y legalización, las autoridades suelen retirarse de los asentamientos, aun cuando podrían realizar una diversidad de funciones que van desde el monitoreo y evaluación del mantenimiento de la infraestructura provista, por ejemplo, de los sistemas de agua potable y drenaje, hasta el desarrollo de lineamientos y reglas para incorporación de

nueva población.

Los asentamientos tienden a deteriorarse muy rápidamente por la falta de presencia e intervenciones oficiales, al grado de que la legitimidad provista por los programas de regularización puede “contaminar” barrios de origen formal y promover prácticas informales de usos del suelo.

En términos generales, los programas de regularización no han logrado la integración urbana, social y cultural que se había previsto de las áreas mejoradas, de manera tal que las áreas regularizadas siguen siendo consideradas como “de segunda” mucho tiempo después de concluidos los programas. La idea de que los asentamientos regularizados experimentarán una trayectoria virtuosa, escasamente sobrevive a las justificaciones que dieron origen a los programas.

13. EL EQUILIBRIO ENTRE LAS LIBERTADES INDIVIDUALES Y LAS FUNCIONES PÚBLICAS

A pesar de la preocupación por garantizar que los beneficiarios de las intervenciones públicas sean, efectivamente, residentes de los asentamientos informales, en los programas de regularización no se ha logrado un adecuado balance entre el respeto por los derechos y libertades individuales y las funciones públicas de los programas (los derechos sociales a la vivienda y la necesidad de generar áreas para tal efecto). Frecuentemente las soluciones propuestas implican restricciones que, en la práctica, congelan los procesos de movilidad que caracterizan este tipo de asentamientos (que afectan, por ejemplo, los términos de venta, compra y renta), lo cual tiende a reforzar la informalidad.

La estrategia de centrarse en un área o un grupo social parece ignorar la esencia y el origen de la informalidad, situación en sí paradójica: por un lado, la falta de recursos de los programas dificulta a las familias capitalizar el beneficio obtenido para reubicarse en otro asentamiento informal que espera ser regularizado en un futuro; por otro lado, el costo de monitorear y controlar este tipo de prácticas puede ser muy alto y, hasta inviable. Como se mencionó, la imposición de restricciones a las transacciones simplemente generará nuevos arreglos informales.

Es interesante observar que son muy pocos los programas que han reconocido y logrado responder a la movilidad (ascendente o descendente) de los residentes de los asentamientos regularizados; los programas se diseñan pensando en una comunidad estática. La movilidad interurbana, particularmente entre residentes de asentamientos informales y entre áreas formales e informales, no es un proceso bien entendido y por ello se ignora. Una posible salida a este acertijo podría encontrarse en mecanismos para la recuperación de costos o para la recuperación de plusvalías, que operen desde la fase de planificación de los nuevos programas de regularización.

CONCLUSIONES

Generalmente en la formulación de los programas de regularización no se parte de metas y cronogramas de trabajo claramente establecidos, problema que se agudiza por la falta de indicadores de evaluación adecuados.

En suma, los objetivos formales de los programas de regularización en América Latina (promoción de la seguridad de la tenencia e integración socioespacial de los asentamientos y su población) no se han logrado traducir en diagnósticos integrales, instrumentos efectivos y estrategias claras para su ejecución, como tampoco han podido incidir en las deficiencias en la capacidad administrativa de los ejecutores. Como resultado, hasta la fecha no se puede considerar que las experiencias latinoamericanas en materia de regularización sean exitosas.

Se puede decir, sin embargo, que los programas de regularización han tenido la virtud de despertar y sensibilizar la conciencia pública respecto a la legitimidad de las demandas de un grupo significativo y creciente de ciudadanos, que al estar excluido del sistema socioeconómico formal, requiere respuestas integrales y efectivas.

Aun con las limitaciones señaladas, estos programas han permitido que grupos de pobres urbanos puedan permanecer en zonas servidas ubicadas en áreas centrales de muchas ciudades latinoamericanas y han contribuido a mejorar las condiciones de vida de familias residentes de asentamientos regularizados. Estos logros son de gran importancia, sobre todo a la luz de la cruel dinámica de segregación socioespacial que prevalece en la región.



JK. SALCADO

R\$0,50

WPB
BEL
S*WVA
M*V*V



3

Impuestos a la propiedad

Introducción | Carlos Morales Schechinger

Los ensayos de este capítulo ejemplifican la manera como se aplica, o incluso no se aplica, el impuesto a la propiedad en América Latina. Hay ensayos de corte general que tratan del impuesto por la mayoría de sus componentes (De Cesare 2002) mientras que otros analizan específicamente alguno de sus instrumentos como el catastro (Erba 2004). También hay ensayos sobre casos específicos como Porto Alegre (De Cesare 1998 y 1999), Mexicali (Perló 1999), San Salvador (Fuentes y Lungo 1999) y Bogotá (Bustamante y Gaviria 2004 y Thompson 2004). Todos los ensayos aportan suficientes elementos para tener al menos un panorama general e ilustrado de lo que sucede en la región. Recomendar su lectura en el orden en que se presentan bastaría para percibir ese panorama. Sin embargo, deseamos hacer unas reflexiones que los encuadren en una discusión más global: la de la tendencia a la aplicación de un modelo de impuesto a la propiedad que hemos denominado internacional y que encuentra algunas dificultades de aplicabilidad en América Latina.

El modelo de impuesto a la propiedad inmobiliaria que impera en círculos internacionales se basa fuertemente en propiciar una buena administración fiscal que genere ingresos suficientes y sostenidos para que los gobiernos municipales lleven a cabo una gama cada vez mayor de servicios públicos. El objetivo es el financiamiento; el medio es la administración. Este modelo surge y se promueve en América Latina no sólo por las obvias necesidades financieras de los gobiernos municipales y por la preocupación de los organismos multilaterales acreedores por la eficiencia fiscal, sino también por la simple imitación acrítica de la práctica fiscal de varios países industrializados que con frecuencia sucede en la región.

En esencia, el modelo internacional supone que los gobiernos municipales compiten entre ellos ofreciendo servicios públicos a un precio reflejado en el impuesto a la propiedad. A partir de ello, las familias deciden dónde residir maximizando el beneficio que su capacidad contributiva les permite, y gana contribuyentes aquel gobierno municipal que administre con más eficiencia su impuesto. Es decir, que se aborda la administración local con un enfoque de mercado, de decisión racional. El modelo supone que la capacidad contributiva es poco diferenciada, por lo que la

decisión de las familias se centra en sus preferencias como consumidor; así, el modelo tiene éxito en países donde la distribución del ingreso es más o menos equitativa. El término histórico acuñado por Tiebout (1956), “votar con los pies”, subyace en el modelo como una manera de revelar una preferencia cuando los contribuyentes se mudan de una jurisdicción a otra.

En el caso de América Latina hay indicios de que la aplicación del modelo está presente. En los ensayos de este capítulo se reportan modernizaciones administrativas, por ejemplo, el uso de técnicas econométricas para la valuación inmobiliaria en Mexicali (Perló 1999), Porto Alegre (De Cesare 1999) y Bogotá (Thompson 2004), la adopción de catastros multifinalitarios para el registro predial en México (De Cesare 2002), Bogotá (Bustamante y Gaviria 2004), Brasil y Chile (Erba 2004). Hay otros ejemplos de modernización administrativa, como el uso de Internet en Chile, Jamaica y Uruguay (De Cesare 2002 y Erba 2004) y la contratación a empresas privadas para la actualización cartográfica y de los sistemas de información en muchas partes de la región (Erba 2004). No todos los avances pretenden reportarse en esta colección de ensayos, pero se conoce que se emprenden en diversas ciudades de la región.

No obstante, los resultados efectivos siguen siendo muy pocos. Hay más mala que buena administración fiscal en este impuesto, la representatividad del impuesto en las finanzas de los gobiernos municipales sigue siendo notoriamente baja —sobre todo si se compara con la de los países industrializados que inspiran el modelo— y las familias simplemente toman sus decisiones de localización ignorando el impacto del impuesto en sus bolsillos. El objetivo financiero del modelo no se alcanza, y su medio —la buena administración— sigue siendo la excepción. Hay buenas intenciones e interés en la región por alcanzar el modelo, a juzgar por la frecuencia y contenidos con que se organizan eventos sobre el tema, algunos de ellos reportados en los ensayos (Fuentes y Lungo 1999, De Cesare 2002 y Erba 2004), pero los resultados son visiblemente insuficientes. En la mayoría de los países el ingreso por impuesto predial es insignificante frente al producto interno bruto (PIB). Sólo en Uruguay y Argentina tiene cierta importancia, aunque lejana al nivel de los países industrializados.

El modelo internacional no opera porque la realidad en América Latina es otra. En las reformas que se han emprendido sobre este impuesto, comunicadas en los ensayos, suele surgir una preocupación central: la equidad. Desde luego que cualquier sistema fiscal moderno pretende ser equitativo y la buena administración del modelo internacional incluye una buena dosis de equidad. La buena administración pretende reducir la evasión, sea porque se paga menos de lo que se debe pagar, por ejemplo por mala valuación, o porque no se paga nada, por ejemplo por no estar registrado. Las técnicas econométricas, cuya aplicación se reporta, buscan medir el valor de los inmuebles con precisión razonable para que el impuesto sea equitativo; también los catastros multifinalitarios intentan registrar todos los inmuebles para que el cumplimiento del impuesto sea equitativo para todos. La sensación de que uno paga mientras el vecino no paga (o paga menos) tiene que ver con equidad, pero es una equidad que busca como último objetivo incrementar la recaudación. Es decir que al modelo internacional le preocupa establecer la equidad horizontal: que los que tengan igual capacidad, contribuyan por igual.

Pero en América Latina, el concepto de equidad tiene que ver más con la redistribución de la riqueza entre grupos con diferente nivel de ingreso. Esto no debe extrañar a nadie pues América Latina es una de las regiones que concentra los mayores índices de inequidad en el mundo. Por eso los ensayos de este capítulo también registran de manera importante polémicas en torno a las tarifas progresivas, como es el caso de Brasil (De Cesare 1999), o el cambio de base del impuesto entre el valor del inmueble y el valor del suelo, en Porto Alegre (De Cesare 1998) y Mexicali (Perló 1999). En América Latina hay una preocupación más allá de la buena administración y el financiamiento, es decir de una justicia socioeconómica por la vía fiscal, la de la equidad vertical: que pague proporcionalmente más quien tenga mayor capacidad contributiva. Los casos reportados en los ensayos son sólo una muestra del frecuente uso de tarifas progresivas; el tema está presente en muchas partes de la región.

Una de las características del modelo internacional es que el impuesto a la propiedad no debe ser un vehículo de redistribución de la riqueza. Se argumenta que esta función debe dejarse a impuestos que inciden sobre el ingreso que tienen un alcance más general. Sin embargo, cuando el paisaje urbano es de notoria polarización espacial, caracterizado por un gran mar saturado de vivienda precaria y escasos servicios de mala calidad, salpicados con algunas islas con suntuosos edificios, espacios holgados y sobrados servicios de alta calidad, resulta difícil que los gobiernos municipales no emprendan medidas, incluidas las fiscales, que al menos en el discurso pretendan disminuir estos contrastes. Ésa es la realidad en América Latina.

No obstante, atribuir una función redistributiva al impuesto a la propiedad puede representar una empresa inútil, sobre todo si este tributo representa una parte insignificante de las economías de la región. Pero por otro lado, la persistencia del tema redistributivo en el impuesto a la propiedad y las tensiones que hay en su entorno cuando se plantean reformas hace suponer que hay cuestiones más de fondo que deben salir a flote. Es decir que posiblemente no sea la insignificancia del impuesto en sí lo que lo hace un mal redistribuidor, sino que se le impide crecer para que llegue a serlo. ¿A quién beneficia que el impuesto no se administre bien, que tenga poca presencia financiera, que tenga poco efecto redistributivo? La respuesta es compleja. Desde luego que están los atavismos profesionales y los intereses de grupos inmobiliarios específicos que resultan difíciles de romper como es el caso de Mexicali (Perló 1999), donde hubo oposición a la actualización del modelo econométrico al poco tiempo de su introducción y el control regresó a las mesas tradicionales de negociación política de tablas de valores unitarios.

También hay explicaciones más profundas. En América Latina subyace el sentido patrimonialista de la propiedad, que tiene pocas obligaciones pero amplios privilegios. En el ensayo sobre San Salvador (Fuentes y Lungo 1999), se reporta la abolición del impuesto a la propiedad como parte del pacto de paz con terratenientes, y más recientemente la oposición de grandes empresarios que rechazaron su reintroducción pues se benefician más de un sistema fiscal arcaico que se recarga injustamente en los pequeños negocios. En el caso de Porto Alegre (De Cesare 1998), se reporta la oposición de los poderosos terratenientes ante la introducción de una tarifa creciente en el

tiempo que castiga la retención de tierra vacante. Aprovechando una ambigüedad en las leyes anteriores, los terratenientes ganaron la batalla con bastante fuerza. La legalidad de la tarifa creciente quedó resuelta con el nuevo Estatuto de la Ciudad brasileño; sin embargo, los gobiernos municipales actuales quedaron atemorizados y reticentes a reintroducirla. Si el impuesto es insignificante, ¿por qué entonces la resistencia a que tenga elementos redistributivos?

La batalla para vencer la oposición es grande. Uno de los frentes es el del combate de la ignorancia. Entre los argumentos esgrimidos en el caso de San Salvador (Fuentes y Lungo 1999), está que el impuesto a la propiedad es inflacionario, conceptualizándolo como si se tratara de un impuesto a otras mercancías y desconociendo la vasta literatura de signo plural que se inclina por lo contrario. La formación de cuadros políticos y de administradores que entiendan la lógica del impuesto sigue siendo una asignatura pendiente en América Latina.

Otro frente recurrente es el de la voluntad política; los casos presentados demuestran su importancia en todos los niveles, incluso en el tecnológico. En efecto, hasta en la modernización de catastros —algo que podría considerarse de la esfera de los técnicos— se reconoce la necesidad de que los actores políticos asuman las consecuencias de un mejor registro de las propiedades (Erba 2004 y Bustamante y Gaviria 2004). Un hábil manejo político ha demostrado que la modernización administrativa puede pasar a un segundo plano. Los ensayos demuestran cómo el autoavalúo del impuesto a la propiedad en Bogotá incrementó sustancialmente la recaudación (Thompson 2004); la introducción del presupuesto participativo animó al contribuyente a ponerse al corriente con sus pagos en el caso de Porto Alegre (De Cesare 1999); y cambiar la base valor del inmueble por valor sólo del suelo permitió introducir calladamente alícuotas más altas en Mexicali (Perló 1999). Estos ejemplos hacen incluso ver que la baja recaudación causada sólo por una evasión inspirada en inequidad horizontal puede ser una exageración, es decir que también se puede lograr una mayor recaudación con otras decisiones políticas más juiciosas.

Otra faceta de la voluntad política se refiere a la rendición de cuentas, que está muy presente en el modelo internacional. El “voto con los pies” es un castigo político por un mal desempeño fiscal; algunos de los ensayos tratan del tema (De Cesare 2002 y Perló 1999). Entre las fuerzas que impiden una adecuada rendición de cuentas está la inexistencia de un costo político de los gobiernos municipales por no emprender una reforma fiscal. En efecto si la mayoría de los recursos de estos gobiernos provienen de transferencias de niveles gubernamentales superiores, lo que se origina es la pereza fiscal entre los políticos locales.

Un tema poco abordado en la región, sólo de frente en el caso de Brasil (De Cesare 1998) y subyacente en el caso de Mexicali (Perló 1999), es el de la función extrafiscal del impuesto, sea para inducir conductas o para recuperar plusvalías generadas colectivamente. El sistema educativo, la práctica profesional y la conformación de la administración pública en América Latina divorcian el tema fiscal del tema urbano. En el modelo internacional el financiamiento urbano liga fuertemente la administración de usos del suelo con el cobro de impuestos a la propiedad, la “buena administración” incluye el manejo de la zonificación de uso del suelo para incrementar los recursos fiscales.

Si bien no en los detalles, en el sentido extrafiscal subyacente el modelo internacional puede ser útil para la región.

En América Latina es muy incipiente la extrafiscalidad de los impuestos a la propiedad. Las constituciones suelen centrar la función de los impuestos en el financiamiento público. Poco hablan de redistribución y con frecuencia recalando la equidad horizontal; el uso extrafiscal está ausente. La Constitución brasileña es novedosa en ese sentido pues abre la posibilidad a que el impuesto sea usado con fines extrafiscales; ésta es la base de la concepción de una tarifa creciente en el tiempo para frenar la especulación con suelo servido, racionalizar la infraestructura y evitar la dispersión urbana en ese país (De Cesare 1998). En el caso de Mexicali, donde el impuesto tiene como base sólo el valor del suelo, la extrafiscalidad es accidental pues su introducción fue planteada con otros objetivos (Perló 1999). Debe reconocerse que de manera indirecta la tendencia a que los catastros sean multifinalitarios facilita la conexión entre las políticas fiscales y las urbanas (Erba 2004). El debate en torno a la centralización, la estandarización y la privatización de los catastros ciertamente contribuirá a que los diversos usuarios de los catastros tengan que interconectar sus políticas.

En suma, la aplicabilidad del modelo internacional del impuesto a la propiedad en América Latina es debatible. Desde luego que una participación mucho más fuerte del impuesto al financiamiento local y una buena administración fiscal y catastral son metas a perseguir; sin embargo, el modelo que debe inspirar las reformas que se introduzcan en la región debe incluir otros elementos. No puede faltar una consideración seria sobre el impacto redistributivo del impuesto; las evidencias espaciales de la inequidad no pueden ser ignoradas por ningún político. También debe incluirse la función extrafiscal no sólo para una eficiencia funcional de las ciudades, sino para un elemental reequilibrio social, el de redistribuir las plusvalías generadas colectivamente. Por tal motivo, el contraste entre zonas desperdiciadas y zonas sin servicios en las ciudades latinoamericanas ha hecho persistente el tema del castigo fiscal a la tierra vacante.

¿A quién beneficia que una reforma al impuesto no incluya políticas redistributivas y extrafiscales en América Latina? Esta pregunta debe estar siempre presente en las reformas fiscales de la región. Desde luego que hay ejemplos que ilustran buenas intenciones y creatividad con logros puntuales, pero también hay un rezago importante en el tema. Hay optimismo en los círculos profesionales, pero los diversos autores reconocen de una y otra manera la resistencia política al cambio, o que cuando éste se da es más por pragmatismo que por convencimiento a escala conceptual. El primero es necesario, pero el segundo es central. De otra manera no se cristaliza en buen marco jurídico, con transparencia, democratización, responsabilidad social, vínculo a gasto que debe tener este tributo en América Latina. Esperamos que estos cuestionamientos contribuyan a que el recorrido por los ensayos de este capítulo contribuya a la reflexión en la mente del lector.

REFERENCIA

-
- Tiebout, Charles. 1956. A pure theory of local government expenditure. *Journal of Political Economy* 54: 416–424.

3.1

Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina

Claudia M. De Cesare | Enero 2002

Con el objetivo de analizar la equidad y eficacia del sistema fiscal de tributación inmobiliaria, el Instituto Lincoln y la municipalidad de Porto Alegre (Brasil) organizaron conjuntamente el Seminario Internacional sobre Tributación Inmobiliaria en abril del año 2001. El seminario formó parte del programa educativo del Instituto en América Latina y contó con la asistencia de más de 200 delegados de 12 países, 14 estados brasileños y 45 autoridades municipales. Expertos reconocidos internacionalmente, funcionarios gubernamentales y personalidades del sector académico, de finanzas públicas y de materias impositivas acudieron en representación de instituciones tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Internacional de Impuesto a la Propiedad (IPTI), la Asociación Internacional de Funcionarios de Valuación (IAAO), la Asociación Brasileña de Secretarías de Finanzas de Capitales (ABRASF) y la Escuela de Administración Hacendaria (ESAF). En este artículo se analizan los temas y aspectos tratados en el seminario.

Al igual que en los Estados Unidos, en América Latina hay un debate continuo sobre la mayor eficacia, la simplificación de los procesos de administración y la menor influencia de factores políticos que derivarían de la sustitución del tributo inmobiliario por otras fuentes de ingreso como derechos y cargos. Pese al debate, el tributo inmobiliario continúa siendo la opción predominante de financiamiento de los servicios públicos de los gobiernos municipales de América Latina.

Una característica importante del tributo inmobiliario es la gran diversidad que hay en su administración entre los países. Por ejemplo, en Brasil, Colombia y Ecuador es un impuesto exclusivamente municipal, mientras que en Argentina es administrado por el gobierno provincial. En México, el papel de las autoridades municipales se ha reducido principalmente a la recaudación de los impuestos. En Chile, el tributo inmobiliario es una importante fuente de ingreso para los gobiernos municipales, aunque el gobierno central asume la administración de los sistemas catastrales, de tasación y recaudación. El Salvador es el único país centroamericano que no ha introducido nunca una tributación sobre la propiedad, aunque cada vez se habla más de la necesidad

de establecer nuevos impuestos, dado que los ingresos tributarios constituyen apenas un 11 % del producto interno bruto (PIB).

REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA FISCAL DE TRIBUTACIÓN INMOBILIARIA

El tributo inmobiliario está reconocido en general como un impuesto “bueno” que tiene una función esencial en el proceso de recuperación de ingresos, financiamiento de servicios públicos y promoción del desarrollo social. Su naturaleza única establece vínculos importantes entre riqueza e ingresos, desarrollo social y uso y ocupación del suelo. Sin embargo, es fundamental administrarlo con justicia para evitar ineficacias y desigualdades en la distribución de la carga impositiva. En varias sesiones del seminario se habló de la necesidad de contar con un catastro que tenga cobertura completa y adecuada además de los atributos básicos para la tasación de diferentes clases de propiedades. Un grupo de participantes recomendó integrar la comunidad al proceso de actualización continua de los datos catastrales, mientras que otros hicieron hincapié en la necesidad de realizar un cuidadoso análisis de costo-beneficio antes de implementar sistemas de información geográfica.

En países en que el catastro no es administrado por el gobierno central, no existe un sistema o modelo estándar. Según el nivel de desarrollo de la municipalidad o de los recursos financieros disponibles, la tecnología catastral puede exhibir grandes variaciones, desde una simple lista de propiedades hasta un catastro multifinalitario basado en un sistema de información geográfica. También se observan diferencias en los sistemas de tasación: por ejemplo, en Colombia y Bolivia se utiliza la autotasación, mientras que en Brasil, Chile, Ecuador y México es común el método de tasación por costos. Algunas autoridades municipales de Brasil están trabajando activamente para instituir el método de comparación de ventas para la propiedad residencial. Al aplicar el método de tasación por costos, el valor del suelo se determina mediante el método de comparación de precios de venta. Aun cuando el valor del suelo se basa en la información de mercado, también se calcula de maneras diferentes, lo que genera preocupación sobre cómo reducir las desigualdades en la tasación.

Por encima de todo, la valuación es una tarea técnica que requiere uniformidad de tasación e intervalos cortos de valuación, y que no debe utilizarse para fines políticos. Los sistemas que establecen límites de los aumentos impositivos entre períodos consecutivos para cada propiedad individual, hasta llegar a un ajuste general basado en la tasa de inflación anual, son vistos como una fuente principal de inequidad de la tasación. Para poder ganar la aceptación del sistema tributario y la confianza de los contribuyentes, es imprescindible que haya transparencia en los resultados de las valuaciones además de características básicas como responsabilidad fiscal, justicia, democratización de la información y simplificación del lenguaje técnico para facilitar el entendimiento de los miembros y líderes de la comunidad. Además, estos últimos deben participar en la toma de decisiones referentes a la recaudación de impuestos y los gastos públicos.

Una tendencia reciente es el uso creciente de Internet por parte de los contribuyentes para recibir y pagar sus facturas impositivas, revisar los datos estadísticos de sus propiedades y actualizar la información catastral. En este particular se considera a Chile como punto de referencia en el uso de estas tecnologías en América Latina.

EXPERIENCIAS CON LA REFORMA FISCAL

Varios ponentes del seminario hablaron de sus experiencias con la reforma fiscal a la propiedad inmobiliaria, que suelen incluir inversiones en sistemas catastrales. En Colombia, por ejemplo, la mejora en la recaudación del tributo inmobiliario se tradujo en un aumento en el porcentaje del PIB, de un 0,22 % en 1970 al 0,91 % en 1994. Esta mejora se atribuyó en parte a leyes que exigieron la implementación y actualización del catastro en todo el país. La fuerte oposición hacia la actualización de los valores de tasación, así como las dificultades administrativas para realizar las valuaciones, llevaron a establecer un procedimiento de autotasación. Ahora los contribuyentes son responsables de declarar el valor de tasación de sus propiedades, pero dicho valor no puede ser inferior al valor catastral registrado. Para reducir la subtasación, se usa también el valor de tasación como base para la expropiación.

Las iniciativas de reforma fiscal que hubo en Argentina durante los años noventa tuvieron gran motivación en las crisis financieras del sector público. El proyecto de reforma del tributo inmobiliario fue dividido en dos áreas principales: administración catastral y fiscal. A pesar de que en estas reformas se ha invertido el equivalente de más de US\$120 millones, el proyecto ha sido completado en apenas un 50 % de las jurisdicciones. En otro ejemplo, Mexicali, la ciudad capital de Baja California, fue la primera en adoptar un sistema basado en el valor del suelo como base impositiva predial en los años noventa. Si bien se trató de una exitosa experiencia de reforma fiscal a la propiedad inmobiliaria, actualmente México se enfrenta a una serie de retos, entre ellos lograr un equilibrio fiscal entre el gasto público y los ingresos recaudados, además de recuperar la importancia del tributo inmobiliario como fuente de ingresos.

LA TRIBUTACIÓN INMOBILIARIA EN BRASIL

Varias barreras políticas, jurídicas y prácticas han contribuido a mantener la inequidad e ineficacia del tributo inmobiliario en Brasil. Las ramas principales del gobierno (los poderes ejecutivo, legislativo y judicial) suelen diferir en su interpretación de las regulaciones impositivas, lo que da lugar a una perenne falta de confianza en el sistema tributario. Entre los problemas principales que afectan el sistema fiscal de tributación inmobiliaria cabe mencionar: (1) catastros obsoletos e incompletos que derivan en pérdidas irrecuperables de los ingresos; (2) prácticas de tasación deficientes que acarrear una falta de uniformidad generalizada; (3) fuerte influencia de los valores de tasación históricos, no sólo porque los avalúos son poco frecuentes sino también porque la aprobación de cualquier nueva lista de valuación por la Cámara de Concejales suele ser difícil; y (4) deficiencias en el proceso de recaudación de impuestos.

Se reexaminó la validez y factibilidad de adoptar tasas progresivas (móviles) para el tributo inmobiliario que habían sido utilizadas ampliamente en Brasil durante los años noventa. La idea básica había sido establecer tasas progresivas según las clases de valores de tasación e introducir un elemento de “capacidad de pago” en el sistema, en el que la carga impositiva de las propiedades más costosas fuera mayor que las de propiedades de menos valor. Pese a que en 1996 la Corte Suprema declaró como inconstitucional el uso de tasas progresivas para el tributo inmobiliario, una reciente enmienda constitucional autorizó la progresividad de las tasas de tributo inmobiliario según el valor de las propiedades, así como también diferentes tasas según la ubicación de la propiedad.

Durante el transcurso del seminario, los argumentos en contra de la aplicación de tasas progresivas para el tributo inmobiliario apuntaron a la necesidad de mantener un impuesto sencillo y eficaz, mientras que los que favorecían la progresividad hicieron énfasis en la concentración de la disparidad de los ingresos en Brasil, y en el hecho de que los gastos de vivienda de la población pobre son proporcionalmente mayores que los de la población adinerada. La mayoría de los participantes del seminario estuvieron de acuerdo en que las tasas progresivas podrían conducir a una distribución más justa de la carga impositiva. No obstante, la progresividad debe ser gradual, es decir, se debe aplicar una tasa mayor únicamente a la parte del valor de la propiedad que excede el límite establecido en cada clase de valor de tasación, para evitar grandes diferencias en la carga impositiva para las propiedades cuyos valores estén ligeramente por encima o por debajo de los límites en cada categoría.

En el ámbito nacional, en Brasil es ampliamente conocida la ineficacia del tributo inmobiliario como fuente del ingreso público. Los ingresos provenientes del tributo inmobiliario representan menos del 0,4 % del PIB; de hecho, la cantidad realmente recaudada es puramente simbólica en muchas partes del país. En una encuesta reciente de las municipalidades se investigaron varios aspectos del desempeño gubernamental municipal, entre ellos la evasión de impuestos. Los resultados demostraron que la evasión de impuestos es menor del 20 % en apenas un 13 % de las municipalidades. En una de cada cinco municipalidades el ingreso fiscal representa menos del 20 % de las propiedades incluidas en el catastro.

En la tabla 3.1.1 se muestra la importancia relativa del ingreso del tributo inmobiliario en Brasil, según la escala de la municipalidad. Las municipalidades pequeñas obtienen su financiamiento mayormente por transferencias de otros niveles gubernamentales, mientras que las grandes tienen una mayor dependencia del tributo inmobiliario como fuente de ingreso. Sin embargo, el funcionamiento del sistema fiscal de tributación inmobiliaria depende directamente de la voluntad política, y ésta muestra grandes variaciones entre una ciudad y otra. Por ejemplo, debido a una extensa actualización de su catastro, Santana de Parnaíba, una ciudad de 60.000 habitantes en el estado de São Paulo, recauda aproximadamente R\$212,00 por habitante, mientras que la recaudación promedio del tributo inmobiliario para ciudades con población similar (10.000 a 100.000 habitantes) es de R\$10,04 por habitante. Las cifras de Santana de Parnaíba son incluso mejores que las de São Paulo, la capital del estado, donde se recaudan menos de R\$80,00 por habitante. Igualmente, un modelo

TABLA 3.1.1 Ingreso gubernamental municipal promedio por habitante, 1996 (en R\$)

Número de habitantes	Menos de 10.000	De 10.000 a 100.000	De 100.000 a 200.000	Más de 200.000	Brasil
INGRESO ACTUAL					
Ingreso del tributo inmobiliario	6,24	10,04	20,30	39,74	23,07
Ingreso de otros impuestos y tarifas	10,33	16,45	36,97	91,49	49,11
Transferencias impositivas:					
- del gobierno central	166,77	76,69	42,51	22,89	58,02
- del Estado	97,53	80,42	108,44	130,11	105,17
- de contribuciones voluntarias	46,34	32,56	34,43	34,44	34,60
INGRESO DE CAPITAL	331,14	224,29	255,20	346,76	286,46

Nota: La divisa brasileña es el real (R\$). En 1996, R\$1 equivalía aproximadamente a US\$1.

participativo en el que actúa la comunidad local y organizaciones no gubernamentales facilita analizar asuntos críticos de la evaluación y administración del tributo inmobiliario, y esto ha llevado a medidas de mejoramiento del sistema. En la ciudad Ribeirão Pires, por ejemplo, se logró aumentar el ingreso en un 40 % gracias a la adopción de medidas como una revisión exhaustiva de la legislación del tributo inmobiliario, que permitió adoptar mejores prácticas de tasación, nuevas tasas de tributo inmobiliario e implementación de procedimientos más eficaces para la recaudación de impuestos. Aún mejor: la reforma fiscal ha contribuido a incrementar la popularidad del gobierno municipal.

CASO DE ESTUDIO: PORTO ALEGRE

Inspirado por el seminario de abril y por trabajos de investigación y análisis previos, el gobierno municipal de Porto Alegre elaboró una propuesta para una reforma fiscal a la propiedad inmobiliaria con el objetivo de promover la equidad fiscal y la importancia del tributo inmobiliario como fuente de ingreso, así como también crear una administración más eficaz del impuesto. El proyecto se presentó el 28 de septiembre ante la municipalidad (entidad encargada de aprobar o rechazar las medidas) y deberá haber una decisión final antes de finalizar el año 2001.

Se encomendó el proyecto a un equipo multidisciplinario formado por miembros de la autoridad municipal, entre ellos asesores, expertos en tributo inmobiliario y planificadores urbanos y ambientales, como también un grupo de profesionales de estadística y tecnología de información de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Las medidas propuestas fueron analizadas exhaustivamente con representantes de asociaciones públicas, líderes de la comunidad, representantes de los medios de comunicación, y, por supuesto, con los concejales (ver tabla 3.1.2).

TABLA 3.1.2 Aspectos principales de la propuesta de reforma fiscal a la propiedad inmobiliaria en Porto Alegre, Brasil

Valuación general

Se utilizan técnicas de avalúos en masa e información actualizada sobre las ventas de propiedades para mejorar la eficacia de la tasación.

Reducción impositiva a las propiedades utilizadas para fines agrícolas o producción maderera

Esta disposición tiene el propósito de proporcionar incentivos económicos para mantener las actividades agrícolas y la producción de madera en áreas urbanas. Las propiedades afectadas por la disposición están siendo identificadas y clasificadas.

Reducción impositiva a edificios históricos y propiedades situadas en zonas de conservación ambiental

Esta disposición ofrece incentivos económicos para conservar el uso actual del suelo y evitar el deterioro ambiental. Estas propiedades están también siendo identificadas y clasificadas.

Tasas progresivas según las clases de valores de tasación

Se realizó un análisis empírico del vínculo entre el ingreso de los contribuyentes y los valores de sus propiedades, como también del efecto de las medidas propuestas sobre la distribución de la carga impositiva, a fin de orientar las decisiones sobre las tasas establecidas en la propuesta.

CONCLUSIONES

La participación de varios cientos de delegados pone en evidencia la importancia del tributo inmobiliario en sus países. Si bien es cierto que todavía hay mucho por hacer para mejorar el desempeño general de los sistemas de tributación inmobiliaria, el seminario demostró que ha habido progreso en la manera como el impuesto se administra y se percibe en muchas partes del continente. Varias experiencias independientes demostraron claramente que la voluntad política es la causa principal de las diferencias observadas en los resultados del tributo inmobiliario en América Latina. Gracias a los recientes avances tecnológicos (ahora a la disposición de cualquier país), se han podido implementar mejores técnicas de valuación, tasación y manejo de la información. Poco a poco los retos se están desplazando de la esfera técnica a la política. Hoy más que nunca es esencial aprender a implementar las reformas y revisiones fiscales a fin de lograr sistemas de tributación inmobiliaria de mayor eficacia. También se evidencia la tendencia al uso de métodos participativos durante las revisiones, dado que es probable que la aceptación del público facilite el proceso de reforma.

3.2

Desafíos que enfrenta el sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Porto Alegre, Brasil

Claudia M. De Cesare | Septiembre 1999

El impuesto brasileño a la propiedad es un gravamen anual administrado por los gobiernos municipales a los propietarios de edificios y tierras urbanas. Los procedimientos para establecer la base impositiva y las alícuotas varían considerablemente, pero la base impositiva se deriva del valor en el mercado y se estandariza a través de diferentes autoridades municipales.

En la ciudad de Porto Alegre, el método tradicional empleado para tasar bienes inmuebles para fines impositivos se basa en los costos. No existen requisitos legales referentes a lapsos transcurridos entre las valuaciones, y el último avalúo general se llevó a cabo en 1991. En los años en que no ha habido valuaciones se ha hecho un reajuste uniforme de la base impositiva según las tasas de inflación imperantes. Las alícuotas del impuesto a la propiedad son progresivas, con tasas móviles para seis niveles de valuaciones catastrales a fin de introducir un elemento de “capacidad de pago” en el sistema. El impuesto se calcula sumando cada porción del valor catastral y multiplicando la suma por la tasa respectiva para dicha clase. La tasa máxima para inmuebles residenciales llega al 1,2 %.

ANÁLISIS DEL SISTEMA ACTUAL

Recientemente se realizó un estudio del sistema de tributación inmobiliaria en Porto Alegre con la finalidad de examinar la relación que existe entre los valores catastrales y los valores comerciales. A continuación se resumen algunos resultados del estudio.

Nivel de tasación y uniformidad

Se encontró que la valuación media de apartamentos residenciales en Porto Alegre fue de apenas un 34 % de su valor de venta, un porcentaje mucho menor que el nivel regulativo del 100 %. Al aplicar el coeficiente de dispersión (COD) a la mediana de la relación entre el valor catastral y el precio de venta como medida de la variabilidad, se obtienen resultados que reflejan una baja

uniformidad de tasación (aproximadamente 36 %). En Brasil no existen normativas municipales ni nacionales para evaluar el rendimiento de las valuaciones catastrales. A modo de comparación, un nivel aceptable de uniformidad para viviendas unifamiliares en los Estados Unidos es un coeficiente del 10 al 15 %. En la figura 3.2.1 se ilustra el amplio margen de desviación de las relaciones de tasación identificadas en este estudio.

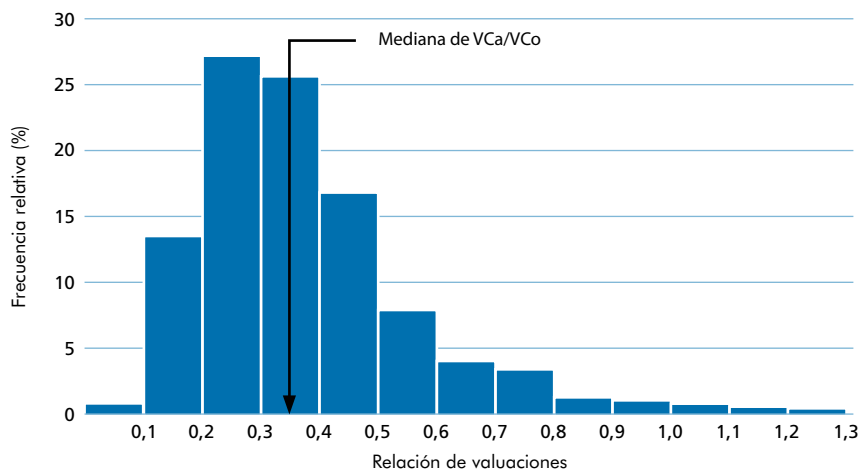
Factores determinantes en la inequidad de tasaciones

Se creó un modelo multivariante para estudiar los efectos simultáneos de los factores determinantes de las faltas de equidad, tanto verticales como horizontales. De esta manera fue posible identificar un gran número de factores responsables de las diferencias sistemáticas de los niveles de tasación, a saber: características del lugar, calidad de la edificación, año de construcción, presencia de ascensores y otras variables similares. También se halló regresividad de valuación vertical.

Método de tasación

Podemos aseverar que la causa principal de la falta de uniformidad en las tasaciones es el método de costo utilizado tradicionalmente para adjudicar valores a las propiedades inmobiliarias. Algunas debilidades teóricas del método están relacionadas con la gran cantidad de simplificaciones que las autoridades municipales hacen para facilitar su aplicación, y es muy posible que las desigualdades se deban a tales ajustes. Entre algunos de los problemas del método de costo figuran la desvinculación que hay entre las tablas de costos y el rendimiento del mercado de bienes raíces, y la baja correlación que existe entre las tasas de depreciación adoptadas y la reducción del precio

FIGURA 3.2.1 Histograma de la relación entre el valor catastral y el valor comercial (VCa/VCo)



debido a la edad, caída en desuso o deterioro de las edificaciones. Otro factor que parece haber contribuido a la alta discrepancia en las tasaciones es la falta de un control sistemático en el rendimiento de las valuaciones.

Intervalos entre valuaciones

La reducción de la base impositiva se debe claramente al método utilizado para ajustar las tasaciones inmobiliarias, basado en las tasas inflacionarias existentes para los años en que no hubo valuaciones. Por ejemplo, en 1993 la tasación media de las propiedades fue de un 38 % de su valor comercial, pero sólo un 27 % en 1995.

Tasas de impuestos a la propiedad: efectivas versus regulativas

Las tasas para propiedades residenciales son progresivas según seis niveles de tasaciones. El cálculo de la tasa efectiva se obtiene a partir del tributo inmobiliario real (sin considerar la evasión fiscal), dividido por el precio de venta. La tasa regulativa se obtiene a partir del tributo por propiedad que se obtendría si los impuestos fuesen establecidos según el precio de venta, dividido por el precio de venta. La tasa efectiva es mucho más baja que la regulativa, y su mediana representa apenas un 0,17 % del precio de venta (ver tabla 3.2.1). La distribución de la carga de impuestos se ha visto afectada por los métodos impropios de tasación, no sólo por la falta de relación entre los valores catastrales y los comerciales, sino también por la clasificación incorrecta de las propiedades. Durante el período del estudio, el monto del tributo inmobiliario recaudado fue aproximadamente un 25 % de los ingresos que podrían haberse adquirido si los valores catastrales hubiesen sido equivalentes a los comerciales.

TABLA 3.2.1 Comparación de las tasas de impuesto a la propiedad efectivas y regulativas

MEDIDA	TASA (%)	
	Efectiva	Regulativa
Mediana	0,17	0,75
Coefficiente de dispersión	56,87	18,26
Tasa mínima	0,02	0,29
Tasa máxima	1,18	1,15

CAUSAS DE LA MALA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La mala administración de los impuestos a la propiedad en Porto Alegre y su ineficacia como fuente de recursos podrían explicarse por factores históricos. Durante los años setenta el gobierno central y fortunas privadas transfirieron grandes sumas de dinero a las municipalidades para complementar las recaudaciones municipales. Como resultado, las autoridades no se preocuparon por recaudar sus propios impuestos y los contribuyentes se acostumbraron a pagar sumas insignificantes de impuestos a la propiedad. La tarea de procurar un buen rendimiento en términos de valuaciones y un nivel aceptable de equidad de las tasaciones fue relegada a un plano secundario.

Ahora bien, las crisis financieras en décadas recientes y la necesidad urgente de inversiones

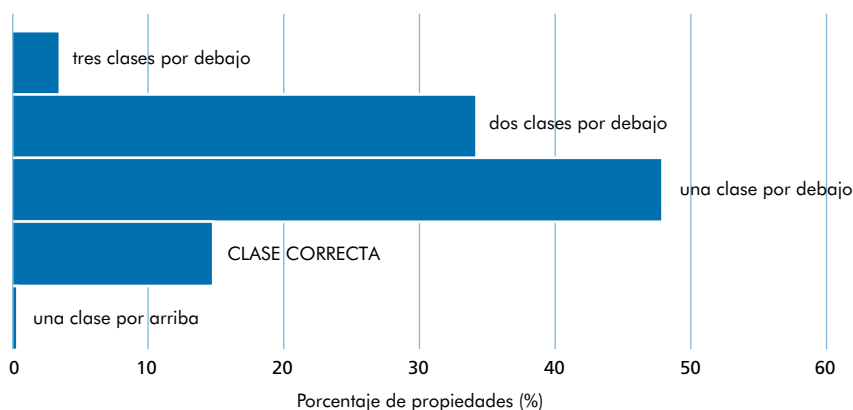
públicas en servicios y equipos de infraestructura han forzado a las autoridades municipales a mejorar sus sistemas fiscales. Sin embargo, los esfuerzos para incrementar los recaudos y la equidad de las tasaciones causan malestar general debido a la alta notoriedad de los impuestos a la propiedad y a la falta de aceptación por parte de los contribuyentes. Además, cualquier cambio de la base impositiva debe ser aprobado por los miembros de la Cámara de Concejales elegidos por el municipio. Siempre que se hagan planes para una nueva valuación, los miembros del Concejo son responsables de apoyar sistemas que establezcan límites con el fin de proteger a los contribuyentes de bajos recursos o jubilados. No obstante, tales límites favorecen verdaderamente sólo a los sectores de altos recursos puesto que las personas de bajos ingresos o jubiladas pueden recibir descuentos según los ingresos que perciban.

Desde 1991 la Cámara de Concejales ha rechazado dos propuestas para alterar la base impositiva de Porto Alegre debido a que el valor estimado de algunas propiedades se habría ajustado según la inflación del momento. Sin embargo, la falta de equidad de tasación vertical lleva a que los inmuebles más costosos sean los beneficiados del deficiente sistema fiscal inmobiliario.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR PRÁCTICAS Y ACTITUDES

Para mejorar un sistema tributario es primordial conocer a fondo sus fallas. El análisis realizado en Porto Alegre mejora el entendimiento del sistema actual, así como también del grado de falta de equidad de las tasaciones y de sus causas principales. Por primera vez se midieron y cuantificaron las fallas y desventajas del sistema, se identificaron las propiedades beneficiadas y la cantidad de recaudos desperdiciados (ver figura 3.2.2). Porto Alegre tiene ahora la oportunidad de mejorar su sistema de recaudación de impuestos inmobiliarios utilizando datos exactos y no por

FIGURA 3.2.2 Tasas del impuesto a la propiedad: Clases de valuaciones



conveniencias políticas.

Varias medidas podrían contribuir a aumentar la equidad general del sistema tributario, y al mismo tiempo mejorar la recaudación de recursos y el nivel de vida de la comunidad; entre ellas se tienen las siguientes:

- Hacer una nueva tasación de las propiedades según los valores comerciales actuales. Se pueden emplear métodos de comparación de ventas para tasar inmuebles residenciales (métodos tales como valor de regresión múltiple, redes neurales artificiales o modelos de niveles múltiples [modelos de jerarquía lineal]).
- Efectuar un control sistemático de los valores de las propiedades tasadas, incluyendo el pase de pruebas antes de divulgar las listas de valores, para identificar y ajustar las desviaciones de la base impositiva estimada.
- Fijar tasaciones periódicas.
- Hacer ajustes de mercado a las tasaciones, basados en estudios de relación para los años en que no haya avalúos.
- Procurar una transparencia total en la administración de los impuestos a la propiedad, especialmente en lo que se refiere a la graduación de la carga impositiva, en vez de anular arbitrariamente los estimados de los valores comerciales.
- Definir niveles mínimos de rendimiento de las tasaciones, tanto en el ámbito nacional como en el local.

Lograr la equidad de los tributos inmobiliarios y mejorar los niveles de rendimiento de los servicios públicos son metas comunes de políticos, miembros de la comunidad y administradores, entre otros. Hay que aprovechar las nuevas tecnologías de tasación inmobiliaria y recolección de datos para procurar el funcionamiento justo y eficiente de los sistemas fiscales. Sin embargo, las mejoras técnicas son sólo una parte del proceso; es también crítico ganar la aceptación del público, y para ello hay que concertar diálogos entre los habitantes de la comunidad y los políticos, donde se expliquen las desventajas del sistema actual y las consecuencias de mantenerlo. Al organizar debates serios dentro del dominio público, aumentará la confianza colectiva en el sistema fiscal.

3.3

Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalías: estudio de un caso práctico en Brasil

Claudia M. De Cesare | Enero 1998

La inversión de fondos públicos en áreas urbanas suele generar aumentos en el valor de la tierra que solamente benefician a un grupo pequeño de propietarios privados. En una iniciativa sin precedentes, la ciudad brasileña de Porto Alegre está usando el impuesto a la propiedad como un instrumento para recuperar la plusvalía de los bienes raíces, con lo cual se logra frenar la especulación en el mercado inmobiliario y se promueve el desarrollo urbano racional.

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

Porto Alegre es la capital y la ciudad más grande del estado brasileño de Rio Grande do Sul, el más meridional del país. Con una población de 1,5 millones de habitantes y aproximadamente 450.000 unidades inmobiliarias en 1994, las autoridades de la ciudad estimaron un déficit de más de 50.000 unidades residenciales en ese año. No obstante, profundos problemas económicos y sociales limitaban la capacidad que tenía la ciudad para proporcionar viviendas a las familias de ingresos bajos y medianos.

Al igual que en muchos países en desarrollo con ciclos económicos inestables, en Brasil la tierra es uno de los principales medios para acumular riqueza. En Porto Alegre, la existencia de grandes predios sin urbanizar cerca del centro de la ciudad contribuye a la expansión urbana en la periferia. El principal factor causante de esta situación es la especulación por parte de propietarios adinerados que poseen grandes extensiones de terrenos baldíos y esperan un momento favorable para realizar inversiones o vender los terrenos con enormes ganancias.

A medida que las familias de ingresos bajos son empujadas hacia la periferia, su segregación lleva a una exclusión social más acentuada y a mayores demandas de servicios. Sin embargo, para poder ofrecer infraestructura básica como servicios de transporte público en rutas largas entre la periferia y los núcleos de comercio, industria o entretenimiento, es necesario que el gobierno haga inversiones considerables.

Las autoridades de la ciudad de Porto Alegre se habían fijado una meta fundamental de proveer servicios urbanos de calidad para la comunidad de las afueras, entre ellos infraestructura básica, educación, transporte público, limpieza de calles y seguridad. Sin embargo, tras un diagnóstico financiero de los ingresos de la ciudad, las autoridades se percataron de la escasez de recursos para tal inversión. En contraste, muchos distritos en áreas más centrales estaban bien dotados de infraestructura, equipos y servicios, y su densidad de población era menor que la prevista en el plan de desarrollo urbano de la ciudad.

Era obvio que la especulación obstaculizaba el desarrollo de la tierra, pero las autoridades gobernantes creyeron que el ambiente político favorecía el cambio. Después de un período en el que el gobierno se enfrentó a una inflación crónica en Brasil, en julio de 1994 se introdujo un programa de estabilización económica. Antes del plan económico, la inflación anual llegó a alcanzar el asombroso nivel del 7.000 %. A partir de la aplicación del plan, el índice promedio de la inflación mensual osciló entre el 0,7 y el 1,7 %. La medición de la economía en términos del producto interno bruto (PIB) arrojó índices positivos de crecimiento anual a partir de 1993. El gobierno municipal tenía confianza en que el momento era ideal para recuperar la inversión y las actividades productivas que se habían paralizado durante el anterior período de inflación alta.

En resumen, los siguientes factores fomentaron la iniciativa de Porto Alegre de usar el impuesto a la propiedad como instrumento para simultáneamente recuperar la plusvalía de la tierra, frenar la especulación en el mercado inmobiliario y promover la justicia social y el crecimiento económico:

- estimulación de la ocupación y desarrollo de tierras urbanas, puesto que el mercado privado no respondía de forma positiva a la demanda de los residentes de ingresos bajos y medianos;
- reducción de la escasez de viviendas;
- asistencia a las familias de bajos recursos, para garantizarles mejores oportunidades de vida y trabajo;
- recuperación del valor de la tierra generado por la inversión pública, motivando a aquellos individuos que habían sido favorecidos por la inversión pública para que retribuyeran los beneficios a la comunidad;
- limitación de las inversiones adicionales a gran escala en infraestructura y servicios públicos mediante la utilización racional de los recursos financieros.

MEDIDAS GUBERNAMENTALES

La constitución de Brasil (1988) define el impuesto a la propiedad como un tributo aplicado a la tierra e inmuebles urbanos y especifica que puede utilizarse como un instrumento de las políticas urbanas para promover un uso racional de la tierra que genere beneficios sociales para toda la comunidad. Esta disposición permitió que Porto Alegre emprendiera las siguientes acciones:

- Definir las zonas urbanas prioritarias para el desarrollo y la ocupación. El proceso implicaba la selección de cinco áreas caracterizadas por su alta calidad en infraestructura urbana,

equipos y servicios. Estas áreas acogerían una mayor densidad de población sin necesidad de inversiones públicas adicionales.

- Localizar 120 predios vacantes cuya área oscilaba entre 3.000 y 360.000 metros cuadrados en las zonas prioritarias.
- Introducir una legislación local que estipulaba el desarrollo de las propiedades seleccionadas en lapsos de tiempo específicos. La ley establecía que si no se cumplía con dichos lapsos para el desarrollo de los predios, se aplicaría progresivamente el impuesto a la propiedad correspondiente. La tasa del impuesto aumentaría en intervalos de 20 % anualmente hasta alcanzar una tasa máxima del 30 %. Las tasas básicas para tierras vacantes varían entre el 5 y el 6 % del valor de la propiedad en el mercado.
- Otorgar prioridad a los proyectos de construcción en los terrenos seleccionados. Las entidades de la municipalidad encargadas de los permisos de planificación facilitarían la construcción y la ocupación.

EFFECTIVIDAD DE LA INICIATIVA

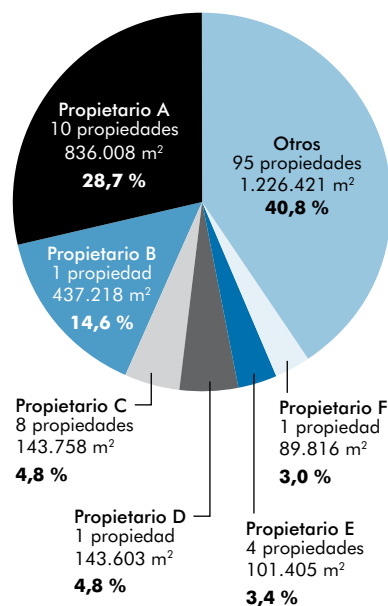
La legislación fue promulgada a finales de 1993 y el gobierno comenzó a aplicarla en 1994. La propuesta contó con el apoyo de los miembros de la municipalidad, tanto los pertenecientes al partido de gobierno como los de la oposición; esta instancia tiene la responsabilidad de aprobar las decisiones en materia de legislación municipal.

A la fecha de octubre de 1997 la iniciativa no ha dado los resultados esperados. Sólo se han desarrollado 5 de los 120 predios vacantes. Los propietarios de 50 inmuebles están pagando el impuesto a la propiedad con una tasa de aumento progresivo. Tres de las propiedades fueron eliminadas de la lista porque habían sido incluidas incorrectamente desde un principio debido a registros inexactos sobre sus características físicas.

No se ha descrito el estado de desarrollo de las 62 propiedades restantes. Algunas pertenecen a terratenientes acaudalados y políticamente influyentes que apelaron ante el Tribunal Supremo contra la constitucionalidad de las medidas aplicadas por el gobierno municipal. De hecho, dos terratenientes (A y B) que poseen casi el 44 % de los terrenos baldíos están apelando y otros terratenientes aparentemente están a la espera de la decisión judicial para tomar sus propias decisiones (ver figura 3.3.1).

Solamente será posible evaluar la efectividad que ha tenido la iniciativa del impuesto a la propiedad en Porto Alegre después de que se conozcan las decisiones judiciales sobre la materia, pero

FIGURA 3.3.1 Distribución de 120 sitios vacantes en Porto Alegre
Total de metros cuadrados (m²)=3.005.230



otros beneficios cruciales derivados de la experiencia ya han garantizado su éxito. La legislación ha dado lugar a un intenso debate nacional y municipal sobre los derechos políticos y privados, los derechos de propiedad y los intereses públicos. La experiencia también ha servido como ejemplo para que otras autoridades gobernantes tomen conciencia de la responsabilidad que tienen de fomentar el uso racional de las tierras urbanas.

En Brasil, los factores culturales y económicos parecen seguir propiciando la especulación con la tierra, en detrimento de las actividades productivas. Además, la dificultad para establecer límites entre los intereses públicos y los derechos privados es, sin duda, compleja. No obstante, los esfuerzos iniciales realizados en Porto Alegre representan un paso decisivo hacia el control de la especulación privada y el fomento del desarrollo urbano responsable. Otras iniciativas similares en otros lugares ahora tienen mayores posibilidades de convertirse en alternativas viables para lograr justicia en la distribución de los recursos públicos con ventajas sociales para la comunidad.

3.4

Mexicali: triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria

Manuel Perló Cohen | Septiembre 1999

El caso de Mexicali, capital del estado fronterizo de Baja California (México), es ejemplo destacado de una reforma exitosa hecha al sistema fiscal inmobiliario en los años noventa. En apenas unos pocos años, el gobierno municipal pudo aumentar las entradas provenientes del gravamen inmobiliario, fortalecer sus finanzas y modernizar sus sistemas catastrales y de recaudación. Más aún, Mexicali llevó a cabo esta reforma adoptando un sistema de tributación sobre el valor de la tierra nunca antes aplicado en México, y los cambios contaron con la aceptación de la ciudadanía. A pesar de los problemas y errores surgidos a lo largo del proceso, esta experiencia ofrece lecciones provechosas a entidades interesadas en emprender reformas futuras del sistema fiscal inmobiliario, en México u otros países.

CONSIDERACIONES ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y TÉCNICAS

Emprender una reforma del sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria no parecía ser tarea fácil ni en Mexicali ni en ninguna parte de México. Desde 1983 el gobierno municipal ha tenido la responsabilidad de fijar y recaudar los gravámenes a la propiedad inmobiliaria, aunque ciertas responsabilidades aún recaen sobre las autoridades estatales. A lo largo de los años ochenta, tanto la recaudación del gravamen inmobiliario como los ingresos municipales en general sufrieron una caída estrepitosa causada por la combinación de una fuerte espiral inflacionaria, la recesión económica, la falta de interés político, y la insuficiente experiencia y capacidad administrativa de los gobiernos municipales, quienes preferían depender de fuentes de participación en los ingresos fiscales.

Como resultado de las mejoras en el rendimiento macroeconómico de la nación, a inicios de los años noventa se dieron las condiciones para un cambio en la situación, aunque ciertos factores políticos y técnicos redujeron los incentivos para que muchos gobiernos estatales y municipales iniciaran una reforma fiscal. No obstante, el gobierno federal de Carlos Salinas de Gortari

(1989-1994) se lanzó a mejorar las finanzas municipales mediante un programa de modernización catastral impulsado por el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS, un banco de desarrollo público).

Incluso antes de que este programa y otras políticas nacionales comenzaran a influir sobre los gobiernos municipales y estatales, Mexicali tomó la delantera en la reforma al sistema fiscal. En 1989 el presidente municipal electo, Milton Castellanos Gout, entendió la importancia de fortalecer las finanzas municipales y al comienzo de su mandato comenzó a trabajar para elevar los ingresos tributarios. Para actualizar los valores catastrales, contrató los servicios de una empresa privada dirigida por Sergio Flores Peña, graduado en planificación regional y urbana en la Universidad de California en Berkeley. Flores propuso al nuevo Presidente abandonar el sistema impositivo de base mixta (construcciones y suelo) y adoptar uno basado exclusivamente en el valor del suelo, y diseñar un modelo matemático para calcular los precios del suelo.

Más que atracción por las creencias teóricas o ideológicas asociadas con un impuesto sobre el valor de la tierra, Castellanos sentía que dicho gravamen era una manera fácil y rápida de aumentar la recaudación de ingresos, y asumió el riesgo político de proponer un Comité Municipal de Catastro integrado por organizaciones de bienes raíces, organizaciones profesionales y representantes de la ciudadanía.

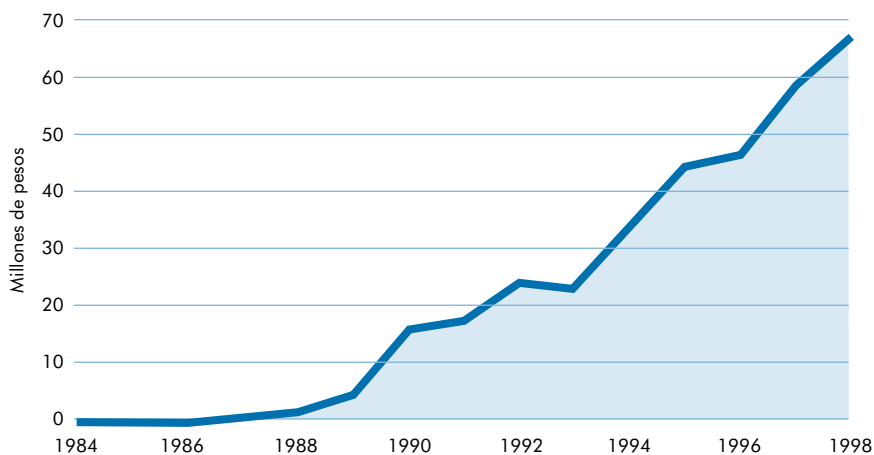
Los resultados fueron espectaculares desde dos puntos de vista: primero que todo, el nuevo impuesto elevó los ingresos rápidamente (ver figura 3.4.1); y segundo, no hubo oposición ni política ni legal en contra de las medidas fiscales por parte de los contribuyentes. El aumento de ingresos por concepto de mayores gravámenes a la propiedad inmobiliaria y ventas de bienes raíces —la mayor fuente de ingresos municipales— permitió al Presidente poner en marcha un importante programa de servicios públicos. No obstante, al año siguiente Castellanos decidió disminuir el control fiscal y no actualizar los valores del suelo; eso llevó al abandono del modelo matemático que había sido creado originalmente para ese propósito.

Tanto el Comité Municipal de Catastro como los funcionarios gubernamentales que estaban a cargo de la oficina de valuaciones y de catastro se opusieron a fijar los nuevos valores catastrales. Estas personas carecían de la capacidad técnica para manipular el modelo y temían disminuir su poder y control si dejaban el asunto en manos de la empresa consultora privada. Como resultado, se abandonó el modelo matemático y en lo sucesivo se definieron los valores del suelo mediante un proceso de negociación y convenios entre las autoridades municipales, los representantes electos y el comité. No obstante, no se modificó el sistema de cálculo del valor catastral de base suelo.

Al mismo tiempo, el gobierno de Castellanos lanzó un programa de modernización catastral con recursos financieros del gobierno federal. Sin embargo, dado que el Presidente consideraba que ya se había logrado el objetivo principal de aumentar los ingresos, relegó a un segundo plano la modernización del sistema catastral y no se pudo lograr el mismo éxito.

En las administraciones subsiguientes varió la política de recaudaciones tributarias y modernización catastral. El siguiente presidente, Francisco Pérez Tejeda (1992-1995), era miembro del

FIGURA 3.4.1 Recaudación del gravamen inmobiliario en Mexicali, 1984–1998



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Tesorería del XVI Ayuntamiento de Mexicali*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

mismo partido político (Partido Revolucionario Institucional, PRI). Durante su primer año de gobierno hubo un descenso en los ingresos por gravámenes a la propiedad inmobiliaria y los impuestos aumentaron sólo al final de su mandato. Pérez abandonó el programa de modernización catastral, pero mantuvo el sistema de tributación sobre el valor de la tierra.

La siguiente administración estuvo presidida por Eugenio Elourdy (1995-1998), miembro del Partido de Acción Nacional (PAN) y primer líder de un partido de oposición en Mexicali, aun cuando un miembro del PAN había gobernado en el ámbito estatal de 1989 a 1994. En la administración de Elourdy se actualizaron los valores catastrales, hubo un crecimiento continuo de la recaudación del gravamen inmobiliario y se volvió a implementar la modernización catastral. La actual administración de Víctor Hermosillo (1999-2001) está continuando con la reforma catastral.

EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE MEXICALI

Sin duda alguna el proceso de reforma fiscal ha convertido la recaudación del gravamen inmobiliario en la más rápida e importante fuente financiera de los gobiernos municipales. Esta recaudación representa actualmente más del 50 % de los ingresos municipales locales. El rendimiento relativo del gravamen inmobiliario respecto a los ingresos totales de Mexicali está muy por encima de los promedios estatales y nacionales (15,3 % en 1995, comparado con 8,4 % para el estado y 10,3 % para todo el país). Los funcionarios del gobierno municipal que están a cargo de los sistemas catastrales y de valuación están bien preparados, poseen el conocimiento técnico y están

conscientes de la necesidad de conducir reformas permanentes dentro del sistema. El ejemplo de Mexicali ha sido ya imitado en el resto del estado de Baja California y en el estado vecino de Baja California Sur.

El caso de Mexicali ofrece lecciones importantes. La primera es que los gravámenes a la propiedad inmobiliaria son fundamentales para fortalecer los gobiernos municipales, no sólo para recaudar ingresos suficientes para el desarrollo urbano, sino también para proporcionar a los funcionarios gubernamentales las destrezas necesarias que les permitan organizar el sistema fiscal de una forma exitosa, legítima y transparente ante los ojos de la ciudadanía.

En segundo lugar, una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria es algo que requiere visión, liderazgo, y, sobre todo, voluntad política y compromiso por parte de los dirigentes. Asimismo, el éxito de una reforma que vaya acompañada por un aumento de impuestos requiere también contar con una base técnica sólida y con aceptación por parte del público.

En tercer lugar, se demostró la enorme utilidad del impuesto sobre el valor de la tierra para lograr una reforma exitosa en una etapa temprana. Claramente, la razón fundamental para adoptar dicho sistema tuvo que ver más con un abordaje pragmático que con bases o posiciones teóricas sobre diferentes filosofías. Sin embargo, ello no debe impedir que los funcionarios gubernamentales, asesores, expertos y el público en general emprendan un análisis cuidadoso de las diversas consecuencias de tal abordaje en términos de eficiencia económica, justicia y equidad fiscal.

Aunque el sistema de impuesto sobre el valor de la tierra tuvo éxito en el caso de Mexicali, no debe ser visto como una panacea aplicable a todas las situaciones. Es importante reconocer que el impuesto sería muy poco útil sin otras medidas que deben ser consideradas como parte de la reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria, tales como modernización catastral, transparencia en la fijación de tasas impositivas y participación del público. Por último, es importante ver las reformas al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en otras ciudades del mundo como procesos integrales, y no como “éxitos” o “fracasos”. Tal como el caso de Mexicali, son experiencias que combinan aciertos y desaciertos. Lejos de ser ejemplo de una reforma perfecta, Mexicali es una buena experiencia de aprendizaje porque demuestra que los cambios sí son posibles incluso cuando no lo parecen.

3.5

Tributación municipal en San Salvador

Patricia Fuentes y Mario Lungo | Mayo 1999

La demanda de servicios urbanos sobrepasa la capacidad financiera de la mayoría de las ciudades del mundo. Para hacer frente a este problema, muchos gobiernos municipales aprovechan con éxito el impuesto a la propiedad junto con otros instrumentos administrativos para recaudar esos fondos tan necesarios. Actualmente El Salvador es el único país centroamericano que no impone una tributación sobre suelo y propiedad. Sin embargo, funcionarios públicos, investigadores y líderes empresariales del país han comenzado a estudiar la necesidad de establecer un sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria y las estrategias para su ejecución.

El sistema de tributación de El Salvador está caracterizado por la falta de equidad y una cantidad mínima de impuestos recaudados, lo cual afecta el nivel de inversiones públicas. Décadas de guerra civil y caos económico han dejado al país sin una tradición establecida de administración ni control fiscal. Los primeros cambios al sistema de tributación comenzaron a ponerse en práctica en 1993, cuando tanto el antiguo impuesto patrimonial sobre la propiedad personal y comercial (incluso sobre bienes inmuebles), como el impuesto sobre las ventas del 5 %, fueron abolidos y sustituidos por un impuesto sobre las ventas del 13 %. La recaudación de estos impuestos y de un impuesto sobre la renta corre a cargo del gobierno central (ver figura 3.5.1).

El único impuesto municipal que existe es un tributo arcaico y complejo basado en actividades comerciales, industriales, financieras y de servicios. Debido a su limitada capacidad para aumentar sus ingresos, los municipios no tienen muchas oportunidades de obtener préstamos de bancos nacionales, y ninguna posibilidad de conseguirlos de instituciones financieras internacionales. Entre otros factores que contribuyen a debilitar la base financiera de los gobiernos municipales se cuentan las deficiencias administrativas, los problemas catastrales y las limitaciones del marco jurídico. Dado que la zona metropolitana de San Salvador abarca una gran área de este pequeño país, la tributación municipal y otros programas de planificación fiscal puestos en práctica allí tienen repercusiones significativas en todo el país.

En 1998 el Concejo Municipal de San Salvador propuso aumentar los impuestos a la actividad comercial, lo que dio pie a protestas inmediatas por parte de representantes empresariales y funcionarios municipales. Los líderes de negocios señalaron que el programa tributario propuesto sería un generador de costos adicionales que los forzaría a subir los precios de artículos de consumo y servicios y posiblemente llevaría a inflación, y demandaron incentivos en forma de nuevos proyectos de desarrollo a cambio de modificaciones del sistema tributario. El Concejo Municipal defendió su propuesta, precisando que la estructura tributaria actual se caracterizaba por una seria falta de equidad porque castigaba a los negocios pequeños al mismo tiempo que ofrecía ventajas a los grandes.

El Concejo Municipal de San Salvador y la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador formaron una comisión mixta para que investigara las complejidades de la reforma fiscal propuesta y las condiciones previas que ésta precisaría: actualizaciones catastrales, marco jurídico y capacitación técnica. Si bien su discusión no incorporó mecanismos concretos para implementar la tributación de suelo y propiedad, fue significativo que estos importantes grupos de interés convinieran en la necesidad de imponer un tributo inmobiliario en el futuro.

BENEFICIOS DE UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

En enero de 1999 se realizó una reunión extraordinaria de funcionarios públicos y grupos de interés privado, en la que el Instituto Lincoln y la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) estudiaron muchos de los asuntos pertinentes al desarrollo y ejecución de un sistema de tributación inmobiliaria. Éste fue el tercero de una serie de programas auspiciados por el Instituto, diseñados con el objetivo de compartir la experiencia internacional y ayudar a desarrollar un nuevo marco de trabajo en pro de un sistema tributario más equitativo en El Salvador.

Particularmente en un país pequeño como El Salvador, la implementación de un sistema adecuado de impuestos a la propiedad puede tener efectos positivos y estratégicos no sólo sobre las finanzas municipales, sino también sobre las políticas macroeconómicas y la revaluación del sector financiero. Alven Lam, investigador del Instituto Lincoln, explicó que la reestructuración del marco tributario ha sido el factor fundamental que ha permitido a países asiáticos como Japón, Tailandia e Indonesia recuperarse de sus crisis económicas. Los recientes problemas fiscales de Brasil y el continuo debate sobre el funcionamiento del sector financiero de El Salvador agregaron un sentido de urgencia a esta discusión sobre el amplio contexto económico de un impuesto a la propiedad.

En el seminario también se analizó la importancia de integrar una tributación mixta de suelo y propiedad como herramienta fundamental para una gestión eficaz de la tierra urbana. Vincent Renard, del Laboratorio Econométrico de la Escuela Politécnica de París, elogió la iniciativa del Concejo Municipal de San Salvador y de otros gobiernos municipales para modificar sus estructuras tributarias, haciendo énfasis en la importancia de no aislar dichas políticas de los mercados

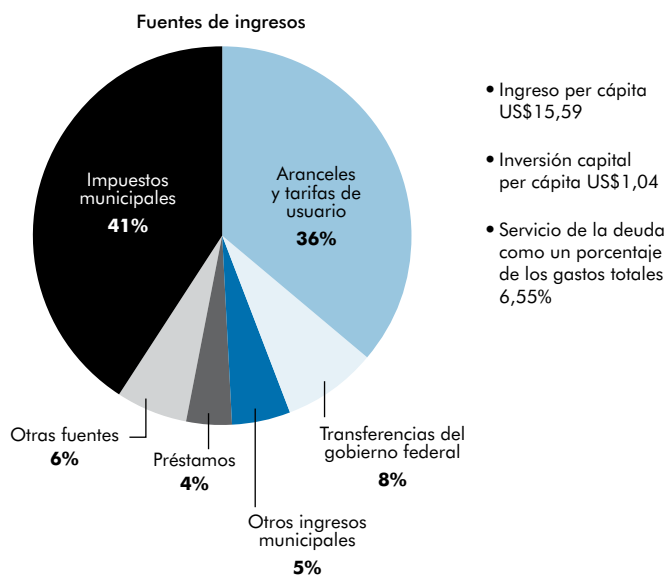
de bienes raíces. Renard también criticó ciertas estrategias de planificación urbana tales como la tendencia actual que hay en El Salvador de regularizar en exceso el uso de la tierra con leyes que están totalmente desvinculadas de la tributación de la tierra y de incentivos fiscales.

Una tercera área de preocupación durante el debate consistió en las implicaciones políticas y económicas de la tributación a la propiedad. Entre otras cosas, es crítico que los funcionarios públicos involucrados en establecer un sistema de tributación sobre la propiedad consideren la cultura política de la sociedad, la consolidación de autonomía municipal, la transparencia de los mercados de bienes raíces y el uso del impuesto a la propiedad como una herramienta para el desarrollo económico y social. Julio Piza, de la Universidad Externado de Bogotá, describió diferentes aplicaciones del impuesto a la propiedad en Colombia realizando la existencia de un problema común: la dificultad de medir la base impositiva de la tierra y los bienes debido en gran parte a los obsoletos sistemas catastrales y a la falta de otros sistemas de información.

Aunque las recientes elecciones nacionales han eclipsado el debate sobre la reforma fiscal en El Salvador, el nuevo Presidente ha expresado interés en una política de tierra y tributo. Al seminario asistieron dirigentes municipales y nacionales de los sectores políticos y comerciales, quienes expresaron gran interés en modernizar sus programas de manejo fiscal y tributación municipal. El solo hecho de haberse reunido para conversar abiertamente sobre estos complejos asuntos es una señal esperanzadora. Para que haya progreso, es necesario contar con la voluntad política, la participación continua de la comunidad comercial y el reconocimiento de que el impuesto constituye tanto un instrumento financiero práctico para satisfacer necesidades inmediatas como también una herramienta importante para lograr crecimiento económico y desarrollo urbano.

Al igual que otros países en estado de transición social y económica, El Salvador se enfrenta ahora al desafío de establecer estipulaciones eficaces y justas para llevar a cabo las valuaciones catastrales y la recaudación de im-

FIGURA 3.5.1 Ingresos municipales: Área Metropolitana de San Salvador



- Ingreso per cápita US\$15,59
- Inversión capital per cápita US\$1,04
- Servicio de la deuda como un porcentaje de los gastos totales 6,55%

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. 1996. *Indicadores Urbanos y de Vivienda*. San Salvador.

puestos. El proceso puede facilitarse si se comienza con una estructura de tasas simple y se van introduciendo gradualmente instrumentos más sofisticados. Otros factores tales como métodos innovadores de manejo de la tierra y la posibilidad de recuperar los aumentos en el valor de la tierra son críticos para el futuro crecimiento fiscal de El Salvador.

3.6

Catastros en América Latina: logros y problemas sin resolver

Diego Alfonso Erba | Abril 2004

América Latina es una región de marcados contrastes en cuanto al uso del suelo: la extensa selva del Amazonas y crecientes áreas de deforestación; grandes regiones des pobladas y enormes concentraciones urbanas; la coexistencia de la riqueza y la pobreza en los mismos vecindarios. Muchos de estos contrastes derivan de las políticas de suelos establecidas por intereses poderosos que se han perpetuado gracias a registros desactualizados o distorsionados. Esta herencia es parte del proceso de colonización de la región que se ha caracterizado por la explotación y la ocupación de tierras a cualquier precio.

El primer sistema de información para el registro de parcelas de tierra en América Latina lo estableció en 1824 la Comisión Topográfica en la Provincia de Buenos Aires de la República Argentina. Las oficinas de catastro territorial en toda la región manejan actualmente sistemas de información sobre suelos en los que se registran mapas y datos sobre los terrenos sujetos a impuestos y se otorgan derechos a los propietarios u ocupantes de la tierra.

CATASTROS MULTIFINALITARIOS

En años recientes la visión del catastro como un sistema informativo multifinalitario ha comenzado a evolucionar y a producir grandes avances en la calidad de los sistemas de información sobre suelos, pero también algunos problemas. El origen de estas inquietudes puede hallarse en el concepto mismo de los sistemas de catastros multifinalitarios y en las decisiones administrativas que se necesitan para su implementación. Existe una noción frecuente según la cual para implementar un catastro multifinalitario es necesario ampliar las bases de datos alfanuméricas —incluidos los datos sociales, ambientales y también físicos (ubicación y forma), aspectos económicos y jurídicos de la parcela— y vincular esta información a un mapa de parcelas en un sistema de información geográfica (SIG). Aunque es un paso importante, no es suficiente.

La implementación de un catastro multifinalitario implica un cambio de paradigma para su

administración y nuevas relaciones entre los sectores público y privado. En 1996 Brasil organizó un Congreso Nacional sobre Catastro Multifinanciado que se celebraría cada dos años para evaluar sus propios programas estatales de catastro y los programas de otros países vecinos. Pese a la atención

¿QUÉ ES UN CATASTRO?

Un catastro moderno es un sistema integrado que reúne datos sobre el registro y la propiedad del suelo, características físicas, modelo econométrico para la valuación de propiedades, zonificación, sistemas de información geográfica, transporte y datos ambientales, socioeconómicos y demográficos. Los catastros representan una herramienta holística de planificación que puede usarse a escala local, regional y nacional con la finalidad de abordar problemas como el desarrollo económico, la expansión urbana, la erradicación de la pobreza, las políticas de suelo y el desarrollo comunitario sostenible.

Los primeros registros de propiedades en el antiguo Egipto utilizaron la ciencia de la geometría para medir. Más tarde los catastros europeos siguieron este modelo antiguo hasta que nuevos conocimientos dieron lugar a sistemas más integrados que podían usarse para fines fiscales a partir de una buena valuación, así como la gestión del suelo y la planificación urbana. En los Estados Unidos no existe un sistema nacional de catastro, pero los procesos municipales semejantes son reflejo de la política y el protocolo de los programas internacionales de catastro.

La Federación Internacional de Agrimensores fue fundada en París en 1878 bajo el nombre de Fédération Internationale des Géomètres y se conoce por su sigla francesa FIG. Esta organización no gubernamental reúne a más de 100 países y fomenta la colaboración internacional en materia de agrimensura mediante la obtención de datos de las características de la tierra sobre, en y bajo la superficie y su representación gráfica en forma de mapas, planos o modelos digitales. La FIG lleva a cabo su labor a través de diez comisiones que se especializan en los diferentes aspectos de la agrimensura. La Comisión 7, Catastro y Manejo de Suelos, se concentra en los asuntos relacionados con la reforma catastral y catastros de usos múltiples, sistemas de información sobre suelos basados en parcelas, levantamientos catastrales y cartografía, titulación y tenencia de suelos y legislación sobre los suelos y registro. Para obtener más información, visite el sitio web www.fig.net/figtree/commission7/.

dedicada a los catastros y los muchos artículos que se han publicado desde entonces sobre el tema, no hay indicios de ninguna municipalidad en la cual el sistema catastral multifinanciado funcione de la manera que se esperaba.

Según las publicaciones existentes, para que un catastro sea realmente multifinanciado es necesario integrar todas las instituciones públicas y privadas que trabajan al nivel de parcelas con un identificador único y definir parámetros para las bases de datos alfanuméricas y cartográficas. Chile es uno de los países donde todas las parcelas tienen un identificador común designado por la implementación del Sistema Nacional de Información Territorial, aunque el sistema todavía no ha integrado los datos catastrales alfanuméricos con los mapas parcelarios (Hyman y otros 2003).

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

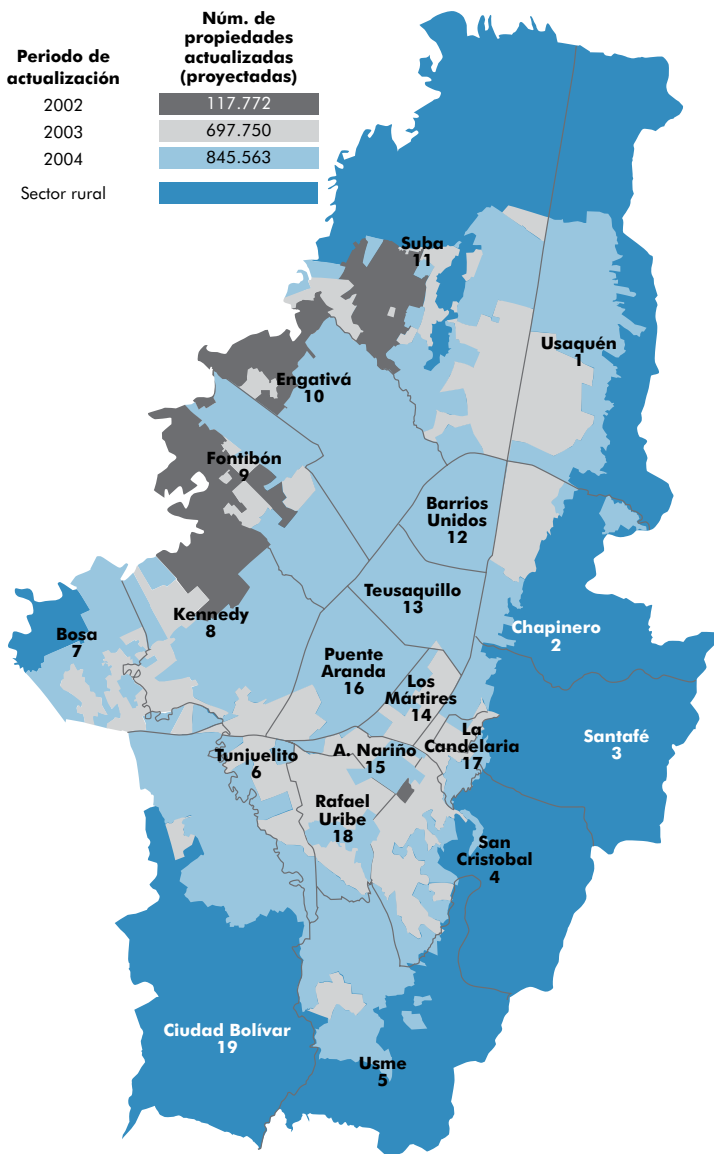
La hegemonía de los sistemas unitarios de gobierno que caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos ha propiciado el predominio de catastros centralizados, si bien este fenómeno también ocurre en países con gobierno federal. Brasil, por ejemplo, recientemente reestructuró su Sistema Nacional de Catastro Rural, el cual, a pesar de los avances tecnológicos propuestos en la Ley 10.267/2001, continuará bajo la administración de una institución del gobierno nacional.

En contraste, el movimiento de descentralización en la región aspira modernizar los gobiernos estatales mediante la transferencia de poderes a las jurisdicciones municipales, lo que abarca las instituciones encargadas de la administración del suelo. Por ejemplo, más de la mitad de los estados de México aún tienen datos catastrales centralizados, aunque algunos han comenzado la descentralización creando sistemas municipales compatibles con el catastro estatal. Una situación similar ocurre en Argentina, donde

algunas instituciones provinciales están comenzando a transferir sistemas y datos a las municipalidades. Los administradores municipales tienen un incentivo adicional de asumir la responsabilidad de organizar y mantener los sistemas catastrales debido a las oportunidades para recaudar impuestos sobre la propiedad y vender mapas o bases de datos registrados en el sistema catastral local a las compañías de servicios públicos y demás entidades del sector privado. En Colombia, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi es responsable de la normalización nacional del catastro, en tanto que algunos municipios colombianos administran sus catastros de forma independiente, como es el caso de Bogotá (ver figura 3.6.1).

Sin embargo, todas estas buenas intenciones suelen tropezarse con el problema crónico de la escasez de personal capacitado y de infraestructura. En algunos casos la descentralización puede constituir un problema más que una solución y podría poner en riesgo el mantenimiento y validación de la información. Por ejemplo, la adopción del modelo descentralizado puede conducir a la coexistencia de catastros sumamente detallados y precisos en algunos lugares, y catastros casi inexistentes en otros. Tales discrepancias entre mu-

FIGURA 3.6.1 Actualización catastral en las distritos administrativos de Bogotá



Fuente: Departamento Administrativo del Catastro Distrital, Bogotá

nicipa-lidades vecinas pueden dar lugar a incongruencias cuando se incorpora la información sobre el suelo regional y nacional.

Por otra parte, un modelo centralizado puede facilitar la unificación del diseño y la estructura del catastro y garantizar la integración de sistemas geodésicos y cartográficos con la identificación de parcelas. Las dificultades de acceso y distribución de la información para satisfacer necesidades locales podrían resolverse usando Internet para organizar los datos y mapas a través de un catastro central. Algunos países como Jamaica, Chile y Uruguay comienzan a adoptar este enfoque para estructurar sus catastros en forma electrónica (llamados e-catastros, término derivado del concepto de eGovernment —administración electrónica— introducido por el Banco Mundial).

Al considerar las distintas etapas de desarrollo de los catastros en América Latina, podemos concluir que cada jurisdicción está obligada a analizar qué tipo de sistema resulta más adecuado para sus circunstancias particulares. Vale la pena considerar el documento “Los principios comunes del catastro en la Unión Europea”, donde se afirma que “no hay intención de unificar los sistemas catastrales de los Estados miembros; no obstante, sí existe interés en estandarizar los productos” (Comité Permanente 2003). Si es posible trabajar con sistemas catastrales diferentes en toda Europa, debería ser posible hacerlo en un mismo país.

CATASTROS PÚBLICOS FRENTE A CATASTROS PRIVADOS

Después de la publicación del Catastro 2014 de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG), una de las nuevas visiones que suscitó mucho debate fue la propuesta de que el catastro debiera estar “altamente privatizado; el sector público y el sector privado trabajarán en conjunto, lo que reducirá el control y la supervisión por parte del sector público” (Kaufmann y Steudler 1998). Por ejemplo, en Japón las empresas privadas tienen el control prácticamente total de la base catastral de algunas ciudades, mientras que en los Estados miembros de la Unión Europea el catastro reside en la esfera gubernamental.

En América Latina los catastros se mantienen principalmente en manos de instituciones públicas; el sector privado por lo general participa en los procesos de implementación de actualizaciones cartográficas y sistemas de información, mas no en la administración misma. La municipalidad mexicana de Guadalajara, por ejemplo, realizó un estudio comparativo de los costos y concluyó que el manejo del catastro con sus propios empleados y equipos significaría un ahorro del 50 % en inversiones, lo que quedó confirmado un año después de la implementación.

Pese a los resultados positivos obtenidos en dichos proyectos desarrollados por completo dentro de la administración pública, no es posible dejar de lado al sector privado, especialmente en el contexto de la ola de privatización que ha sacudido a América Latina estos últimos años. Por ejemplo, al igual que las instituciones públicas, las compañías de teléfono, agua y energía eléctrica necesitan información territorial actualizada. El interés en común por mantener al día las bases de datos hace que las oficinas de catastro y las compañías de servicios públicos trabajen en colaboración y se repartan las inversiones, además de buscar maneras de estandarizar la información y definir identificadores comunes para las parcelas.

CONCLUSIONES

La mayoría de los sistemas catastrales de América Latina siguen registrando tres tipos de datos según el modelo económico-físico-jurídico tradicional: el valor económico, la ubicación y forma de la parcela y la relación entre la propiedad y el propietario u ocupante. No obstante, existe un mayor interés en utilizar sistemas de información multifinalitarios. En este proceso de transición, algunos administradores han decidido implementar nuevas aplicaciones catastrales basadas en la tecnología, pero es evidente que no se ha logrado el éxito que ellos anticipaban. Esta incorporación de nuevas tecnologías debe estar acompañada de los cambios necesarios en los procedimientos y la legislación, y del desarrollo profesional de los empleados públicos.

En años recientes ciertas instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Instituto Lincoln y muchas universidades europeas y estadounidenses han prestado su colaboración para ayudar a mejorar los catastros latinoamericanos. Ofrecen apoyo para programas educativos, actividades académicas y proyectos concretos con la finalidad de implementar sistemas de información territoriales que sean confiables y estén actualizados. A medida que continúa la transición hacia catastros multifinalitarios, se implementarán los cambios a través de una revisión minuciosa de la legislación pertinente, formas más accesibles de servicio a los usuarios, colaboración sólida entre las instituciones públicas y privadas que generen y utilicen datos catastrales, y la aplicación de estándares internacionales contemporáneos. Los catastros territoriales en América Latina llegarán a ser todavía más eficaces y útiles si generan información que propicie el desarrollo de proyectos orientados a las preocupaciones sociales fundamentales, como la regularización del suelo y la identificación de tierra vacante.

REFERENCIAS

- Hyman, Glenn, Claudia Perea, Dora Inés Rey y Kate Lance. 2003. *Encuesta sobre el desarrollo de las infraestructuras nacionales de datos espaciales en América Latina y el Caribe*. Cali: Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).
- Kaufmann, Jürg y Daniel Steudler. 1998. *Cadastre 2014: A vision for a future cadastral system*. Frederiksberg, Denmark: International Federation of Surveyors (FIG). <http://www.swisstopo.ch/fig-wg71/cad2014.htm>.
- Permanent Committee on Cadastre in the European Union. 2003. *Common principles on the cadastre in the European Union*. Roma. Diciembre. <http://www.eurocadastre.org/pdf/Principles%20in%20Spanish.pdf>.

3.7

El catastro de Bogotá: ejemplo de un catastro multifinanciado

Liliana Bustamante y Néstor Gaviria | Abril 2004

La administración catastral en Colombia es un punto de encuentro para autoridades de las distintas instancias del sistema político-administrativo del país. En el ámbito nacional, las actividades catastrales se rigen por las normas técnicas establecidas en la Ley 14 de 1983 y siguen las directrices de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG). El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) es una entidad gubernamental de carácter nacional que se encarga de toda la administración catastral y del control de más de 7 millones de parcelas. Además, hay catastros municipales en las ciudades de Cali y Medellín, un sistema departamental en Antioquia y un catastro para el Distrito Capital de Bogotá.

Cada una de estas entidades representa la autoridad catastral en su correspondiente territorio. En tal condición, cada una se encarga de los procesos necesarios para establecer los protocolos y actualizar y mantener los catastros, en los cuales se registra la debida identificación física, jurídica, fiscal y económica de todos los bienes inmuebles. Estas autoridades actualizan los catastros cada cinco años para revisar sus elementos físicos y jurídicos y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Asimismo revisan los avalúos catastrales anualmente, lo que les permite determinar la base gravable para el impuesto predial.

El Departamento Administrativo de Catastro Distrital de Bogotá (DACD) se creó en 1981, pero no estuvo completamente operativo sino hasta 1991. El proceso para actualizar la base de datos catastral se estableció en el artículo 5 de la Ley 14 de 1983, pero comenzó efectivamente en 1997. El catastro de Bogotá partió de las directrices del programa catastral nacional para luego formular un programa que reflejara los intereses y preocupaciones locales. El alcalde Antanas Mockus fijó como meta para su administración entre 2002 y 2003 realizar una actualización completa de los bienes inmuebles de Bogotá. A pesar de la poca popularidad de esta tarea, la voluntad política del Alcalde, la asignación que hizo del presupuesto y los recursos necesarios y la persistencia del

personal del Catastro Distrital garantizaron el cumplimiento de la meta.

Gracias a este esfuerzo se actualizaron 1.734.622 predios, de los cuales 102.531 pertenecen a la categoría de predios en formación. Simultáneamente, el valor catastral de base aumentó de 66,61 mil millones de pesos a 88,25 mil millones de pesos, equivalente a un aumento de 21,64 mil millones de pesos (aproximadamente US\$8 millones; US\$1 = 2.700 pesos colombianos). Un rápido cálculo del impacto sobre las rentas públicas indica que el distrito recaudaría un ingreso adicional de 65 mil millones de pesos (US\$24 millones) en impuestos prediales por año. La ciudad gastó apenas unos 11 millones de pesos (US\$4 millones) en el proceso de actualización, por lo que obtuvo un resultado costo-beneficio muy positivo, especialmente porque esta inversión se realiza sólo una vez y los recursos adicionales resultantes son permanentes.

Tener un catastro actualizado es importante no sólo desde la perspectiva de las finanzas públicas, sino también en vista de otras ventajas tales como la búsqueda de igualdad tributaria, la depuración de los registros catastrales, la mejora de la nomenclatura urbana y la incorporación de la cartografía. Todos estos efectos pueden servir como herramientas útiles para administrar el desarrollo futuro de la ciudad. De esta manera, se hace imprescindible mantener actualizado el catastro para conservar la sólida situación fiscal del distrito, garantizar la justa distribución de las cargas tributarias entre los diferentes grupos sociales y aportar los recursos financieros para los procesos de planificación y desarrollo.

El resultado positivo de esta iniciativa llevó al DACD a examinar la experiencia catastral de otros países, con miras a encontrar nuevas estrategias e ideas que pudieran contribuir a lograr un mejor desempeño en el futuro. Ello dio pie para el Primer Foro sobre Metodologías de Actualización Catastral, el cual se llevó a cabo en noviembre de 2003 y contó con la participación de expertos de España, Francia y los Estados Unidos. El catastro español es el más parecido al de Colombia y ofreció información valiosa sobre la legitimidad y simplificación del proceso. El Instituto Geográfico Nacional de Francia compartió su experiencia obtenida en la integración de los datos catastrales y los desarrollos tecnológicos para la actualización de las bases de datos gráficas. El Instituto Lincoln, que lleva tiempo trabajando en Bogotá sobre varios aspectos de la gestión del suelo y la tributación predial, aportó información acerca de los procesos de avalúo colectivo. Finalmente, el IGAC manifestó su deseo de integrar los datos de su catastro al catastro internacional mediante un acuerdo con sistemas semejantes en otros países del mundo.

3.8

Una evaluación del catastro de Bogotá

Michelle M. Thompson | Abril 2004

La ejecución de cualquier programa nacional de planificación regional o local puede ser un reto, incluso en las circunstancias más propicias. Colombia enfrenta muchos problemas sociales, políticos y económicos que bien podrían haber desvirtuado la expansión de su iniciativa principal de planificación: el programa nacional de catastro. Algunos de estos problemas tienen su origen en el gobierno descentralizado, los cambios de mando en la gestión pública local, la inestabilidad de la economía y las dificultades generalizadas vinculadas a la pobreza, el narcotráfico y la intervención internacional. No obstante esta situación, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital de Bogotá (DACD) está recibiendo un reconocimiento cada vez mayor como un precedente exitoso para los países en desarrollo de América Latina y más allá.

Aunque las transferencias legales, la política de suelos y la planificación han sido aspectos significativos en toda la historia de los catastros, la gestión fiscal ha sido el principal centro de atención en Bogotá para sus ciudadanos y el sector empresarial por igual. El proceso administrativo de los avalúos abarca el mantenimiento de una base de datos que se alimenta de la información aportada por las divisiones encargadas del modelo econométrico, los sistemas de información geográfica (SIG), la creación de códigos y normatividad, la cartografía, el análisis socioeconómico de sectores homogéneos, la matrícula inmobiliaria y la zonificación. Como se señaló en el artículo anterior, los números de inmuebles incorporados (formación catastral) y actualizados (actualización catastral) han aumentado considerablemente.

El gran volumen de predios y mejoras ha podido manejarse en un lapso tan corto gracias a un plan administrativo minucioso e integral. El proceso reglamentario de participación pública no puso en riesgo la eficiencia con la cual se llevaron a cabo las actualizaciones y la certificación de inmuebles. Durante el año fiscal pasado, el modelo econométrico tomó en cuenta las variables típicas del avalúo y también consideró un elemento clave en el catastro de Bogotá, el “autoavalúo”. De conformidad con la Ley 44 de 1990, se utiliza un proceso de declaración y revisión públicas para

actualizar y mantener la cédula catastral de cada inmueble. El propietario u ocupante presenta un estimado del valor del inmueble y su depreciación o apreciación, según lo estipulado en la Ley de Reforma del Impuesto Predial Unificado. Esta legislación busca simplificar la administración tributaria territorial y evitar la posibilidad de gravar los mismos factores dos veces. Si bien es importante recurrir a los ciudadanos para que suministren la información más actualizada con respecto a las condiciones del inmueble, también es imprescindible la verificación. De esta manera, un grupo de peritos profesionales debidamente capacitados ha realizado inspecciones de todos los inmuebles registrados en el sistema catastral. Los ciudadanos han tenido muy buena disposición para suministrar información sobre las mejoras en terrenos desocupados, puesto que la tasa del impuesto sobre suelo no urbanizado es mayor que la tasa sobre suelo con mejoras. Este enfoque de planificación integral ha limitado la especulación y por ende ha estimulado la inversión de la comunidad.

El uso de los SIG ha sido un factor determinante para la integración y evaluación en todo el departamento de las revisiones de inmuebles, actualizaciones del sistema y la administración general del programa. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) está en el proceso de desarrollo de un programa basado en el software ArcCadastre en coordinación con la Universidad de Bogotá. El objetivo es vincular todos los catastros regionales con la base de datos nacional. En el área de Bogotá, un SIG central proporciona a los funcionarios catastrales una base de datos valiosa que incluye un inventario interactivo y multifinalitario que se utiliza durante el proceso de disminución del impuesto predial. El SIG se ha ampliado recientemente para ofrecer al público general una herramienta de consulta de datos de los registros históricos de los inmuebles, además de listados de los bienes raíces de todos los vecindarios. Con el uso propuesto para el SIG y el aumento del número de terminales públicos, se tendrá un acceso mayor al sistema catastral. Mientras tanto, el sitio web del DACD es una creativa herramienta educativa que mantiene a los usuarios informados a la vez que controla este complejo proceso.

El catastro de Bogotá ha logrado avances novedosos y tangibles en la creación, desarrollo y mantenimiento de un sistema catastral considerado por muchos una imposibilidad teórica. La visión y la tenacidad de los administradores públicos, la empresa privada y los ciudadanos contribuyeron a crear un catastro que debiera cumplir e incluso superar las metas previstas en el Catastro 2014 de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) (Van der Molen 2003). Este plan requiere que un catastro tenga “derechos inclusivos y restricciones sobre el suelo en los registros cartográficos, modelos integrales de mapas catastrales, colaboración continua entre los sectores público y privado y un catastro que permita la recuperación de costos”. En vista de sus retos políticos, administrativos, financieros, técnicos y prácticos, el catastro de Bogotá ha logrado convertir un sueño en una realidad innovadora.

REFERENCIA

-
- Van der Molen, Paul. 2003. *The future cadastres: Cadastres after 2014. FIG Working Week 2003, Paris, France* (April 13–17). <http://www.eurocadastre.org/pdf/vandermolen2.pdf>.





4

Recuperación de plusvalías

María Mercedes Maldonado

Este capítulo agrupa once artículos publicados entre noviembre de 1997 y julio de 2003, que organizados en forma cronológica posibilitan el seguimiento al proceso de debate político, elaboración conceptual, maduración de las argumentaciones y aplicación práctica en el período reciente en América Latina de mecanismos de recuperación de plusvalías, en particular en lo que tiene que ver con las experiencias de Brasil y Colombia, los dos países que han adoptado marcos constitucionales y jurídicos explícitos sobre el tema.

Se propone en este sentido otro hilo conductor del capítulo:

1. El proceso de puesta en marcha de la Ley 388 de desarrollo territorial expedida en Colombia en 1997: los artículos sobre el proceso destacan su carácter innovador, en especial en lo que se refiere al mecanismo tributario de recuperación para la colectividad de un porcentaje de los incrementos de los precios del suelo producidos por el desarrollo urbano, y reseñan las dudas, resistencias y dificultades prácticas de aplicación propias de este tipo de procesos.
2. Los énfasis de discusión y algunas experiencias de Brasil, país donde la aplicación de mecanismos de recuperación de plusvalías ha sido jalonada por las experiencias prácticas de algunas ciudades caracterizadas por una gestión urbana innovadora, de manera que estas prácticas alimentan y proveen el contexto de aplicación del Estatuto de la Ciudad expedido en 2001, y la discusión se centra en la inserción de los mecanismos de recuperación de plusvalías en un marco más amplio de gestión urbana y de una concepción más abierta de la planificación, en relación con el caso colombiano.
3. Por último, los esfuerzos por vincular el tema de la recuperación de plusvalías con la llamada urbanización ilegal o informal, que sin lugar a dudas es uno de los principales problemas que enfrentan las ciudades latinoamericanas, y, de una manera más amplia, con la discusión sobre los problemas de redistribución ligados a los procesos de transformación urbana.

EL PROCESO DE APLICACIÓN EN COLOMBIA DE LA LEY 388 DE 1997

Los artículos de Fernando Rojas y Martim Smolka (1998), William Doebele (1998) y Carolina Barco y Martim Smolka (2000) dan cuenta de las justificaciones éticas y teóricas de los avances y

retos de la legislación colombiana en materia de gestión del suelo, y se concentran sobre todo en el instrumento tributario conocido como participación en plusvalías, que permite a las administraciones municipales recuperar entre un 30 y un 50 % del incremento en el precio del suelo producido por los cambios en la clasificación del suelo (de rural a expansión urbana o suburbano), como también la autorización de usos más rentables o de mayores índices de edificabilidad. Como

RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS: UNA DEFINICIÓN

La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del suelo atribuibles a los “esfuerzos de la comunidad” más que a las acciones de los propietarios. La recuperación de estos “incrementos inmerecidos” puede hacerse indirectamente mediante su conversión en ingresos públicos en forma de impuestos, contribuciones, exacciones y otros mecanismos fiscales, o mediante su inversión en mejoras locales para beneficio de toda la comunidad.

lo señala Doebele en su artículo, con esta legislación Colombia es uno de los pocos países del mundo que ha intentado aplicar a través de una ley nacional la pre-misa fundamental de los postulados de Henry George sobre el derecho moral de los ciudadanos de recuperar el valor del suelo creado socialmente, continuando con la tradición de ser una de las naciones más innovadoras del mundo en el campo de la planificación de desarrollo urbano, legislación y finanzas. Su artículo y el de los demás autores dan cuenta al mismo tiempo de los problemas, dificultades y temores e incluso resistencias por parte de tomadores de decisiones políticas, técnicos de las administraciones nacional y municipal y agentes in-

mobiliarios para aplicar la nueva legislación. Estas dificultades se derivan en parte de uno de los rasgos dominantes y problemáticos de la experiencia colombiana, que es la producción de una legislación demasiado detallada y cargada de procedimientos y la tendencia a ajustes sucesivos de esa legislación con la pretensión de resolver todos los problemas antes de avanzar en la aplicación.

Los problemas y dificultades señalados en los artículos hacen referencia principalmente a la posibilidad de medir a través de avalúos los incrementos en el precio del suelo, la aplicación práctica de las distintas alternativas de pago, los consensos entre el sector público y el privado, los impactos del cobro de la participación en los terrenos destinados a viviendas de interés social o en los barrios donde habitan familias de bajos ingresos, o la diversidad de objetivos asignados a un mismo instrumento y las condiciones asociadas a la transición propia de la introducción de un instrumento de esta naturaleza.

El artículo de María Mercedes Maldonado y Martim Smolka (2003), así como el recuadro de Oscar Borrero sobre la posición del sector privado en Colombia, dan cuenta de la positiva evolución tanto por la aceptación de los instrumentos previstos en la Ley 388 de 1997 por parte del sector inmobiliario y de la construcción, como también en su aplicación concreta por parte de la administración municipal de Bogotá. El artículo describe el diseño inicial de esta Operación, promovida por el Comité Municipal de Política Habitacional, que plantea una alternativa para enfrentar la urbanización ilegal a partir de la aplicación de un conjunto integrado de instrumentos que permiten controlar los precios del suelo desde su inicio, proveer las infraestructuras, servicios y equipamientos anticipándose a la ocupación ilegal, y movilizar los incrementos de valor producidos por esta provisión a favor de los habitantes de más bajos recursos o del llamado sector informal.

EXPERIENCIAS BRASILEÑAS

Los artículos de Jeroen Klink, Luis Carlos Afonso e Irineu Bagnariolli Jr. (1998), Pedro Abramo (1998) y Martim Smolka (1997) abordan el tema de financiación del desarrollo urbano basado en los incrementos del valor del suelo. El primer artículo parte de verificar la débil aplicación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria en las ciudades brasileñas, sobre todo en las de menor tamaño. Una de sus conclusiones es que alternativas como los cambios negociados del uso e intensidad del suelo suelen producirse en ambientes donde no funcionan bien los impuestos a la propiedad. No obstante, estos cambios negociados, como mecanismo de financiación basado en los incrementos del suelo producidos por las transformaciones urbanas, deben asumirse como un elemento esencial de una estrategia amplia de desarrollo económico local, sobre todo en regiones enfrentadas a procesos de reestructuración de su actividad económica, con los consecuentes efectos en términos de pérdida de empleos y reducción de ingresos.

El artículo de Abramo, basado en la experiencia de Brasilia (marcada por el control normativo del uso de la tierra a partir de un plan general y la propiedad estatal de las tierras) llama la atención sobre la importancia de cambiar la perspectiva de un Estado que adquiere y posee grandes extensiones de tierra a uno que se ocupa prioritariamente de la gestión del suelo y, sobre todo, que administra los beneficios a favor de la tierra producidos por la colectividad y orienta la movilización de recursos ligados a la tierra en función de objetivos sociales.

Un control del uso de la tierra basado en el manejo de los ingresos provenientes de las tierras públicas, estrategias diferenciadas de tenencia y uso de la tierra y flexibilidad en la coordinación de acciones, son elementos que a juicio del autor anuncian una nueva concepción de la gestión del suelo que podrán contribuir a fortalecer la cultura empresarial y las prácticas de las administraciones municipales.

APORTES CONCEPTUALES

Los artículos de Martim Smolka y Alfonso Iracheta (1999), Fernanda Furtado (2000), y Smolka y Furtado (2001 y 2003) son un buen ejemplo de lo que constituye quizás el principal papel jugado por la red de investigadores del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln en América Latina, que es el de producir, desde una reflexión latinoamericana, aportes e innovaciones desde el punto de vista de enfoques y conceptos, y, sobre todo, puntos de quiebre para analizar problemas reiterados y persistentes de nuestras ciudades, que tienden a ser abordados desde lugares comunes o fórmulas reiteradas y poco eficaces.

Se destacan tan sólo algunos: Smolka e Iracheta plantean que la ausencia de grandes zonas sin urbanizar constituye uno de los factores que explican los precios especialmente altos de la tierra en América Latina, en tanto esta escasez trae como consecuencia inmediata la sobrevaluación de la tierra urbanizada, aun en una cantidad superior al costo de provisión de servicios e infraestructuras. Lo anterior redundaría en dificultades mayores para acceder al suelo por las familias de bajos ingresos y, consecuentemente, mayor exclusión social. Por otra parte, en los procesos de urbanización

ilegal existe una anticipación de la revalorización del suelo como resultado de la posibilidad futura de programas de regularización. A su vez, se cuestionan otros lugares comunes como que la tierra sin servicios ni infraestructuras de las periferias es más barata o que hay una incapacidad de los pobres para pagar por el acceso a servicios urbanos, cuando en efecto están pagando al propietario de la tierra o gestor inmobiliario ilegal un “tributo” territorial muy importante que en otras circunstancias podría ser recaudado públicamente.

Es muy interesante, por último, el análisis de Fernanda Furtado en el artículo “Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina” sobre el vínculo entre recuperación de plusvalías y redistribución en América Latina. Como afirma la autora, no es posible considerar el desarrollo de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías para nuestros países fuera del marco de una política urbana orientada a reducir las desigualdades socioespaciales, reducción que sólo puede alcanzarse mediante acciones decididas que transformen sustancialmente el patrón actual de distribución del valor del suelo.

A pesar de las dificultades y resistencia, el tema de la recuperación de plusvalías cobra creciente importancia y aceptación en América Latina. Los caminos mostrados por Colombia y Brasil ofrecen ya alternativas concretas de análisis y acción. El tema tiene un nexo inmediato e ineludible con el que constituye el principal problema de nuestras ciudades —la urbanización ilegal como expresión de condiciones profundas de inequidad— de manera que hay mucho por hacer en el terreno de lograr mayores condiciones de redistribución y justicia social, y estamos ante una herramienta que ofrece muchas posibilidades para alcanzar ese objetivo.

4.1

Valorización y recuperación de las inversiones públicas

Martim O. Smolka | Noviembre 1997

Dos de los problemas más importantes y urgentes que enfrentan actualmente los planificadores urbanos de las ciudades latinoamericanas son: 1) la especulación con el suelo, con todas sus implicaciones referentes a su uso ineficiente y a la imposibilidad de las familias de bajos recursos para acceder a éste; y 2) la falta de recursos para dotar las tierras de una infraestructura apropiada que satisfaga las necesidades sociales. La mayor parte del paisaje latinoamericano se caracteriza por la ocupación ilegal de terrenos carentes de infraestructuras y usualmente situados en la periferia de las ciudades, o por vastas extensiones de tierras urbanizadas pero vacantes.

En el mes de julio el Instituto Lincoln patrocinó una conferencia en Rio de Janeiro cuyos participantes se dedicaron a explorar el porqué de la falta de implementación generalizada de un principio que podría ser la solución de dichos problemas: la recuperación de plusvalías. El objetivo fue investigar respuestas y obstáculos potenciales de la recuperación de plusvalías generadas por el desarrollo urbano y las inversiones públicas. Más de 30 funcionarios públicos, profesionales de planificación y expertos de ciudades brasileñas analizaron los siguientes aspectos:

- La naturaleza jurídica, económica y política de los incrementos del valor del suelo, así como las demandas públicas y privadas sobre el valor del suelo como elemento de un sistema más amplio de derecho inmobiliario. El componente valor del suelo como base de los impuestos a la propiedad ilustra métodos que permiten recuperar una porción de dichos incrementos para propósitos públicos.
- Las ambigüedades que rodean la ejecución de los esquemas de recuperación de plusvalías. Entre los puntos de discusión figuran la limitada capacidad de pago de la población afectada, la carencia de protección estatal para el desarrollo y la relación confusa en la tenencia de la tierra.
- Ciertos efectos socialmente malignos de los programas de valor del suelo, pese a su naturaleza aparentemente “progresista” inherente.

- La implementación en Porto Alegre de una reforma del impuesto predial progresivo. Si bien, ante una demanda de inconstitucionalidad un tribunal estadual intermediario la encontró ajustada a la Constitución, la reforma está todavía sujeta a un futuro fallo del Tribunal Supremo de Brasil.
- Los resultados positivos de iniciativas llevadas a cabo en São Paulo para la recuperación de plusvalías mediante la negociación de derechos de construcción y desarrollo en operaciones interligadas de redistribución social o asociaciones público-privadas.

Los patrocinadores de la conferencia, el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM) y el Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IPPUR), utilizarán la información sobre recuperación de plusvalías generada en estas sesiones como la base de una publicación para los miembros del IBAM de más de 350 ciudades y pueblos de Brasil. Se hará un esfuerzo especial por incorporar informes sobre las experiencias de recuperación de plusvalías de ciudades diferentes a São Paulo, Río de Janeiro, Curitiba y Porto Alegre, que tienden a ser el punto de atención de la mayoría de las investigaciones existentes sobre el tema. Además, los copatrocinadores organizarán otro taller de trabajo a fin de generar información para un panfleto explicativo de los instrumentos básicos y procedimientos de ejecución de los esquemas de recuperación de plusvalías, que se distribuirá a funcionarios públicos de todo el país.

4.2

Nueva ley colombiana implementa la recuperación de plusvalías

Fernando Rojas y Martim O. Smolka | Marzo 1998

Bajo condiciones de rápido crecimiento urbano, la concentración de la propiedad de la tierra y las leyes que regulan su uso suelen contribuir a la escasez de tierras dotadas de servicios públicos, infraestructura y equipamientos. Esta escasez, a su vez, lleva a grandes aumentos de los precios de la tierra y a increíbles ganancias especulativas. Cuando no es fácil cambiar los marcos jurídicos y administrativos para permitir que los mercados manejen ajustes graduales de los precios que puedan gravarse mediante los impuestos existentes a la propiedad y ganancias de capital, la recuperación de plusvalías resulta ser una intervención apropiada para obtener un desarrollo urbano sostenible, eficiente y equitativo.

A principios de los años noventa las ciudades colombianas Bogotá y Cali adoptaron reglamentos del uso de la tierra orientados a la expansión de la oferta de tierras para el uso residencial. Bogotá abrió al mercado el acceso a una zona reservada en el medio de la ciudad, llamada “El Salitre”, con el propósito de proveer servicios urbanos y establecer normas especiales para garantizar el desarrollo de viviendas para la población de bajos y medianos ingresos. Cali extendió su perímetro urbano para incluir una área de tierras pantanosas conocida como la “Ciudadela Desepaz”, la cual necesitaba grandes inversiones en servicios públicos. La administración municipal planeaba suministrar los servicios básicos como incentivo para que su propio departamento de vivienda y los promotores privados construyeran viviendas para grupos de bajos ingresos.

El simple anuncio de que los respectivos Concejos estaban a punto de promover desarrollos aumentó significativamente los precios de las tierras. En el caso de Cali, las transacciones registradas en la Ciudadela Desepaz reflejaron aumentos de los precios de más del 300 %, aun antes de que el Concejo Municipal tomara una decisión formal. La tierra pasó rápidamente de manos de un grupo disperso de ganaderos relativamente desconocidos (y, según fue documentado posteriormente, algunos traficantes de drogas extranjeros y locales) a manos de especuladores y promotores urbanos. Una serie de decisiones administrativas durante un período de 30 meses impulsó el valor

prácticamente nulo en el mercado de ciertas tierras a precios de más de 14.000 pesos colombianos (aproximadamente US\$18 en 1995) por metro cuadrado. Tales decisiones llevaron a ganancias generales de más de 1.000 veces el precio original de la tierra, una vez considerada la inflación.

El Salitre, en Bogotá, siguió un proceso similar de toma de decisiones por parte de la administración municipal, que aumentó sustancialmente el precio de la tierra. No es sorprendente que los proyectos de vivienda en ambos casos se encuentren ocupados por grupos de medianos y altos ingresos, en lugar de los sectores de bajos ingresos previstos originalmente.

Puesto que casos como los de Desepaz y El Salitre suelen ocurrir en las principales ciudades colombianas, el gobierno nacional preparó un proyecto de ley para permitir que las ciudades recuperen la mayor parte de los aumentos en el precio de la tierra que puedan atribuirse primordialmente a la autorización de mejores usos del suelo, mayores densidades o edificabilidades por parte de la administración pública. El proyecto, inspirado en disposiciones similares (aunque menos estrictas) de las leyes españolas y brasileñas, fue aprobado por el Congreso de Colombia como la Ley 388 de 1997.

Las leyes colombianas del impuesto sobre la renta o incluso la exitosa Contribución de Valorización —una tasa a las mejoras de la propiedad inmobiliaria producida por la ejecución de obras públicas y limitada a la recuperación del costo de la inversión pública— no resultan eficaces para recuperar el tipo de ganancias de capital extremas registradas en Desepaz o El Salitre. La Ley 388 de 1997, conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, ofrece varias opciones para que las autoridades municipales puedan “participar de las plusvalías” a través de la recaudación de una nueva “contribución al desarrollo territorial”. Las administraciones públicas y los propietarios pueden negociar pagos en efectivo, en especie (por medio de la transferencia de parte de las tierras), o a través de la combinación de pagos en especie (tierras) y la formación de una sociedad de desarrollo urbano entre los propietarios, la administración y los promotores, por ejemplo, para el pago de un porcentaje que puede fluctuar entre el 30 y el 50 % del incremento en los precios de la tierra producidos por las modificaciones en la regulación de usos o intensidad del suelo o por la ejecución de obras públicas.

La implementación de este nuevo instrumento de recuperación de plusvalías constituye un desafío formidable para los administradores urbanos colombianos, quienes se ven obligados a identificar los aumentos del valor que se deben primordialmente a decisiones administrativas. Entre las dificultades por superar se incluyen la medición del incremento del valor de la tierra, la negociación de las formas de pago y el establecimiento de las sociedades de desarrollo urbano.

Como parte de su programa de investigación y educación en América Latina, el Instituto Lincoln ha estado colaborando con representantes oficiales colombianos desde 1994 con la finalidad de suministrar el entrenamiento y apoyo técnico durante etapas sucesivas de preparación e implementación de la Ley 388 de 1997. El Instituto prevé trabajar con otros países que experimenten problemas con los precios de la tierra y deseen considerar medidas de recuperación de plusvalías similares a la ley colombiana.

4.3

La recuperación de plusvalías “socialmente creadas” en Colombia

William Doebele | Julio 1998

El 18 de julio de 1997 el Congreso de la República de Colombia aprobó una innovadora Ley de Desarrollo Territorial con objetivos ambiciosos que permiten que los municipios y distritos recuperen el valor de la tierra creado socialmente, es decir, las plusvalías. Específicamente, la Ley 388 establece que los ciudadanos tienen derecho a “participar” en el aumento del valor de la tierra cuando el marco jurídico que regula su uso aumenta el potencial de desarrollo. Se distinguen tres categorías de acción urbanística:

1. Cambio en la clasificación, de tierra rural (en la que el desarrollo está sumamente limitado) a tierra para expansión urbana o suburbana.
2. Modificación de la zonificación u otras regulaciones del uso de la tierra.
3. Modificación de las regulaciones que permiten un mayor aprovechamiento de la tierra.

Para expresarlo de forma breve, la legislación estipula que el precio del metro cuadrado de tierra se calculará antes y después de cualquier acción urbanística. Cualquier municipio, por iniciativa del alcalde, podrá exigir su “participación” y así podrá recuperar entre el 30 y el 50 % (según lo decida el mismo municipio) de la plusvalía generada. El precio se determina multiplicando los dos precios en metros cuadrados por el área de cada predio individual en cuestión y restando el precio antes de la acción urbanística del nuevo precio de referencia. Se fijó una tasa máxima del 50 % para garantizar que siguiera habiendo motivación financiera para los promotores inmobiliarios.

Con esta legislación, Colombia ha dado fuerza de ley nacional a la premisa fundamental de los postulados de Henry George, quien sostenía que los ciudadanos tienen el derecho moral de recuperar el valor creado socialmente, como se evidencia en este caso con el aumento del precio de la tierra generado por las tres categorías de acción urbanística mencionadas anteriormente. Tal vez con la única excepción de Taiwan, pocos países (por no decir ningún otro) han intentado incorporar de manera tan directa los principios de George en una ley verdadera de carácter nacional.

PROCEDIMIENTOS PARA LA APLICACIÓN

La legislación actual es apenas el primer paso. Según las prácticas colombianas, el Congreso actúa para trazar las políticas generales, pero su aplicación depende del seguimiento que se haga en el nivel ejecutivo nacional y en el municipal. Para hacer el peritazgo crítico por metro cuadrado anterior y posterior a la acción urbanística con la mayor objetividad posible, una entidad independiente llamada Instituto Geográfico Agustín Codazzi llevará a cabo los avalúos de acuerdo con las directrices establecidas por la ley para cada una de las tres categorías.

Las tasas o “participaciones” deben pagarse cuando el propietario solicita una licencia de urbanización o construcción, cuando cambia el uso del inmueble, cuando hay transferencia del dominio sobre el inmueble o cuando se adquieren derechos adicionales de desarrollo y construcción. Estas tasas deben quedar asentadas en el registro de escrituras de propiedades para garantizar el cumplimiento del pago, y el dominio del inmueble no podrá ser transferido en dicho registro sino hasta que se paguen las tasas mediante alguna de estas modalidades de pago: (1) Con dinero en efectivo; (2) Por transferencia a una entidad pública de una porción del predio con valor equivalente al monto de la participación; (3) Por canje de predios de valor equivalente localizados en otras zonas urbanas; (4) Asociándose a una entidad pública en la ejecución del proyecto con un interés social equivalente a la participación; (5) Mediante la ejecución de obras de infraestructura o áreas de recreación de valor equivalente y (6) Mediante la cesión de una parte, de valor equivalente, de los derechos de desarrollo derivados de la acción urbanística.

Es de esperar que la mayoría de los promotores privados preferirá asociarse con los municipios en lugar de pagar dinero en efectivo. De hecho, la legislación prevé a manera de incentivo un descuento del 10 % sobre el monto de la participación al utilizar la modalidad (6), y uno del 5 % al utilizar las modalidades (2) y (4). Los municipios y distritos deben destinar los recursos provenientes de las participaciones en las plusvalías para fines específicos:

- compra de predios o inmuebles para viviendas de “interés social”;
- obras de infraestructura en las áreas donde el desarrollo sea inadecuado;
- ampliación de la red de espacio público urbano;
- financiamiento del sistema de transporte masivo;
- ejecución de macroproyectos urbanos o programas de renovación urbana;
- pago de los costos de expropiación de inmuebles para programas de renovación urbana; o
- fomento de la conservación del patrimonio histórico.

POSIBLES REPERCUSIONES DE LA LEY

Esta legislación aborda muchos aspectos de las políticas de la tierra que por mucho tiempo han sido de interés para el Instituto Lincoln. Martim Smolka (director del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto) y otras instituciones asociadas realizan seminarios y programas de capacitación con el propósito de compartir las experiencias adquiridas durante los procedimientos

de implementación, posiblemente brindar asistencia en los proyectos piloto y seguir la evolución del experimento colombiano

Uno de estos programas fue un taller de tres días impartido en marzo y copatrocinado por la Universidad Nacional de Colombia y la Escuela Superior de Administración Pública de Bogotá. El taller comprendió las observaciones formales e informales de un amplio espectro de partes interesadas en el tema, tanto de Colombia como de otros países. Puesto que es obvio que Colombia ha dado un paso atrevido y existen pocos precedentes que sirvan de orientación, los funcionarios públicos responsables de la implementación deben actuar de manera innovadora. En el taller se identificó un número de posibles complicaciones que pueden presentarse a medida que avanza la implementación.

Aspectos constitucionales

La nueva ley se fundamenta inequívocamente en el artículo 82 de la Constitución de Colombia de 1991, que en sí mismo es un documento sumamente novedoso en muchos aspectos de la reforma de políticas de tierra urbanas. Para expresarlo de forma sencilla, el artículo 82 establece que cuando las acciones urbanísticas aumentan el potencial de desarrollo de la tierra, los ciudadanos tienen el derecho de participar en la plusvalía generada por tales acciones, de manera que se sufrague y distribuya equitativamente el costo del desarrollo urbano.

El debate legal y constitucional tiene dos facetas: 1) ¿Pueden los municipios actuar basados únicamente en la ley, o deben esperar hasta que el gobierno nacional decreta “regulaciones” para luego ceñirse a ellas por completo?; y 2) ¿Debe la ley limitarse a establecer los principios generales comunes, dado que la Constitución de 1991 confiere la responsabilidad de los impuestos territoriales exclusivamente a los municipios?

Efectos prácticos de la sindéresis municipal

En el taller también se señaló que la naturaleza voluntaria de la ley puede tener consecuencias negativas y posiblemente imprevistas. Puesto que el alcalde de cada municipio es quien da inicio a la tasación de la “participación”, él o ella puede verse sometido a una presión considerable, tanto financiera como de otra índole. En áreas de rápido desarrollo, una tasa entre el 30 y el 50 % del incremento en el valor de la propiedad puede ser una suma altísima. Un vocero, por ejemplo, aseguró que en Cali el 60 % de las plusvalías generadas por las decisiones de planificación equivalían al monto total del presupuesto municipal. Por otra parte, la ley puede facilitar negociaciones y asociaciones de beneficio mutuo entre los municipios y los promotores inmobiliarios, las cuales no ocurren en este momento.

Cuidado del electorado

El ambiente político que produjo esta valiente legislación abarcaba casos escandalosos de fortunas repentinas que surgieron a raíz del cambio de zonificación en Bogotá y de la decisión de

extender el perímetro urbano de Cali. En este último caso, se dijo que el precio de la tierra llegó a multiplicarse ¡más de mil veces!

Además de la implementación inicial, se plantea la cuestión sempiterna de mantener un electorado que permita la efectiva implementación de dicha ley de cara a la resistencia poderosa y bien financiada que oponen los terratenientes y promotores inmobiliarios privados. Por otra parte, la habilidad de cualquier gobierno nacional que haya aprobado una ley de este tipo es de por sí un logro que despierta interés especial en quienes consideran la “recuperación de plusvalías” como un elemento esencial de la política de desarrollo urbano.

Objetividad de los avalúos

A pesar de los procedimientos tan específicos estipulados en la ley con la finalidad de lograr la mayor objetividad y transparencia posibles, no será fácil para el Instituto Codazzi cumplir a cabalidad con el avalúo previo y posterior a la acción urbanística dadas las limitaciones de tiempo que establece la ley. Más aún, las distintas alternativas de transferencia para el pago de las tasas con dinero en efectivo, que seguramente gozarán de mayor popularidad, dependen de la apreciación local que se haga de lo que se considera “valor equivalente”. Varios ponentes señalaron que este proceso podría ser una invitación a la corrupción.

Aspectos técnicos

Los ponentes también hicieron mención a una serie de problemas técnicos de los avalúos de conformidad con las directrices establecidas en la ley. Por ejemplo, si la zonificación restrictiva hace que un propietario pierda valor de su propiedad, y esto a su vez aumenta el valor de un propietario adyacente, ¿qué disposición puede estipularse para proteger al primer propietario sin dejar de recuperar la plusvalía del segundo? Es más, puesto que el mercado anticipa la acción urbanística, ¿se reflejará ya en el avalúo “previo” el aumento de valor que da lugar a la probabilidad de la acción? O, si las regulaciones del uso de la tierra o de la construcción aumentan el valor de los propietarios de bajos ingresos con predios o inmuebles pequeños, es posible que éstos no cuenten con el dinero en efectivo necesario para pagar las tasas por desarrollo, y a pequeña escala tampoco serían viables las otras modalidades de pago. Esto podría traer como resultado ventas forzadas o el desplazamiento de los habitantes pobres. Estos asuntos plantean un reto para la viabilidad de la política: ¿Es mejor seguir adelante y resolver las dificultades a medida que se presenten, o intentar una modificación legislativa de los problemas técnicos antes de proseguir?

Efectos económicos

Aunque legalmente se describe como participación pública en el aumento del valor que generan las acciones urbanísticas, la legislación también puede ser considerada como una forma de impuesto a las ganancias de capital. ¿Con qué frecuencia se aplicará? ¿La implementación tenderá a bajar los precios de las tierras afectadas, o será el consumidor final el que absorba los cambios en

el valor? Si ocurre esto último, la ley podría tener un efecto negativo sobre las viviendas de precio accesible. Por esta razón el artículo 83 (4) exonera del cobro de la participación a los inmuebles destinados a “viviendas de interés social”, según la definición que de esto hace el gobierno nacional. ¿Se convertirá esto en una válvula de escape para la evasión masiva? Existe poca experiencia internacional para responder estas interrogantes.

Planes de ordenamiento territorial

La Ley 388 de 1997 también estipula que todos los municipios y distritos deben elaborar planes de ordenamiento y proporciona descripciones bastante detalladas de dichos planes en los artículos 9 al 35. Sin duda la planificación altera las expectativas de los propietarios y, por ende, el valor de los inmuebles. La interacción administrativa y económica del proceso de planificación de la ciudad y la recuperación de las plusvalías seguramente será un asunto complejo.

Conflictos en los objetivos

Como suele suceder con los instrumentos fiscales, los nuevos cambios buscan alcanzar varios objetivos que no siempre son compatibles: financiar un mejor desarrollo urbano, reducir la especulación inmobiliaria, dar mayor equidad y carácter progresivo a la tributación y cerrar algunas de las vías predilectas para la corrupción de los funcionarios municipales.

APRENDIZAJE MEDIANTE LA INNOVACIÓN

Pese a estas inquietudes, Colombia continúa la tradición de ser una de las naciones más innovadoras del mundo en el campo de la planificación de desarrollo urbano, legislación y finanzas. Bogotá fue la primera ciudad importante del mundo en crear un distrito de zonificación especial que reconocía las realidades de las prácticas de vivienda para sectores de ingresos menores. Con el estímulo producido por las ideas y la influencia del fallecido Lachlin Currie, asesor económico del gobierno nacional durante aproximadamente 30 años, la ciudad utilizó distritos de avalúo especial (llamados contribuciones de valorización) para llevar a cabo una transformación física de envergadura en los años sesenta. Las leyes colombianas sobre el desarrollo territorial de 1989 y 1991, modificadas y ampliadas por esta ley de 1997, se encuentran entre los enfoques más integrales de la planificación urbana desde la ley británica para el control del desarrollo urbano promulgada en 1947 (British Town and Country Planning Act of 1947). Asimismo, la constitución colombiana es prácticamente única en mencionar el derecho moral que tienen los ciudadanos a las plusvalías generadas por las acciones urbanísticas.

Como cabría esperarse, algunas de estas innovaciones a la larga no cumplirán las expectativas iniciales. De hecho, algunos participantes del taller sostuvieron que los esfuerzos invertidos en la recuperación de plusvalías podrían ser de mayor utilidad en el mejoramiento de la eficacia de los impuestos a la propiedad convencionales. Por otra parte, la nueva ley está abordando y resolviendo algunos problemas causados por legislaciones y políticas anteriores, y el país está aprendiendo de

esta experiencia. La conclusión de los participantes en el taller fue que el proceso bien ha valido la pena y que la nueva ley debe entenderse y evaluarse comparándola con otros instrumentos para la recuperación de plusvalías establecidos anteriormente y la política fiscal en general.

4.4

Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André

Jeroen Klink, Luis Carlos Afonso e Irineu Bagnariolli Jr. | Septiembre 1998

Los impuestos a la tierra y las edificaciones son poco utilizados en muchas ciudades brasileñas. Según datos del Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), por ejemplo, en la mitad de los municipios de más de 50.000 habitantes el impuesto a la propiedad representa menos del 30 % del total de los recursos tributarios. Considerando que para la mayoría de estos municipios los ingresos a cuenta de impuestos municipales representan menos del 30 % de los recursos totales, los impuestos a la propiedad no sobrepasan el 10 % de los recursos financieros de los municipios (incluyendo transferencias intergubernamentales). Tales porcentajes resultan incluso menores en los municipios más pequeños. Otros impuestos basados en la tierra, tales como el impuesto a la transferencia de bienes raíces y el impuesto a las mejoras a la propiedad, presentan resultados igualmente desalentadores.

Especialmente a partir de la nueva Constitución brasileña de 1998, cuando la responsabilidad principal de planificación del uso de la tierra fue transferida a la escala local, los municipios se han vuelto cada vez más conscientes de que la regulación del uso de la tierra y las inversiones públicas en infraestructura introducen cambios en el valor de la tierra. Muchos funcionarios públicos están actualmente tratando de desarrollar estrategias de planificación para capturar parte de los beneficios “gratuitos” resultantes. A la vez, los gobiernos municipales están encontrando problemas en la aplicación de instrumentos tradicionales de planificación tales como el Plano Diretor, una medida constitucional que requiere que las ciudades con poblaciones mayores de 20.000 habitantes desarrollen un plan maestro. Estas ciudades se encuentran cada vez más involucradas en el debate sobre la flexibilidad del marco regulativo del uso de la tierra. Consecuentemente, la idea de una zonificación flexible a cambio de contribuciones de los promotores se ha vuelto también popular.

Para investigar los aspectos económicos, financieros y de planificación urbana de estos cambios negociados en el uso de la tierra, el Instituto Lincoln y la Municipalidad de Santo André (estado de São Paulo) organizaron un programa de tres días sobre “Instrumentos y Técnicas de Financiamiento

El Desarrollo Urbano de la Tierra en ABC del estado de São Paulo, Brasil



de 1998. Durante los dos primeros días, empleados municipales de Santo André se reunieron con conferencistas invitados para compartir sus experiencias en instrumentos de zonificación, recuperación del valor y desarrollo económico local en lugares tan diversos como Nueva York, Ciudad de México y Colombia. Las discusiones abarcaron tres temas generales: la recuperación del valor y el financiamiento urbano, la planificación urbana y el mercado de la tierra, y las negociaciones y asociaciones público-privadas.

El programa finalizó con un debate público ante una audiencia regional de aproximadamente 200 planificadores, promotores y representantes de organizaciones no gubernamentales, del sector privado y de las comunidades locales dentro de la región del Gran ABC (siete municipios alrededor de

São Paulo, incluido Santo André, que en conjunto constituyen el área industrial más densa de América Latina) (ver Figura 4.4.1). Un grupo de discusión sobre la efectividad de las negociaciones de tierra y las asociaciones público-privadas en el contexto brasileño contó con la participación de conferencistas de la Universidad de São Paulo, del sector de bienes raíces y de los gobiernos municipales.

Numerosas conclusiones se derivaron del programa. Primero, los cambios negociados del uso de la tierra típicamente se producen en ambientes donde los impuestos a la propiedad no funcionan bien. En Santo André, por ejemplo, las restricciones operativas y legales existentes dificultan el reacondicionamiento del sistema de impuestos a la propiedad.

Segundo, los cambios negociados del uso de la tierra en Santo André parecen acompañar un cambio continuo de usos industriales a usos asociados con el moderno sector terciario de servicios. A través del proceso de negociación, se introduce una mayor flexibilidad dentro del existente marco jurídico, como se ha observado en las recientes negociaciones entre el centro comercial Plaza ABC y Pirelli, la empresa multinacional de fabricación de neumáticos.

Tercero, aun cuando las negociaciones del uso de la tierra aparentemente satisfacen expectativas en lo que se refiere a complementar la dinámica de la economía local, no hay metodologías ni marcos bien establecidos que permitan definir reglas claras y estables basadas en un análisis sólido de costo y beneficios.

En comparación con experiencias internacionales como la de Nueva York, resulta difícil prever

las compensaciones monetarias que pueden esperarse en las ciudades brasileñas, y si dichas compensaciones son realmente eficientes (en términos de Pareto) en comparación con situaciones en las que el permiso de desarrollo se hubiese negado.

Finalmente, los cambios negociados del uso de la tierra deben ser vistos como un elemento esencial de la estrategia general de desarrollo económico local. En la región del Gran ABC, las asociaciones estratégicas entre inversionistas de los sectores público y privado son cada vez más importantes en vista del proceso constante de reestructuración local y regional que ha tenido dramáticos efectos negativos en los niveles de ingreso y de empleo.

Entre las lecciones que nos ofrece el programa de Santo André está la necesidad de desarrollar mejores medidas para calcular los aumentos del valor de la tierra causados por los cambios de zonificación, a fin de poder desarrollar medios para capturar esos valores a través de sistemas más eficaces de tasación. Además, la experiencia de Nueva York muestra que es mejor recolectar impuestos a tasas más bajas por medio de un sistema universal y estable, que hacerlo basado en una negociación arbitraria caso

LIMITACIONES A LA REVISIÓN DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD

En 1993 la administración de la ciudad de Santo André aprobó una ley que otorgaba un descuento del 40 % en el impuesto a la propiedad. Dicho descuento iba a ser válido solamente durante ese año. Sin embargo, la reducción ha sido mantenida como resultado de varias cláusulas de ley que determinan que el valor del impuesto en el año en curso no puede exceder el valor del año anterior, estableciendo así un límite al impuesto.

Otra restricción al uso más agresivo del impuesto, especialmente a fin de promover una tasación más equitativa, es la interpretación dada por la Corte Suprema de que el impuesto no puede ser progresivo. La única excepción permitida es la aplicación penal por desuso o falta de uso de la propiedad, cláusula que en sí misma depende de la emisión de nuevas leyes federales y que ni siquiera ha sido discutida por el Congreso (De Cesare 1998).

Durante 1990 y 1991, una administración previa en Santo André trató de otorgar descuentos al impuesto a la propiedad basados en las características físicas, el uso actual y el tamaño de la propiedad, pero la iniciativa fue rechazada posteriormente por dictamen de la Corte debido a su supuesto carácter progresivo oculto. Así, el límite a los impuestos a la propiedad, a pesar de ser revocado formalmente por una ley posterior, permanece básicamente inalterado ya que si los impuestos fueran aumentados, los sectores más pobres de la población serían los más afectados en forma negativa.

Finalmente, en Santo André y en todas las ciudades brasileñas, el valor del metro cuadrado de tierra está fijado por ley, lo cual impide la capacidad de la administración urbana de aplicar impuestos a la propiedad de bienes raíces de acuerdo con su valor en el mercado.

REFERENCIA

- De Cesare, Claudia M. 1998. Using the property tax for value capture: A case study from Brazil. *Land Lines* 10(1): 5–6.

4.5

Gestión pública de tierras: la experiencia de Brasilia

Pedro Abramo | Noviembre 1998

Brasilia, la capital de Brasil, fue inaugurada a principios de los años sesenta como una “ciudad nueva” que daría comienzo a otra era para las metrópolis de América Latina, y que demostraría cómo el uso eficaz de la tierra por parte del gobierno permitiría un crecimiento urbano planificado. Dicho propósito se servía de dos instrumentos básicos: 1) un control normativo del uso de la tierra basado en un plan general diseñado por Lucio Costa, y 2) el gobierno como propietario de las tierras de la capital federal, lo que permitiría la planificación de ésta sin las restricciones y conflictos que normalmente surgen cuando la tierra está en manos privadas. Tres décadas y media más tarde, sin embargo, los problemas asociados con el desarrollo urbano en Brasilia no parecen muy diferentes a los que padecen otras grandes ciudades de América Latina.

FALTA DE VISIÓN EN LA GESTIÓN DEL BIEN PÚBLICO Y CLIENTELISMO POLÍTICO

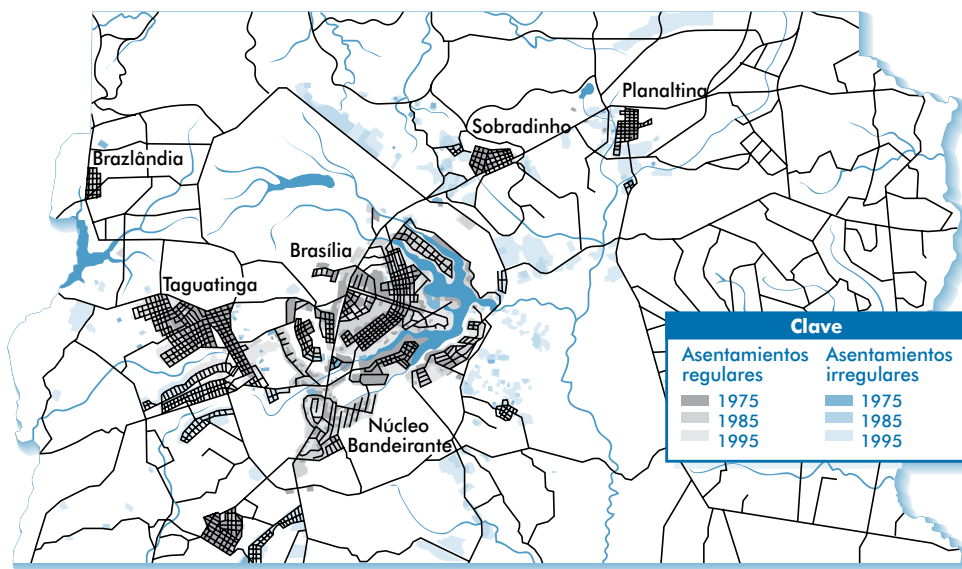
Brasilia se presenta como un ejemplo único de la gestión de tierras urbanas en América Latina porque la responsabilidad de administrar las tierras públicas siempre ha recaído sobre el gobierno municipal. Sin embargo, la periferia de la ciudad ha sufrido un índice de crecimiento explosivo con un patrón concomitante de ocupación irregular de la tierra, subdivisiones ilegales y carencia de infraestructura (ver Figura 4.5.1). En Brasilia la posibilidad de dirigir el proceso de crecimiento urbano a través de una política explícita de acceso a las tierras públicas se ha visto comprometida de forma lenta e irremediable por la ocupación espontánea e ilegal de la tierra. Esta falta de visión en el uso de las tierras públicas suele ser disfuncional tanto para la densidad urbana como para las finanzas públicas, por lo que obstruye los esfuerzos que hace el gobierno municipal para proveer infraestructura a esos asentamientos irregulares.

Más aún, las influencias políticas que intervienen en el proceso de desarrollo han menoscabado en gran medida las posibilidades de manejar eficazmente la oferta de tierras públicas en Brasilia.

A principios de los años noventa el gobierno distribuyó unas 65.000 parcelas en áreas que carecían de infraestructura básica. Además de reducir las reservas de tierras públicas, este “clientelismo en el manejo de la tierra” generó la necesidad de encontrar otras fuentes para financiar nueva infraestructura. Dado que el principal recurso que tiene disponible Terracap (entidad de desarrollo urbano del Distrito Federal) es la tierra misma, esta política clientelista trajo como resultado la venta de otras tierras públicas para financiar la construcción de infraestructura en los asentamientos irregulares. El círculo vicioso así creado ha causado graves distorsiones que la actual administración municipal pretende resolver usando tierras públicas como “capital” para crear una política efectiva que permita controlar los ingresos provenientes de la tenencia de la tierra y los costos urbanos.

La experiencia de Brasilia parece confirmar los argumentos de Henry George y otros, de que la propiedad de tierras públicas no conduce por sí sola a un crecimiento urbano con mayor equilibrio e igualdad social. La estrategia del gobierno municipal actual de definir formas de manejar el ingreso proveniente de tierras públicas para así controlar el uso de tierra urbana, indica una nueva modalidad de interacción gubernamental con el mercado inmobiliario. En tal sentido, el gobierno cambia su función y deja de ser el propietario principal para convertirse en el administrador de los beneficios de la tierra.

FIGURA 4.5.1 Crecimiento de asentamientos en Brasilia



Fuente: Adaptado de *A terra pública gerando o desenvolvimento económico e social*, Terracap.

TIERRAS PÚBLICAS COMO CAPITAL DE TENENCIA

El principio medular de la nueva estrategia de Brasilia para administrar la equidad de la tierra es la definición de tierra pública como “capital de tenencia de la tierra”. El uso de esta tierra se somete a una serie de acciones estratégicas que transforman el capital de las tierras públicas en un factor que propicia la consolidación del complejo tecnológico del Distrito Federal. Se trata de la contraparte pública en el proceso de reconvertir el uso de la tierra del centro de la ciudad en un instrumento de promoción social en el programa de regulación de la tenencia de la tierra: las tierras públicas se usan como activos mediante ventas, arrendamientos y asociaciones en proyectos urbanos.

La aplicación de estrategias diferenciadas para la tenencia de la tierra confiere mayor flexibilidad al gobierno para coordinar sus acciones. La búsqueda del equilibrio entre las iniciativas de índole social y otras en las que el gobierno intenta maximizar sus ingresos está cobrando la apariencia de una verdadera política de administración de tierras públicas que rompe con las anteriores prácticas de padrinazgo.

En este contexto de exploración de nuevos enfoques para el uso de tierras públicas con la finalidad de controlar el desarrollo urbano en Brasilia, el Instituto Lincoln, el Instituto de Planificación del Distrito Federal y Terracap organizaron en junio de 1998 un seminario internacional sobre gestión de ingresos provenientes de la tenencia de la tierra y costos urbanos.

El programa reunió a expertos internacionales, ministros gubernamentales y administradores municipales con miras a evaluar las experiencias internacionales en el uso de tierras públicas para financiar el crecimiento urbano en Europa, los Estados Unidos y América Latina. Martim Smolka, del Instituto Lincoln, describió las relaciones entre las operaciones del mercado inmobiliario, las regulaciones sobre el uso de la tierra y la recuperación pública de plusvalías. Alfredo Garay, arquitecto y ex director de planificación de la ciudad de Buenos Aires, expuso las experiencias en el desarrollo de terrenos públicos en los alrededores del puerto de esa ciudad.

Bernard Frieden, del Instituto de Tecnología de Massachusetts, describió el uso de actividades comerciales realizadas en tierras públicas del oeste de los Estados Unidos con el fin de recaudar fondos para la educación y otros fines sociales. Henk Verbrugge, director del organismo fiscal de Róterdam y representante de Holanda ante la Asociación Internacional de Valuadores, describió el sistema que tiene el país para la tenencia hereditaria, una regulación jurídica con la cual la tierra puede tener uso y beneficios completamente privados al tiempo que permanece bajo control y propiedad económica de la municipalidad.

Los participantes analizaron en qué medida estas experiencias eran comparables con la situación de Brasilia y concluyeron que el éxito de varias estrategias para el uso de tierras públicas depende de la adecuación de los proyectos específicos para la cultura empresarial del país en cuestión y las prácticas institucionales vigentes en la administración local.

4.6

Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres

Martim O. Smolka y Alfonso Iracheta | Julio 1999

Uno de los aspectos más importantes del estudio de políticas de suelo en América Latina es la falta de tierra urbanizada al alcance de los habitantes de bajos recursos¹. Esta carencia, y la consiguiente ocupación ilegal de terrenos desprovistos de infraestructuras, son características de las ciudades latinoamericanas, especialmente en las periferias urbanas y en áreas no aptas o excluidas del mercado inmobiliario debido a sus condiciones topográficas o ambientales.

Una consecuencia inmediata de esta escasez es la sobrevaluación de la tierra urbanizada. En efecto, usualmente la provisión de servicios aumenta el precio de la tierra en una cantidad superior al costo de construir las respectivas infraestructuras. Los terrenos clasificados como urbanos se cotizan generalmente en US\$5-10 por metro cuadrado. La provisión de todos los servicios cuesta alrededor de US\$20-30 por metro cuadrado, pero el precio de mercado puede llegar hasta US\$50-100 por metro cuadrado. Así, el precio de un lote de tierra urbanizada de 150 metros cuadrados equivale como mínimo al triple del ingreso anual de la mayoría de las familias de escasos recursos. En la mayoría de las ciudades latinoamericanas, al menos el 25 % de la población por debajo del umbral de pobreza escasamente puede sobrevivir, y mucho menos pagar el precio de tierra sobrevaluada.

Esta población pobre que vive en asentamientos ilegales termina pagando un precio superior por el suelo que los habitantes de otras zonas de la ciudad, y pagan más por servicios tales como agua, los cuales deben obtener de empresas privadas, así como también por alimentos, materiales de construcción y otros artículos de consumo. Lo que es peor, su riesgo de contraer enfermedades es mayor debido a las deficientes condiciones higiénicas de sus entornos habitacionales y a su limitado acceso a servicios médicos.

EL PROBLEMA DE LA OCUPACIÓN IRREGULAR

No es sorprendente que entre un 60 y un 70 % de las tierras de las ciudades latinoamericanas estén ocupadas de manera irregular, ilegal o incluso clandestina, y que la mayor parte del

inventario de viviendas consista en edificaciones autoconstruidas cuyo número aumenta con el paso del tiempo. En México, la irregularidad de la tenencia de la tierra es una forma de vida dado su importante contexto político e incluso cultural. Para las familias de bajos ingresos, la única manera de vivir en las ciudades es adquiriendo o invadiendo predios ilegales o irregulares.

El mensaje ha sido claro para las generaciones más jóvenes: “Instálense donde quieran y sin preocuparse, porque algún día el Estado regularizará sus lotes”². Esta actitud cultural refuerza ese nocivo círculo vicioso: mientras más expectativas existen sobre la eventual regularización de los asentamientos irregulares, mayor es el precio cobrado por fraccionadores o gestores inmobiliarios por la venta de terrenos parcialmente urbanizados o carentes de servicios (ver Figura 4.6.1). El simple acto de parcelar la tierra duplica o triplica su precio, de manera que, nuevamente, el pobre paga más por la tierra que los compradores en el mercado formal.

Esta anticipación de la revalorización del suelo como resultado de la regularización futura se relaciona con dos corolarios importantes: primero, las acciones públicas para regularizar la tierra no han resuelto el problema del acceso a la tierra para la población urbana de pocos ingresos; en cambio, la regularización es parte del problema porque alimenta la “industria de la irregularidad”. Es fundamental pensar seriamente en reorientar o incluso acabar con esta política nociva y crear otras formas de ofrecer tierra urbanizada a quienes la necesitan.

Segundo, este proceso expone también una falacia referente a la (in)capacidad de los pobres de pagar por algunos servicios urbanos. Ellos ya están pagando al menos una parte de sus servicios, aunque los están pagando al propietario de la tierra/gestor inmobiliario como un “tributo territorial” que, en otras circunstancias, se hubiera recaudado públicamente. La discusión no está bien encaminada: el problema no es tanto si el pobre debe pagar o no, sino más bien cómo debe pagar y cuáles deben ser los límites de tales pagos. Por ejemplo, ¿Deberían las familias de bajos ingresos, beneficiadas por los programas de regularización, pagar directamente por los servicios? o ¿Debería recuperarse el incremento del valor del suelo generado por las mejoras, y ¿cargar al propietario de la tierra por dicho aumento mediante impuestos y otras políticas tributarias? Este último punto arroja una nueva luz sobre los problemas resultantes de algunos esquemas convencionales de subsidio.

PROBLEMAS DE LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN ACTUALES

Es necesario reevaluar los marcos tradicionales del estudio del fenómeno de la irregularidad-regularización de la tenencia de la tierra en colonias urbanas de bajos ingresos en México (al igual que en el resto de América Latina). Con esta idea en mente, en marzo de 1999 se celebró un seminario del Instituto Lincoln en cooperación con el Colegio Mexiquense AC en Toluca, México. Aunque el seminario no pudo resolver el enigma indicado anteriormente —ni siquiera proporcionar los medios para romper el círculo vicioso— sí generó algunas conclusiones importantes.

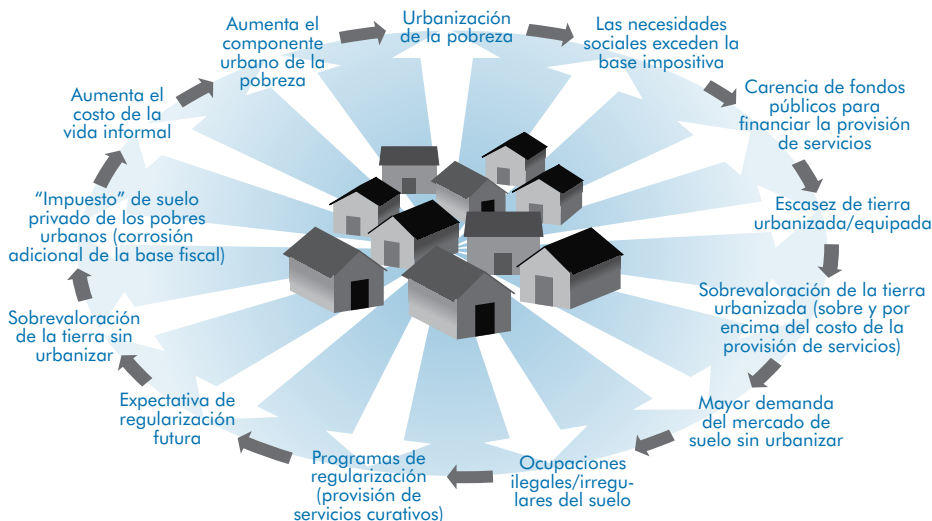
Primero que todo, es importante reconocer que el problema del acceso a la tierra por los pobres de América Latina no puede resolverse a fuerza de los programas de regularización imperantes. Además de sus efectos nocivos, existen serias inquietudes sobre su capacidad de sostenibilidad fi-

nanciera. Los programas de regularización tienden a ser “más cura que prevención”, y a menudo dependen de asignaciones gubernamentales extra-presupuestales, excepción hecha de los fondos provenientes de agencias multilaterales, organismos no gubernamentales u otras entidades similares.

En México, CORETT, una comisión federal para la regularización de la tenencia de la tierra de predios ejidales, y CRESEM, comisión estatal para la regularización de la tenencia de la tierra y la regularización de la tierra privada, se han dedicado principalmente al aspecto legal del problema. Ninguna de las dos comisiones ha logrado sus objetivos de proporcionar tierra urbanizada para los estratos bajos de la población o de crear reservas de tierras. En vez de dedicarse al problema básico de la irregularidad de la tierra, ambas se han apenas concentrado en una de sus manifestaciones o consecuencias: la tenencia ilegal.

Segundo, los programas de regularización vigentes adolecen de las fallas derivadas de desvincularlos de una política tributaria amplia, particularmente de la tributación de la tierra (con sus implicaciones obvias para un mercado inmobiliario más saludable). Como se indicó en el seminario, el manejo exitoso de la tierra urbana requiere, más que métodos regulativos, una mayor disciplina fiscal de los mercados de suelos, principalmente en el ámbito municipal. Esta disciplina debería ser una condición previa para poder captar eficazmente los incrementos del valor de la tierra a fin de generar tierra urbanizada, en vez de ser el sustituto de un tributo más completo sobre el valor de la tierra. Las mismas dificultades para obtener valuaciones adecuadas del valor de la tierra, registros

FIGURA 4.6.1 El círculo vicioso de la informalidad



del suelo actualizados y otras informaciones usualmente atribuidas a la aplicación de impuestos sobre la propiedad, se aplican también (y en ocasiones de manera más dramática) a la mayoría de los instrumentos de recuperación de plusvalías.

En tercer lugar, los instrumentos fiscales que rigen la tierra en México, si bien se caracterizan por su diversidad y rigurosidad, son también bastante sensibles desde el punto de vista político y por tanto, tienen una utilidad escasa. Por ejemplo, los impuestos a la propiedad inmobiliaria, principalmente el impuesto predial, se enfrentan a serias limitaciones prácticas para recuperar los incrementos del valor de la tierra, sencillamente porque no fueron diseñados para tal fin. Sin embargo, es posible que una reforma fiscal no sea un obstáculo tan insuperable como antes se creía: después de todo se han instituido cambios en otras áreas controversiales, tales como la privatización de activos del Estado o de tierras ejidales.

Más allá de estas restricciones técnicas y políticas, no debemos olvidarnos de la importancia de los obstáculos culturales y gerenciales. Es necesario que los planificadores trabajen en cooperación con los administradores fiscales para solventar el problema de la falta de comunicación que desde siempre ha caracterizado a estos dos grupos. Ya se han dado ciertos pasos promisorios, y muchos empleados públicos están conscientes de la urgente necesidad de integrar las políticas fiscales y la planificación urbana dentro del marco de una estrategia global.

Finalmente, hay que visualizar este asunto dentro de un contexto más amplio. Tanto el gobierno como el sector privado deben entender que la tierra se ha convertido en el asunto estratégico del dinámico proceso de urbanización. La cuestión principal es la necesidad de regularizar los mercados de tierra, no sólo para satisfacer de otras maneras la enorme demanda de tierra urbanizada, sino también para instituir cambios profundos en la prioridad que tiene este asunto dentro de la política y las normativas urbanas mexicanas.

En suma, el seminario expuso la necesidad multifacética de instaurar políticas eficaces que faciliten tierras urbanizadas a los estratos bajos de la población, y de poner en marcha una mejor coordinación de las políticas existentes relacionadas con los aspectos de finanzas, reservas territoriales, regularización y dinámicas del mercado de suelo. Durante el seminario se demostró que aunque muchos instrumentos fiscales y regulativos son adecuados en teoría, no lo son en la práctica. El problema no es tanto la falta de recursos, sino más bien la capacidad de movilizar los recursos existentes y encaminarlos hacia un programa extenso que enlace la regularización con la política fiscal, así como con la exploración de mecanismos de recuperación de valores.

Si bien se han estudiado diversas propuestas y ofrecido alternativas para futuras agendas de trabajo en el tema, es preciso analizar varias cuestiones para comenzar a entender el fenómeno de una manera diferente. Una pregunta clave es la siguiente: si la dotación de infraestructuras aumenta el valor de la tierra de una manera tan explosiva, ¿por qué es tan difícil encontrar agentes o gestores privados del mercado formal que estén dispuestos a invertir en el mercado informal? ¿Por qué, a pesar de los aspectos atractivos mencionados, se considera que el mercado informal es improductivo?

Hay un cúmulo de respuestas, entre ellas la incertidumbre sobre los riesgos asociados a los problemas judiciales y legales, las confusas reglas del juego, el alto costo de las licencias de aprobación, la falta de información sobre los procedimientos y las inquietudes sobre la baja rentabilidad a lo largo del tiempo. Debido a los complejos asuntos institucionales involucrados, este problema continuará siendo el centro de atención de los esfuerzos del Instituto Lincoln y de sus copatrocinadores en México y en otros países de América Latina.

NOTAS

- 1 El término “tierra urbanizada” se aplica a suelos designados para uso urbano, dotados de servicios públicos básicos (aguas, alcantarillado, caminos pavimentados, electricidad y teléfonos, etc.), y con acceso a funciones municipales tales como empleo, educación y transporte público.
- 2 Por regularización se entiende no sólo la entrega de títulos de propiedad, sino aún más importante, la dotación de infraestructura urbana, servicios y otros cambios necesarios para integrar el asentamiento “informal/ilegal pero al mismo tiempo real” en la red de la ciudad “legal”.

4.7

Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia

Carolina Barco y Martim O. Smolka | Marzo 2000

Los instrumentos de recuperación de plusvalías, aunque difíciles de aplicar, son ampliamente reconocidos como mecanismos beneficiosos de planificación fiscal. Colombia se ha destacado en América Latina por su larga y particular tradición de institucionalización de la recuperación de plusvalías mediante la contribución de valorización (especie de tasación especial) y la contribución de desarrollo municipal (Ley 9a de 1989) que antecedió al actual instrumento de participación en plusvalías.

Desde 1921, año de introducción de la primera de estas leyes, Colombia ha desarrollado una cultura fiscal en la que los ciudadanos están conscientes de los instrumentos de recuperación de plusvalías y los aceptan como un mecanismo legítimo de recaudación de ingresos. Como ejemplo, en 1968 (su época de mayor uso) la contribución de valorización representó el 16 % de los ingresos municipales en Bogotá y aproximadamente el 45 % en Medellín, mientras que a principio de los años ochenta recaudó un 30 % de los ingresos totales en Cali. No obstante, debido a que el suelo aún desempeña un papel importante como defensa contra la inflación en países como Colombia cuyos mercados de capital no están muy desarrollados, tales instrumentos siguen enfrentando una fuerte resistencia política por parte de muchos y variados grupos de interés, desde propietarios y promotores poderosos hasta familias de bajos y medianos recursos para quienes la tierra es una importante fuente de ahorros.

A partir de esta experiencia, la Ley 388 de 1997 que creó la participación en plusvalías decreta que todas las municipalidades deben diseñar y aprobar un plan maestro de diez años (el Plan de Ordenamiento Territorial o “POT”) y adoptar la plusvalía como una de las principales fuentes de ingresos del plan. Las entradas recaudadas por las plusvalías deberán utilizarse principalmente para la provisión de infraestructura y viviendas sociales a vecindades pobremente dotadas de servicios públicos, así como también para obras públicas de interés general. La ley establece tres condiciones administrativas para poder aplicar las plusvalías como parte del POT, a saber:

1. cambio de categoría de la tierra, especialmente cuando la tierra rural con bajo potencial de desarrollo es incluida dentro de los límites de crecimiento del plan maestro (y por consiguiente se designa como tierra para expansión urbana o como tierra suburbana);
2. autorización de derechos adicionales de desarrollo en un sector determinado; o
3. conversión del uso de un sector, especialmente de uso residencial a uso comercial.

La participación en plusvalías se basa en el derecho público y legítimo de participar en la captación de los aumentos del valor de la tierra generados por acciones administrativas tales como cambios en zonificación o densidad, que pueden generar ganancias sustanciales para el propietario de la tierra. Es importante notar que este instrumento no es un impuesto ni tampoco una contribución o tarifa, sino más bien un derecho de la comunidad a “participar” en los beneficios resultantes de las funciones gubernamentales orientadas a mejorar el desarrollo urbano. La Ley 388 y sus decretos acompañantes definen los parámetros generales para utilizar las plusvalías, pero se requiere que las municipalidades determinen sus procedimientos específicos. Sin embargo, a muchos alcaldes y funcionarios públicos les preocupan las ambigüedades de la ley y les está costando el proceso de su aplicación como también la del instrumento de plusvalías.

Con el objeto de abrir un espacio de debate sobre este problema entre funcionarios públicos y otros expertos, el Instituto Lincoln y el Departamento de Planeación de Bogotá organizaron un seminario en diciembre de 1999, antes de la fecha límite de aprobación del plan maestro (POT), el 31 de diciembre. El seminario reunió a representantes de entidades y participantes activos en el proceso de ejecución, entre ellos directores de planificación de ciudades importantes, representantes de ministerios y organismos públicos nacionales, representantes de instituciones encargadas del avalúo inmobiliario, abogados y especialistas participantes en el diseño del instrumento. Un resultado inmediato del seminario fue la formación de un grupo de presión que logró cambiar la fecha límite al 30 de junio de 2000, lo que alargó el tiempo disponible para revisar las estipulaciones problemáticas del POT.

ASPECTOS ESENCIALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

Aplicación de plusvalías a diferentes situaciones

La mayoría de los representantes municipales que asistieron al seminario coincidieron en que las plusvalías deben ser utilizadas únicamente en situaciones que redunden en ganancias claras y sustanciales, para así aumentar la aprobación por parte de los ciudadanos y simplificar el proceso administrativo durante la primera fase de la ejecución. El consenso general es que los propietarios han aceptado la contribución de valorización y han estado dispuestos a pagar porque han entendido claramente que el aumento en el valor del suelo se debe a la inversión pública. En Bogotá, por ejemplo, la contribución de valorización ha sido una de las principales fuentes de financiamiento para la construcción de calles nuevas desde 1969.

En comparación, las plusvalías se aplican únicamente a situaciones en que el aumento en el valor de la tierra puede atribuirse específicamente a una decisión sobre el uso de tierra pública

ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS

A FAVOR

- reduce la corrupción en tanto que expone los beneficios que en el pasado solían negociarse “debajo de la mesa”;
- reduce la especulación;
- genera ingresos públicos que son designados para fines redistributivos;
- reduce las distorsiones en la distribución de los incrementos en el valor del suelo urbano;
- contribuye a un mejor entendimiento de la cultura fiscal, por lo que mejora la recaudación de otros avalúos e impuestos.

EN CONTRA

- introduce más burocracia en la ejecución de planes maestros y en el proceso de desarrollos de licencias del ambiente construido;
 - legaliza la apropiación privada de los incrementos en el valor del suelo, puesto que el propietario se queda con aproximadamente un 50 a 70 % de las plusvalías;
 - genera altos costos administrativos relativos a las entradas que genera.
-

definida en el Plan de Ordenamiento Territorial, tal como un cambio en la categoría de la tierra, su densidad o su uso. Una situación para la cual se evidencia el cambio en el precio de la tierra es la extensión del perímetro urbano a fin de incluir suelo rural que podría desarrollarse en años subsiguientes. La mayoría de los representantes de municipalidades opinaron que este escenario es el más obvio para la aplicación de la ley, y que debe constituir el enfoque del instrumento durante su etapa inicial.

Exactitud de los avalúos del suelo

La Ley 388 sugiere establecer la fecha de julio de 1997 (fecha de su aprobación en el Congreso), como base de referencia para establecer las ganancias en el precio de la tierra. Sin embargo, aún no está claro si, ni cómo, los municipios determinarán el precio de la tierra en los años sucesivos. El problema es que el valor

base inicial podría ya haberse alterado por los “rumores” que hayan corrido sobre las designaciones de suelo en los planes maestros. En vista de ello se plantean varias interrogantes, por ejemplo: ¿Debería calcularse el valor antes de la circulación de rumores sobre los cambios urbanísticos, o justo antes de tomarse la decisión formal? ¿Cómo deberían las ciudades tratar los incrementos en el valor del suelo atribuidos a acciones ejecutadas entre esa fecha base y la aprobación del POT? ¿Cuánto tiempo dura la validez del avalúo? ¿Qué pasa después de cierto tiempo (por ejemplo, 15 ó 20 años)?

Estas preguntas adquieren aún más relevancia si consideramos que las normas del uso de la tierra establecidas recientemente en algunas ciudades ya han sido capitalizadas en precios de la tierra, y por ende han reducido sustancialmente los márgenes actuales para la aplicación de la participación en plusvalías.

Además, existen diferentes implicancias jurídicas acerca de los valores relacionados que deben considerarse, es decir, el “uso real” frente al “mayor y mejor uso”: ¿En qué debe basarse el aumento del valor del suelo? ¿en el uso potencial? ¿en el real? Y en lo que se refiere a la fórmula definida legalmente para hacer los avalúos, ¿debería aplicarse dicha fórmula al área potencialmente desarrollable, incluso si el constructor no está solicitando una autorización para desarrollar el sitio hasta su máxima densidad admisible? ¿Qué pasa si una propiedad avaluada en cierta fecha no se termina de construir? Aunque la ley define el concepto de zonas con características geoeconómicas similares, no está claro si el terrateniente puede solicitar legalmente que el avalúo se haga sobre la base de “propiedad a propiedad” o de “zonas homogéneas”.

Otra fuente de preocupación la constituyen las estrictas fechas límites establecidas por la ley

para calcular los precios comerciales antes del plan maestro y los nuevos precios de referencia después de la adopción del plan. Por ejemplo, la ley otorga a la alcaldía apenas cinco días después de la aprobación del nuevo POT para determinar los nuevos precios en las áreas afectadas, e impone además realizar todos los cálculos en el transcurso de los próximos sesenta días. No está clara la estructura legal de adopción de procedimientos de costo simplificados que permitan efectuar los avalúos en áreas homogéneas de la ciudad, y no en lotes individuales.

Definición de categorías de suelo

Las diferencias de las categorías de suelos para las Leyes 9a de 1989 y 388 de 1997 generan interrogantes sobre su aplicabilidad. La Ley 9a incluyó una categoría de suelo suburbano que podía ser desarrollado en densidades moderadas en la periferia de las ciudades. Por ejemplo, toda la tierra desarrollable hacia el norte de Bogotá cae ahora en esa categoría suburbana, que permite densidades residenciales de 160 habitantes por hectárea. La zonificación propuesta por el nuevo plan maestro permite un aumento para llegar a densidades de entre 180 y 220 habitantes por hectárea. La Ley 388 establece la posibilidad de gravar la conversión del uso rural a urbano, pero no incluye la categoría suburbana aun cuando el suelo suburbano ya posee poderosos derechos de desarrollo. Debido a estas dificultades, y para evitar problemas adicionales de implementación, muchas ciudades prefieren tratar el suelo “suburbano” como “urbano”.

Exenciones y casos especiales

Aunque las viviendas para la población de bajos ingresos están exentas de las plusvalías, la ley impone de todas maneras calcular los aumentos en el valor del suelo. Esto constituiría un costo adicional innecesario, considerando que el 80 % de todas las viviendas a construirse en Bogotá durante los próximos diez años estarán destinadas a la población de bajos recursos. ¿Qué efecto tiene este cálculo sobre la imparcialidad de este instrumento para el 20 % restante de las viviendas? ¿Qué tan eficaz es la plusvalía como un instrumento de planificación que busca disminuir la especulación en la tierra designada para viviendas populares?

Otro asunto se refiere a la designación de zonas de conservación o áreas designadas para protección ambiental mediante la transferencia de derechos de desarrollo. Las protestas de agentes privados sobre las apropiaciones hechas en contra de sus derechos de propiedad plantean importantes interrogantes de indemnización. Además, para el caso de áreas ya designadas para desarrollos de alta densidad pero que aún no están totalmente desarrolladas, hay también preguntas sobre las “expectativas” de los valores del suelo.

Obstáculos políticos y operativos

Una fuente continua de confusión y malentendidos se refiere a la eficacia del cálculo del incremento en el valor del suelo. ¿Puede o debe implementarse este cálculo en los casos en que, debido a una recesión económica generalizada, los valores del suelo estén supuestamente en declive? Si

el propietario pierde dinero al vender la tierra o no está desarrollando sus propiedades, entonces sencillamente no habrá plusvalías disponibles para la administración local. Teóricamente bastaría con hacer una distinción entre los efectos generadores (acciones administrativas) y las tendencias en los mercados de tierras. Sin embargo, tal como está sucediendo actualmente en Colombia, en la práctica es fácil entender que los instrumentos de recuperación de plusvalías son más poderosos y políticamente aceptables durante los períodos de ascenso de los ciclos de precios del suelo que durante los períodos de descenso.

Las connotaciones políticas del tema se ponen de relieve si se consideran las sustanciales carteras de tierra normalmente apartadas por los promotores para fines de planificación estratégica e incluso de especulación. En efecto, muy a menudo los planificadores urbanos se ven obligados a ser más flexibles (si no magnánimos) y a aflojar los reglamentos urbanísticos para motivar a los promotores durante las épocas de recesión. Claro está que esta presión por parte de los promotores podría sencillamente ser un intento de recuperar pérdidas incurridas por las decisiones equivocadas sobre inversiones pasadas.

Algunas veces los promotores se quejan de que la municipalidad está fijando una tarifa de plusvalía demasiado alta en tiempos de economía deficiente, cuando la recesión puede desalentar las inversiones futuras en mejoras de construcción. Sin embargo, la experiencia habida con la contribución de valorización ofrece un contraargumento, que sugiere que si la cantidad de plusvalías generadas por el cambio en el uso de la tierra se considera sobrevaluada, significa que el cambio carece de una buena razón costo-eficacia y por tanto no debería proponerse. Otra posibilidad es que quizás se hayan cometido errores en los estudios o cálculos de viabilidad.

Por encima de estas dificultades prácticas, la ley impone ciertos requisitos de aplicación que afectan su operación, tales como la necesidad de notificar directamente al propietario que su propiedad está sujeta a obligaciones por plusvalías. ¿Debería esta responsabilidad correr por cuenta de la administración pública o del propietario? Existen también dificultades legales respecto a cuándo se deben cobrar las plusvalías al propietario (¿Durante la liquidación de las propiedades? ¿En el momento en que el propietario solicite la licencia de conversión del uso del suelo?). De la misma manera, si una área que va a densificarse o sufrir cualquier cambio de zonificación recibió una infraestructura adicional por la cual se le impuso la contribución de valorización, el propietario estaría sujeto a una doble tributación, y esto, sin duda, causaría malestar. Tal como lo establece la nueva ley, la contribución de valorización es independiente de las plusvalías, lo cual es importante debido a la opción existente de calcular y cobrar las plusvalías por las obras públicas designadas por el POT.

AJUSTES PROPUESTOS POR FUNCIONARIOS MUNICIPALES

Los funcionarios públicos presentes en el seminario de diciembre en Bogotá sugirieron unas cuantas maneras de simplificar la ejecución de la Ley 388, que sacrifican la precisión en el cálculo de las plusvalías a cambio de conveniencia, transparencia y cumplimiento. Esta perspectiva se basa

en que la voluntad política puede ser más importante que la “exactitud” técnica, al menos en las etapas tempranas y de transición de la puesta en marcha, a fin de mejorar las posibilidades de éxito a largo plazo. Un ejemplo útil y descriptivo fue el citado por los funcionarios públicos de la ciudad de Cartagena (500.000 habitantes), la cual desde 1992 ha estado aplicando exitosamente la contribución de desarrollo municipal. Esta experiencia demuestra que los cambios de densidad de un nuevo lote deberían tener un efecto similar en la generación de las plusvalías, que el de la tasa generada por el mismo tipo de cambio de densidad observada en otra área comparable de la ciudad.

Los participantes también propusieron restringir la aplicación de las plusvalías a las áreas más estratégicas y dinámicas de la ciudad, donde el potencial de ganancias sea más evidente que en áreas con poco aumento en el valor del suelo. Además, la tasación de las plusvalías debe basarse en zonas homogéneas y no en lotes individuales. Es necesario también que el instrumento de plusvalías pase por varias fases de desarrollo escalonado conforme las municipalidades ganan conocimiento y destrezas en técnicas de valorización y avalúos. Así, el período establecido de nueve años para la validación de los avalúos de los incrementos en el valor del suelo debería ser sujeto a revisiones periódicas más frecuentes. Igualmente, la emisión de algunas reglas prácticas de transición (ausentes en la formulación original de la ley) facilitará la introducción de un nuevo sistema fiscal.

Se hicieron otras sugerencias respecto a la adopción de planes maestros (POT). Las municipalidades deberían utilizar tales planes —en vez de algún otro mecanismo de valuación externo al POT— para identificar áreas en donde habrá un cambio en la utilización del suelo a fin de deter-



Vista del centro de Bogotá y nuevos desarrollos urbanos expandiéndose hacia las montañas.

minar si dicho cambio ocasionará aumentos en las plusvalías. Antes de adoptar el POT, las municipalidades deberán identificar tales áreas con el fin de poder tener a tiempo las técnicas de tasación y avalúos y para mitigar la sensación de incertidumbre. Algunos participantes incluso sugirieron utilizar el POT para definir el valor “anterior”, y así poder determinar el incremento neto en el valor del suelo.

En general, los participantes coincidieron en que tanto el concepto como la orientación del plan maestro y del instrumento de plusvalías son aceptables y deseables. Muchos de los problemas y asuntos discutidos en el seminario y en todo el país se refieren a la ejecución de cualquier esquema de recuperación de plusvalías, o simplemente de cualquier nueva legislación normativa o fiscal. En este caso el diseño de los procedimientos de ejecución puede mejorarse, dado que siempre será más fácil cambiar los aspectos operativos que la ley en sí. Sin embargo, y por encima de todas las dificultades formales remanentes, se ha demostrado claramente que la voluntad política, la experiencia técnica acumulada y el compromiso ético de los participantes son factores críticos para perfeccionar este instrumento de política del suelo y poner en práctica los principios muy encomiables que lo inspiran.

4.8

Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina

Fernanda Furtado | Mayo 2000

Académicos y funcionarios públicos preocupados por la justicia social consideran la redistribución de las plusvalías como un objetivo de suma importancia en la política urbana de los países de América Latina, donde las enormes diferencias en el acceso a escasos servicios e infraestructura urbana ocasionan una distribución desigual de las plusvalías. No obstante, las políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías, usados en principio para “redistribuir la ganancia de la valorización” o “promover la redistribución de las plusvalías de los bienes raíces”, son rechazados por algunos sectores progresistas que sostienen que, a pesar de la connotación redistributiva, en la práctica tales instrumentos no están dirigidos a la redistribución¹. Este artículo explora una serie de preguntas que deben analizarse para lograr un mejor entendimiento del concepto de la recuperación de plusvalías y su potencial como factor determinante en la redistribución en América Latina.

EL PRINCIPIO DISTRIBUTIVO Y LA META REDISTRIBUTIVA

El principio básico de la recuperación de plusvalías es devolver a la comunidad el aumento en el valor del suelo producto de la intervención comunitaria. La manera más frecuente de definir ese aumento es concentrándose en los incrementos particulares en el valor del suelo que resultan de acciones urbanísticas específicas y programadas. Los correspondientes instrumentos para la recuperación de plusvalías podrían, por lo tanto, entenderse como mecanismos para recuperar, para beneficio de la población, el aumento en el valor del suelo asociado con las acciones urbanísticas, que de otra manera sería capturado por entidades privadas. La meta de esta política distributiva es restablecer un estado anterior de distribución que, en esencia, se toma como propio o dado.

Una interpretación alternativa se basa en el principio propuesto por Henry George de que todo valor del suelo, sin importar su origen, es producto del esfuerzo de la comunidad. Según esta perspectiva, solamente si se toma en cuenta todo el valor del suelo y se agrega la meta de alterar

el estado actual de la distribución de dicho valor, puede la idea de la recuperación de plusvalías adquirir una dimensión redistributiva verdadera.

La redistribución del valor del suelo es apenas una de las metas posibles de la política de suelo urbano. Otras son el aumento de los ingresos públicos para financiar los servicios urbanos, la regulación y la gestión del uso del suelo urbano, y el control de repercusiones indeseables que resulten del funcionamiento de los mercados de suelo urbano. Es decir, la redistribución puede servir como guía para políticas distributivas más progresistas, pero no es necesariamente el principio básico de la recuperación de plusvalías.

De esta manera, podemos distinguir entre el principio distributivo de las políticas de recuperación de plusvalías (para restablecer cierto estado de distribución) y una meta redistributiva de las políticas de suelo urbano (para alterar cierto estado de distribución). Esta distinción nos permite aclarar la confusión que surge entre la distribución y la redistribución al aplicarlas al valor del suelo y a la idea de la recuperación de las plusvalías.

LA PRÁCTICA DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS EN AMÉRICA LATINA

En su sentido genérico, la idea de la recuperación de plusvalías se aplica a cualquier gravamen o herramienta de planificación que tenga como finalidad distribuir los aumentos en el valor del suelo. Prácticamente todos los países latinoamericanos han experimentado con el impuesto a la propiedad, y muchos utilizan otras herramientas de planificación tales como la donación obligatoria de tierras para fines públicos en proyectos de parcelación o subdivisión de terrenos. La evolución de la idea de la recuperación de plusvalías ha estado vinculada históricamente a un instrumento específico conocido como contribución de valorización o mejoras. Esta tasación especial o contribución de valorización, estipulada en la legislación de la mayoría de los países latinoamericanos, busca recuperar una porción de los beneficios especiales (valorización del suelo) que generan las inversiones públicas en infraestructura y servicios, para financiar tales inversiones.

Incluso con esta sucinta definición, la implementación de la recuperación de plusvalías ha sido restringida y polémica. Tanto la influencia política de los propietarios como las deficiencias técnicas y frecuentemente jurídicas para llevar a cabo avalúos adecuados del valor del suelo han sido obstáculos para su aplicación en muchos países. Colombia es tal vez el único país con una tradición establecida de uso del instrumento, pero incluso allí su implementación ha estado gravemente limitada. Algunos observadores le atribuyen al instrumento una incapacidad para la redistribución, mientras que otros aseguran que con frecuencia se desvincula del principio distributivo y se convierte simplemente en una forma práctica de recompensar a la comunidad por los costos de una acción urbanística que genera beneficios sólo para ciertos individuos.

Al considerar con más detalle las experiencias de América Latina en cuanto a la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías, se llega a una conclusión inquietante. En lugar de desarrollarse a partir del principio ético de la justicia, según el cual el aumento en el valor del suelo que resulta de las acciones urbanísticas comunitarias regresa a la comunidad, pareciera que

en América Latina se ha adoptado la idea de la recuperación de plusvalías como un mecanismo pragmático para recuperar costos y así compensar la escasez crónica de ingresos públicos necesarios para financiar los proyectos de infraestructura urbana. A final de cuentas la meta principal de dichos instrumentos ha sido aumentar el ingreso público, sin importar si tiene o no como fundamento un principio distributivo.

VINCULACIÓN ENTRE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS Y LA REDISTRIBUCIÓN

Incluso si el principio distributivo está asegurado, la meta de aumentar el ingreso público puede distanciarse de —y hasta llegar a contradecir— otras metas de la política de suelo urbano, incluida la importante meta redistributiva. Por ejemplo, cuando el valor del suelo en una región muy valorizada aumenta debido a una inversión pública en infraestructura urbana, y entonces el ingreso correspondiente por el uso de un instrumento de recuperación de plusvalías se reinvierte en la misma región, el resultado no es redistributivo y hasta puede llegar a ser regresivo.

Para poder entender las contradicciones que surgen entre el uso tradicional de los instrumentos de recuperación de plusvalías como fuente de mayores ingresos ordinarios y la necesidad de incorporar la meta de redistribución en tales políticas, debemos abordar la recuperación de plusvalías como un concepto mucho más amplio. Aun si nos ceñimos a la frecuente definición centrada en el incremento específico del valor del suelo, es preciso asociar por lo menos tres acciones urbanísticas o decisiones públicas no autónomas con el principio distributivo de la recuperación de plusvalías:

- una acción urbanística original (regulación, inversión, etc.) que produzca incrementos en el valor del suelo;
- una segunda acción para recuperar (parcialmente) este valor; y
- una tercera acción relacionada con el destino o uso de los recursos obtenidos.

Si bien la segunda acción supone el uso de un instrumento general o específico de recuperación de plusvalías, la primera y la tercera, aunque están relacionadas con decisiones específicas, no pueden desligarse de dos preguntas básicas con respecto a las decisiones públicas como un todo: ¿Cómo se asignan las obras públicas en el espacio? y ¿Cómo se distribuyen los ingresos ordinarios?

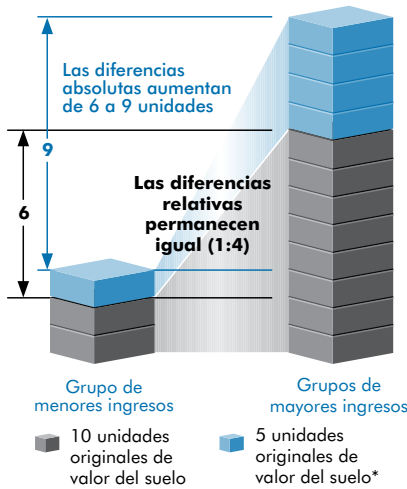
Asignación de las obras pública

Cuando el aumento del ingreso y el fomento de la redistribución son metas concurrentes, la segunda no sigue necesariamente a la primera. De hecho, en América Latina estas metas suelen ser contradictorias. En condiciones de marcada desigualdad en la distribución de la riqueza y de escasez de fondos para financiar obras públicas, usualmente es más fácil garantizar el aumento de los ingresos mediante la asignación de obras públicas (acción original) a zonas donde se pueda obtener un mayor ingreso absoluto. Incluso con el uso de un instrumento de recuperación de plusvalías, cuando la decisión subsiguiente (destino de los recursos) mantiene el mismo estado de distribución de la riqueza, la acción urbanística entera se torna regresiva.

Por otra parte, el rechazo de los instrumentos de recuperación de plusvalías tampoco impide la

asignación inadecuada de las obras públicas; al contrario, sólo contribuye a mantener el *statu quo*. Por ejemplo, la obra de renovación de Copacabana en Rio de Janeiro, que consistió en plantar nuevos árboles y modernizar las aceras, fue financiada con ingresos ordinarios y no con un mecanismo específico de recuperación de plusvalías. Sin embargo, muchas de las zonas pobres de la ciudad carecen de aceras y no tienen solo árbol en las calles. Esta ironía reafirma la necesidad de crear una nueva estructura de análisis para las políticas de recuperación de plusvalías que permitan una asignación más equitativa de las obras públicas.

FIGURA 4.8.1 Políticas distributivas



*Incluye todas las acciones públicas concernientes a políticas urbanas tales como la provisión de infraestructura y otros servicios.

Distribución del ingreso ordinario

América Latina presenta extremas diferencias relativas y absolutas en la dotación de infraestructura pública, lo cual exige que se apliquen criterios de equidad para evaluar las políticas distributivas. No obstante, los criterios de equidad son subjetivos y existen diversos puntos de vista sobre lo que es justo. Dadas las disparidades en la riqueza y el acceso a suelos urbanizados, es importante considerar no sólo las diferencias relativas sino también las diferencias absolutas entre los niveles más altos y los más bajos.

Para ilustrar este punto podemos aplicar el clásico argumento redistributivo a la distribución del valor del suelo en una sociedad que tiene 10 unidades de riqueza (es decir, valor del suelo) distribuidas entre dos grupos: el grupo superior posee 8 unidades o el 80 % de la riqueza, mientras que el inferior posee 2 unidades (ver figura 4.8.1). Este ejemplo puede representar las típicas

diferencias entre las áreas urbanizadas ocupadas por los ricos y las áreas desprovistas de servicios ocupadas por los pobres en las ciudades latinoamericanas. Un aumento del 50 % en esta riqueza (5 unidades en total), si se distribuye en la misma proporción, no cambiará las diferencias relativas, pero la diferencia absoluta entre los dos grupos aumentará en un 50 %, de 6 a 9 unidades.

Otra consideración importante es el nivel del grupo en la posición inferior. Los instrumentos de recuperación de plusvalías se justifican como herramientas distributivas para devolver a la comunidad los beneficios especiales generados por una acción urbanística que sólo algunos individuos reciben. Pero esta justificación a su vez plantea la necesidad de separar claramente los beneficios especiales de las necesidades básicas. Si consideramos el acceso a la infraestructura urbana como una necesidad básica, la sociedad debe decidir el nivel mínimo de acceso que tendrá el grupo inferior. Debe darse prioridad a las acciones que garanticen esos niveles mínimos antes de que el grupo superior acumule otros beneficios. Si esta sociedad decide que el nivel mínimo de riqueza

debiera ser de 6 unidades para el grupo inferior, entonces el aumento de 5 unidades de valor del suelo se distribuiría de tal modo que disminuyeran tanto las diferencias relativas como las absolutas (ver figura 4.8.2).

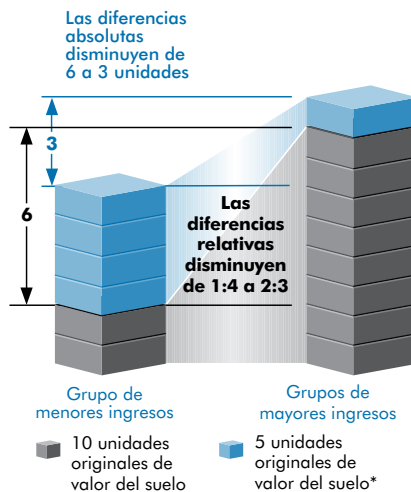
RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS Y EQUIDAD SOCIOESPACIAL

Las decisiones sobre planificación urbana, tales como las normas y los reglamentos sobre el uso del suelo y los derechos de desarrollo, también afectan la distribución del valor del suelo urbano y deben tomarse en cuenta en las políticas de recuperación de plusvalías. En América Latina, donde las diferencias de acceso a la infraestructura pública y servicios urbanos están marcadas por una acentuada segregación social y exclusión, esta integración implica la inclusión de una dimensión socioespacial que pueda disolver las disparidades entre las zonas céntricas residenciales adineradas (para unos pocos) y las periferias pobres carentes de servicios (para la mayoría). Por eso, las políticas de redistribución del valor del suelo adquieren un significado político particular en el cual la generación de incrementos en el valor del suelo y el destino de los fondos correspondientes se concentran en áreas socioeconómicas diferentes de la ciudad.

No obstante, incluso cuando se incorpora esta dimensión socioespacial, los instrumentos redistributivos de recuperación de plusvalías suelen reunir condiciones necesarias, aunque no suficientes, para una mejor distribución del valor del suelo. Si bien la redistribución desde áreas ricas hacia las demás implica alterar la distribución del ingreso ordinario para lograr el objetivo de equidad, la redistribución desde todas las áreas hacia las más pobres supone alterar la asignación de obras públicas y los derechos de desarrollo urbano para conseguir una mejor distribución del valor del suelo.

Puesto que estos enfoques implican mayores cambios institucionales, surge una tercera opción que busca estimular la generación de incremento en el valor del suelo de los sectores adinerados con miras a obtener ingresos que puedan redistribuirse a los sectores pobres. Estas “políticas de Robin Hood” (como las llaman algunos) se están presentando como una alternativa para satisfacer las necesidades urgentes de las zonas pobres, en combinación con oportunidades y demandas específicas de las zonas pudientes. Un ejemplo son las “operaciones interligadas” recientemente popularizadas en muchas ciudades grandes de Brasil, donde la negociación de excepciones legales para el desarrollo genera pagos que se destinan a la construcción de viviendas de interés social. Sin em-

FIGURA 4.8.2 Políticas realmente distributivas



*Incluye todas las acciones públicas concernientes a políticas urbanas tales como la provisión de infraestructura y otros servicios.

bargo, un análisis exhaustivo de esta herramienta de transferencia revela que la estimulación de los incrementos en el valor del suelo de los sectores ricos en realidad termina aumentando la diferenciación intraurbana, lo que al final puede acrecentar la brecha entre las áreas ricas y las pobres.

Éste y otros efectos adversos —y en gran medida imprevistos— evidencian que no es posible considerar el desarrollo de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías para los países latinoamericanos fuera del marco de una política urbana orientada a reducir las desigualdades socioespaciales. Esta reducción sólo puede lograrse mediante acciones directas concebidas para alterar el patrón actual de distribución del valor del suelo. Esto significa que, aun cuando no esté necesariamente implícita en la idea de la recuperación de plusvalías, la redistribución debe ser incorporada deliberadamente en el desarrollo de políticas distributivas de recuperación de plusvalías.

PAUTAS PARA IMPLEMENTAR POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

Esta discusión refuerza el argumento de que en América Latina las políticas de recuperación de plusvalías deben ir precedidas de cambios en el proceso de distribución del valor del suelo en el sentido más amplio, especialmente cuando se persigue la redistribución como una meta prioritaria de la política urbana. Esta perspectiva ayudaría a considerar de manera integral, en cada decisión pública asociada con la distribución determinada del valor del suelo urbano, otras formas distintas mediante las cuales el sector público contribuye a esa distribución, entre las que se incluyen:

- el diseño y la recaudación de los impuestos sobre el suelo;
- la asignación de ingresos públicos para obras públicas;
- la aplicación (o no) de instrumentos específicos de recuperación de plusvalías;
- la repartición de los recursos obtenidos;
- la definición de los usos y los derechos de desarrollo del suelo.

El potencial y los límites de los instrumentos específicos de recuperación de plusvalías están condicionados por dichas acciones y decisiones públicas de distribución. Cuando se utilizan instrumentos específicos de recuperación de plusvalías sin tomar en cuenta estas consideraciones, se puede truncar todo el proceso porque: 1) se suele descuidar la recaudación de los impuestos a la propiedad; 2) se asignan las inversiones públicas de manera injusta; 3) abundan los impedimentos políticos para el uso de los instrumentos de recuperación de plusvalías; 4) los ingresos no se distribuyen de una manera socialmente equitativa; 5) los derechos de desarrollo se incorporan en los derechos de propiedad, etc. En consecuencia, no se puede lograr la redistribución y se compromete el principio distributivo.

El desafío latinoamericano, por lo tanto, consiste en propiciar condiciones previas para el mejor uso de la idea de la recuperación de plusvalías, en vez de concentrarse simplemente en superar las dificultades operativas en la aplicación de los instrumentos existentes, o de rechazar tales instrumentos en favor de nuevas herramientas usualmente proclives a defectos similares. Para que se pueda hablar de una verdadera redistribución, estas decisiones distributivas deben incorporar

todos los componentes del valor del suelo, incluidos los incrementos acumulados, potenciales y específicos, y no sólo los incrementos del valor en el sentido más estricto. Los esfuerzos que se hagan en esta área contribuirán a dar una perspectiva redistributiva a las políticas de recuperación de plusvalías.

¿Cuánta recuperación de plusvalías es “suficiente”? La respuesta a esa pregunta varía según el país, pero, tomadas en conjunto, las políticas deberían regirse por las siguientes directrices básicas:

- el mejoramiento y fortalecimiento del impuesto a la propiedad, especialmente de su componente suelo, basado en el valor total de la tierra y no en incrementos específicos de dicho valor;
- la universalización de la dotación de infraestructura pública y servicios urbanos (es decir, necesidades básicas en contraposición a beneficios especiales);
- las respuestas con responsabilidad social que se dan a la definición y regulación de los derechos de propiedad y desarrollo del suelo.

Estas directrices están estrechamente vinculadas a los incrementos en el valor del suelo urbano en el sentido más amplio, y pueden utilizarse para reducir las diferencias socioespaciales absolutas y relativas. Si continuamos descuidando estas diferencias y seguimos confinando la recuperación de plusvalías a los incrementos específicos en el valor del suelo, seguramente fracasarán los intentos de redistribución en los países de América Latina. Además, la implementación de los instrumentos de recuperación de plusvalías continuará sirviendo como un mecanismo antisocial que sólo agranda el abismo ya existente entre ricos y pobres.

NOTA

- 1 Véase el artículo de Donald Shoup, “Is under-investment in public infrastructure an anomaly?,” en: Gareth A. Jones y Peter Ward, editores, *Methodology for land and housing market analysis*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy (1994). En este artículo Shoup analiza el debate surgido en el Taller de trabajo Fitzwilliam sobre valores y valorización del suelo en países subdesarrollados (Fitzwilliam Workshop on Land Values and Land Valorization in Developing Countries), llevado a cabo en la Universidad de Cambridge en 1991, en el cual se discutió la posibilidad de que los instrumentos de recuperación de plusvalías tengan por finalidad redistribuir la valorización del suelo, o de que sean un simple mecanismo para fortalecer las finanzas gubernamentales.

4.9

Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina con la recuperación de plusvalías

Martim O. Smolka y Fernanda Furtado | Julio 2001

En los últimos cinco años el Instituto Lincoln ha respaldado el estudio de las políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías en muchos países latinoamericanos. Pese a la diversidad de enfoques y la variedad de casos específicos, hemos podido identificar siete lecciones preponderantes que pueden ayudar a aclarar parte de la confusión y los conceptos errados que se asocian con la implementación de los principios de recuperación de plusvalías. Cada lección resumida más adelante presenta uno o dos ejemplos tomados de libro *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano* (Smolka y Furtado 2001).

1. EL CONCEPTO DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS NO ES NUEVO

La experiencia latinoamericana en este campo tiene largos años de precedentes históricos. En varios países los debates públicos sobre el uso de la recuperación de plusvalías e instrumentos asociados comenzaron a principios del siglo XX. En los años veinte el debate surgió por acontecimientos concretos, como el problema de la pavimentación de las calles en São Paulo, Brasil y la falta de financiamiento externo para obras públicas necesarias en Colombia. En otros casos, los factores políticos e ideológicos han motivado discusiones de alcance nacional. Los representantes del Partido Radical en Chile intentaron introducir la idea en varias ocasiones y en los años treinta el presidente Pedro Aguirre Cerda propuso una ley para crear un impuesto nacional sobre las plusvalías (incrementos en el valor del suelo) con fundamento en las ideas de Henry George.

2. SU APLICACIÓN SIGUE LIMITADA EN LA AGENDA DE POLÍTICAS URBANAS

A pesar de los numerosos informes sobre experiencias pertinentes que integran los principios de la recuperación de plusvalías, el tema no está bien representado ni ha ganado suficiente reconocimiento dentro de la esfera de las políticas urbanas. En algunos casos han surgido valiosas iniciativas para la recuperación de plusvalías, que han cobrado notoriedad en su momento

sólo para quedar olvidadas más tarde. Un ejemplo destacado es el conocido Informe Lander en Venezuela durante los años sesenta, en el cual se proponía que el suelo y los incrementos de su valor debían ser la fuente principal de financiamiento para los proyectos de desarrollo urbano, y se sentaban las bases para recomendaciones sobre las finanzas del desarrollo urbano incluidas en las deliberaciones de la cumbre Hábitat I de 1976.

En otros casos se están perdiendo o desestimando oportunidades interesantes para usar la recuperación de plusvalías como una herramienta de las políticas urbanas. Actualmente algunos países de América Latina no están aprovechando los posibles incrementos del valor del suelo generados por grandes proyectos de renovación de los cascos urbanos. Aunque está generalmente aceptada la noción de recuperación de plusvalías, en realidad es poco lo que efectivamente se ha recuperado y redistribuido de los incrementos del valor del suelo derivados de las acciones urbanísticas.

3. A MENUDO EXISTE LA LEGISLACIÓN, PERO NO SE APLICA

En México, así como en muchos otros países de la región, la variedad de los instrumentos de recuperación de plusvalías existentes —desde la contribución por mejoras (gravamen especial dirigido a recuperar los costos de las obras públicas en función de los beneficios que las obras generan en los inmuebles), hasta los impuestos sobre las plusvalías— ilustra la discrepancia entre lo que es legalmente posible y lo que verdaderamente se implementa. Contrario a lo que suele aducirse, el problema general no radica en que los planificadores o funcionarios públicos carezcan de acceso legal o práctico a estos instrumentos, sino que tienden a prevalecer las siguientes condiciones:

Con frecuencia se concibe y diseña la legislación y los instrumentos (algunas veces adrede) de una manera tan confusa y contradictoria que prácticamente paralizan toda iniciativa de política operativa. Por ejemplo, la ley nacional venezolana de expropiaciones de 1947 estipula un impuesto del 75 % de los incrementos del valor del suelo resultantes de obras públicas, mientras que la Ley Orgánica de Régimen Municipal limita el impuesto al 5 % del valor total de la propiedad en cuestión. En realidad, ni siquiera se recauda este pequeño gravamen.

Incluso cuando la ley hace posible la recuperación de plusvalías, puede ser difícil de interpretar. Por ejemplo, el debate entre juristas eminentes en los años setenta en Brasil sobre la constitucionalidad de la legislación de Solo Criado (instrumento basado en la separación del suelo y los derechos de construcción) reflejó una fundamental falta de comprensión de los antecedentes legales de la recuperación de plusvalías y sus correspondientes instrumentos.

No siempre se conocen bien las posibilidades que ofrece la ley, ni siquiera en sus respectivos países. Éste parece ser el caso en México, donde el impuesto tradicional a la propiedad en la ciudad de Mexicali, basado en el valor combinado del suelo y las construcciones, fue reemplazado con éxito por un impuesto basado exclusivamente en el valor del suelo (Perló 1999). Otras ciudades mexicanas no parecen estar enteradas de disposiciones similares en la legislación de sus

estados, o no las han aprovechado.

4. LA RESISTENCIA OBEDECE MÁS A LA IDEOLOGÍA QUE A LA LÓGICA

Incluso cuando se entienden la legislación y los instrumentos para la recuperación de plusvalías —o en algunos casos justamente porque se entienden— es posible que no puedan implementarse a cabalidad debido a la manifiesta “falta de voluntad política”. Esta resistencia puede tomar la forma de interpretaciones engañosas, racionalizaciones estereotipadas y hasta “prédicas” puramente ideológicas.

Resulta sencillo encontrar justificación pública de que la aplicación de tales instrumentos es inoportuna o inapropiada, especialmente si la justificación se basa en interpretaciones engañosas. Algunos de estos argumentos sostienen que los impuestos o cargas sobre el valor del suelo son inflacionarios y alteran el buen funcionamiento de los mercados, o que producen una doble tributación inaceptable de la misma base. Estos conceptos erróneos parecen hallarse detrás de la renuencia que muestra el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile para promover la revisión y reintroducción ante el Congreso de algunas disposiciones sobre la recuperación de plusvalías en el nuevo marco jurídico de urbanismo del país.

Las objeciones basadas en racionalizaciones estereotipadas pueden recurrir a los siguientes argumentos:

- los ingresos correspondientes no son significativos o no están justificados al compararlos con los costos administrativos causados;
- las administraciones públicas no serían competentes en términos de recursos técnicos y humanos; o
- la aplicación de los instrumentos de recuperación de plusvalías sería antisocial y regresiva, ya que la población pobre, que tiene la mayor necesidad de nuevas obras de infraestructura urbana, posee menor capacidad de pago.

No obstante, en oposición a estos argumentos, están los programas participativos de mejoramiento que se han llevado a cabo con éxito en áreas pobres de muchas ciudades (por ejemplo, en Chile, Brasil y Perú). Estos programas han sido eficaces desde el punto de vista técnico y económico y por lo general han contado con un apoyo sólido de la población de bajos ingresos afectada.

Finalmente, algunas objeciones son de índole netamente ideológica. Por ejemplo, la resistencia a la implementación de la participación en plusvalías en Colombia se basa en la aseveración de que este mecanismo, si bien se reconoce que tiene una buena formulación técnica, representa una forma más de “interferencia” pública indeseable en el negocio inmobiliario urbano, como lo son una mayor carga fiscal, las limitaciones al derecho de propiedad o más regulación (Barco y Smolka 2000). Esta posición ha quedado sustituida recientemente por un amplio consenso entre los políticos, líderes empresariales y el público general de que la aceptación de este instrumento es una mejor opción que la exigencia de otros impuestos a la propiedad.

5. LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS SE HACE CADA VEZ MÁS POPULAR

A pesar de los obstáculos y la resistencia política, la experiencia reciente en América Latina con la recuperación de plusvalías muestra un creciente interés en el tema y en las condiciones que justificarían su utilización. Atrae la atención de planificadores municipales en toda la región y comienza a percibirse como una iniciativa importante de las políticas urbanas. Esta popularidad creciente está vinculada a varios factores que se presentan en la región.

En primer lugar, una mayor descentralización administrativa y fiscal exige más autonomía para redefinir y obtener fuentes alternativas de fondos públicos para financiar el proceso de urbanización. La necesidad de más recursos locales se ha visto acentuada por las demandas sociales y las presiones políticas asociadas con los actuales procesos de redemocratización y el mayor grado de participación popular. La generación de fondos extrapresupuestales requeridos para financiar programas sociales especiales está vinculada a casi todas las nuevas iniciativas de recuperación de plusvalías y ha sido una de las razones más poderosas para implementar dichas políticas.

En segundo lugar, la redefinición de las funciones del Estado, incluida la privatización, junto con la disminución de la planificación integral, ha dado pie a materializar intervenciones públicas más flexibles y negociaciones directas sobre la regulación del uso del suelo y las alianzas entre los sectores público y privado. También cobra significado la apertura de áreas públicas al mercado inmobiliario privado, así como una mejor coordinación entre los intereses de los propietarios privados y el sector público con miras a fomentar nuevas áreas en las ciudades. Cabe destacar que incluso en Cuba encontramos un programa pujante mediante el cual la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, que funciona como una suerte de compañía inmobiliaria, refinancia las operaciones del Estado con los incrementos del valor del suelo provenientes de proyectos de rehabilitación urbana en forma de impuestos cobrados a los “socios” privados en las obras de desarrollo (Núñez, Brown y Smolka 2000).

Otros factores favorables son las condiciones estipuladas por los planes de los organismos multilaterales, que claramente promueven la universalización de los cobros al usuario y la recuperación de los costos de las inversiones públicas. La creciente popularidad de los nuevos instrumentos de recuperación de plusvalías también puede atribuirse a cierta frustración causada por los resultados mediocres que se obtuvieron en décadas anteriores con la aplicación de impuestos y otras contribuciones tradicionales relacionadas con el suelo urbano, en cuanto a los ingresos y los objetivos de las políticas urbanas.

6. EL PRAGMATISMO SOBREPESA LAS JUSTIFICACIONES ÉTICAS O TEÓRICAS

Como corolario al punto anterior, la creciente popularidad de la recuperación de plusvalías parece inspirarse más en razones fundamentalmente pragmáticas que en criterios éticos, nociones de igualdad o justificaciones teóricas o políticas. Tal vez algunas reformas se han intro-

ducido sin plena conciencia política del proceso o de su importancia teórica, como se ilustró anteriormente en el caso de Mexicali. Los indicios históricos muestran que la mayoría de las iniciativas de recuperación de plusvalías han respondido más que todo a la necesidad de enfrentar las crisis fiscales y otros problemas locales en el financiamiento del desarrollo urbano. Es el mismo caso que ocurre en Argentina, donde la necesidad de ingresos predominó sobre los principios establecidos que se oponían a nuevos impuestos cuando se recurrió a un aumento provisional del 5 % en el impuesto a la propiedad como una de las iniciativas para financiar las inversiones en el nuevo sistema de transporte subterráneo de Buenos Aires.

No obstante, no debería darse por sentado a partir de los ejemplos anteriores que la acumulación de experiencia no es importante para el perfeccionamiento de instrumentos y la evolución de las políticas de recuperación de plusvalías. Un caso pertinente es la experiencia colombiana con la contribución de valorización desde los años veinte y los innumerables intentos para resolver algunas de sus limitaciones, especialmente en los últimos 40 años. La participación en plusvalías promulgada recientemente es una versión de mayor logro técnico y políticamente aceptable de un instrumento dirigido a recuperar los incrementos —en ocasiones enormes— del valor del suelo asociados con las decisiones administrativas sobre la zonificación, niveles de densidad y otras normas y regulaciones urbanísticas.

7. LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS NO ES NECESARIAMENTE PROGRESISTA O REDISTRIBUTIVA

Es necesario señalar que de ninguna manera la referencia a las plusvalías es un monopolio de la izquierda política. Las experiencias recientes de Argentina y Chile indican claramente la disposición hacia el tema en contextos neoliberales. Además, las *operações interligadas* (operaciones interligadas), desarrolladas en São Paulo y aplicadas con efectividad por administradores con tendencias políticas e ideológicas opuestas, fungieron como argumento convincente de la imposibilidad de etiquetar estos instrumentos *a priori*.

Los gobiernos municipales progresistas, por otra parte, a veces se muestran renuentes a utilizar estos instrumentos y hasta pueden rechazar la noción de un todo debido a tres razones: 1) es posible que crean que tales contribuciones serían un mero mecanismo para imponer nuevos gravámenes fiscales sin ningún efecto redistributivo; 2) incluso cuando los ingresos generados se destinen a la población de bajos ingresos, pueden resultar insuficientes para reducir las diferencias entre ricos y pobres en lo concerniente al acceso al suelo urbanizado (Furtado 2000); y 3) el argumento intergeneracional de que tales gravámenes se imponen a los residentes más nuevos —generalmente pobres— que necesitan servicios, mientras que las generaciones anteriores no pagaron por servicios de infraestructura o instalaciones recreativas.

De tal modo, la naturaleza progresista de dichas políticas no se resuelve “creando impuestos” sobre los incrementos del valor del suelo ni tampoco apuntando hacia los contribuyentes de altos ingresos. La imagen de Robin Hood de tales políticas se diluye en cuanto queda claro que

la parte del valor realmente recuperada de esta manera tiende a ser sólo una fracción, a menudo pequeña, de lo que el propietario recibe en realidad en beneficios. Este punto parece haber sido bien entendido por muchas poblaciones de bajos ingresos como las de Lima, donde un programa exitoso que comprendía unos 30 proyectos se valió de la contribución de mejoras para financiar obras públicas a principios de los años noventa.

Este ejemplo y otros indicios sólidos confirman la necesidad de reconsiderar las nociones convencionales sobre la tensión que existe entre los principios de beneficio y la capacidad de pago. En la práctica, la estrategia de atraer cierta intervención pública hacia nuestro vecindario (incluso si ello implica pagar su costo) es más ventajosa que la alternativa de quedar relegado. Sin embargo, este punto debería tratarse con cautela, a la luz de ciertas experiencias en las que se ha aplicado la contribución de mejoras en áreas de bajos ingresos con fines distintos al beneficio de los ocupantes; por ejemplo, para justificar el desalojo o motivar la partida de los residentes que no pueden pagar la contribución (Everett 1999).

CONSIDERACIONES FINALES

A pesar de las dificultades de interpretación y resistencia a la implementación antes mencionadas, las políticas de recuperación de plusvalías sin duda están despertando nuevo interés y logrando mayor aceptación. Los esfuerzos para utilizar la recuperación de plusvalías se han multiplicado en número y creatividad, y sus virtudes, aparte de ser una fuente alternativa de financiamiento público, se entienden cada vez más. Los funcionarios de la administración pública se están dando cuenta del “valor de mercado” de su prerrogativa para controlar los derechos de uso del suelo, así como para definir la ubicación y fecha adecuada de las obras públicas. Asimismo, ven que la negociación transparente de los usos del suelo y las regulaciones de densidad reducen el margen de transacciones que solían realizarse “por debajo de la mesa”. Como el vínculo entre la intervención pública y el incremento del valor del suelo se hace cada vez más notorio, las actitudes están cambiando para tornarse más favorables a la creación de una cultura fiscal que fortalezca los impuestos a la propiedad y los ingresos municipales en general.

Sin embargo, todavía queda mucho por hacer en ambas esferas: investigar la naturaleza compleja de las políticas de recuperación de plusvalías y promover un mayor entendimiento por parte de los funcionarios públicos de la manera en que pueden usarse para beneficiar a sus respectivas comunidades. Es indispensable conocer mejor ciertas idiosincrasias latinoamericanas, como cuando los incrementos significativos del valor del suelo se generan bajo regímenes alternativos de tenencia de la tierra que no gozan de la protección del Estado, y en casos en que el suelo representa un importante mecanismo de capitalización para los pobres.

Más allá de las limitaciones tradicionales estructurales de patrimonialismo, corrupción, intereses velados, insensibilidad ideológica y demás, una parte considerable de la “variación inexplicable” en las diferentes experiencias con la recuperación de plusvalías en América Latina puede atribuirse a la falta de información. Hacia la meta de mejorar la comprensión de los prin-

cipios e implementación de la recuperación de plusvalías, quedan muchas oportunidades para documentar y analizar las experiencias actuales con valuación alternativa del suelo y los instrumentos impositivos.

REFERENCIAS

- Barco, Carolina y Martim Smolka. 2000. Challenges in implementing Colombia's *participación en plusvalías*. *Land Lines* 12(2): 4–7.
- Everett, Margaret. 1999. Human rights and evictions of the urban poor in Colombia. *Land Lines* 11(6): 6–8.
- Furtado, Fernanda. 2000. Rethinking value capture policies for Latin America. *Land Lines* 12(3): 8–10.
- Núñez, Ricardo, H. James Brown y Martim Smolka. 2000. Using land value to promote development in Cuba. *Land Lines* 12(2): 1–4.
- Perló Cohen, Manuel. 1999. A success story of property tax reform. *Land Lines* 11(5): 6–7.
- Smolka, Martim O. y Fernanda Furtado, eds. 2001. *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago, Chile: Eurelibros. <http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=158>.

4.10

El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina

Martín O. Smolka y Fernanda Furtado | Julio 2003

La recuperación de plusvalías es un concepto que tiene mayor aceptación día a día y cuyo propósito es captar parcial o totalmente, para el beneficio público, los incrementos en el valor de bienes raíces provenientes de las inversiones o acciones que emergen de la comunidad más que del sector privado. No obstante, la experiencia del Instituto Lincoln en el patrocinio de muchos programas educativos y de investigación relacionados con las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina prueba que el concepto también despierta bastante controversia.

Este artículo aborda algunos de los temas polémicos y constantes que han involucrado a los participantes en un continuo debate sobre la recuperación de plusvalías, que va desde las preocupaciones básicas, tales como la comprensión adecuada de los fundamentos legales para los derechos en bienes raíces, hasta las cuestiones políticas de mayor envergadura que surgen de nuevos o mayores gravámenes sobre los bienes raíces. Asimismo, hay aspectos técnicos involucrados tales como la distinción entre los incrementos en el valor de los bienes raíces (o plusvalías) que se atribuyen a inversiones públicas específicas o a las decisiones de planificación urbana o aquellos provenientes de fuentes o factores más generales que influyen en el mercado inmobiliario, así como los desafíos pragmáticos que surgen de la selección de los instrumentos adecuados para las circunstancias apropiadas en el momento justo.

Para comprender mejor el concepto de recuperación de plusvalías, no basta con recurrir solamente a los argumentos técnicos o a la opinión de especialistas o peritos. Tampoco se puede destimar la cuestión meramente con fundamentos políticos, atribuyendo los obstáculos principales a la implementación de políticas sobre la recuperación de plusvalías a grupos de interés con una posición privilegiada. Más bien, una parte considerable de la “discrepancia inexplicable” en la aplicación de la recuperación de plusvalías parece deberse a falta de información o a un concepto erróneo por parte de los actores fundamentales del debate.



La favela de Cajú en Rio de Janeiro es un típico asentamiento producto del desarrollo informal y no planificado.

En la tabla 4.10.1 se resumen diez asuntos polémicos de la recuperación de plusvalías; los puntos 1, 2 y 3 se comentan brevemente a continuación.

GRAVÁMENES INJUSTOS PARA PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS

Aunque en América Latina está disminuyendo el apoyo a los subsidios directos o subvenciones para personas de escasos recursos, muchos siguen sosteniendo que estas personas no deben pagar los servicios municipales, o deben ser exoneradas del pago de impuestos y demás gravámenes sobre su propiedad, tal como lo estipulan varias políticas y leyes más progresistas sobre la recuperación de plusvalías.

Uno de los argumentos más comunes a favor de exceptuar a los pobres de dichos gravámenes genera una disyuntiva entre generaciones: dado que los ciudadanos con mayor poder adquisitivo han disfrutado durante muchos años de los servicios municipales en forma gratuita, ¿por qué los menos privilegiados deben pagar ahora por los servicios que necesitan y merecen? Otro argumento se centra en la idea de que la mayoría de los incrementos sobre bienes raíces en áreas humildes de hecho han sido generados por los mismos pobres, mediante el aporte de mano de obra propia o proyectos particulares para tener acceso a los servicios básicos en su área, y no mediante

TABLA 4.10.1 Aseveraciones y respuestas polémicas referentes a la recuperación de plusvalías

ASEVERACIÓN	RESPUESTA
1. No es justo cobrar a los pobres urbanos que se benefician de los programas de regularización o mejoramiento.	Es un hecho que las expectativas creadas por los programas de mejoramiento con financiamiento público ocasionan aumentos de los precios actuales del suelo en los asentamientos irregulares o ilegales. Cobrar la carga tales beneficios simplemente transferiría del pago que se le impone al pobre: del loteador ilegal al gobierno.
2. La política de suelo urbano debería tener en cuenta los derechos de construcción y desarrollo previos, porque se trata de derechos adquiridos.	Las expectativas, si bien son una parte importante de los precios del suelo, no crean derechos. Las normas de zonificación o edificabilidad, cuando no se materializan, no son derechos adquiridos y por tanto no hay que indemnizarlos.
3. No hay compensación para las minusvalías; la asimetría entre plusvalías y las minusvalías es injusta.	Las minusvalías son la excepción en las ciudades latino-americanas, donde los incrementos en el valor del suelo son mucho mayores que el costo de urbanizarlo. En la práctica, sin embargo, la indemnización pública que reciben los propietarios privados excede con creces la recaudación lograda a través de las políticas de recuperación de plusvalías.
4. La política de recuperación de plusvalías es “comunista”.	Ciertamente, pagar por “beneficios recibidos gratuitamente” no es una idea comunista. Se deben recordar las teorías económicas convencionales respecto a los méritos de un sistema en el que beneficios y costos individuales y sociales convergen en el margen.
5. La recuperación de plusvalías sobre y por encima del impuesto inmobiliario implica doble tributación.	Los precios de suelo observados a los que se aplican los incrementos en el valor del suelo son ya netos del efecto de la capitalización del impuesto inmobiliario en los valores del suelo.
6. La recuperación de plusvalías distorsiona el funcionamiento del mercado de suelo.	Es justamente lo contrario: los incrementos descontrolados del valor del suelo distorsionan el comportamiento de los agentes. La presencia de plusvalías es un factor de tanta distorsión para el desarrollo urbano como lo es la inflación para el desarrollo económico en general.
7. La apropiación privada de los incrementos del valor del suelo no es más reprobable que las ganancias similares obtenidas en mercados capitales.	Hay una diferencia conceptual fundamental: en los mercados de capitales se emiten acciones y bonos frente a inversiones productivas como colateral de los aumentos de productividad de los negocios individuales. En el mercado de suelo, en cambio, los incrementos en el valor del suelo son fruto del esfuerzo de la comunidad, y no individual del propietario.
8. La recuperación de plusvalías es impráctica desde el punto de vista técnico porque es imposible “medir” el aumento en los valores del suelo.	Con los recursos técnicos disponibles en el mundo de hoy, es absurdo pensar que “no podemos hacerlo”. En Cartagena (Colombia) y Porto Alegre (Brasil), por ejemplo, ya se han desarrollado soluciones ingeniosas y prácticas.
9. La idea de recuperación de plusvalías cuenta con el rechazo casi total de los ciudadanos, y por tanto no es práctica desde el punto de vista político.	La principal fuente de rechazo son las minorías privilegiadas, no la mayoría pobre de la población que suele pagar precios más altos para tener acceso a servicios públicos a través de arreglos informales.
10. La cantidad que puede recaudarse con instrumentos de recuperación de plusvalías suplementarios representa una cantidad despreciable para el presupuesto público.	Debido a la limitada recaudación del impuesto predial en América Latina, los recursos de recuperación de plusvalías pueden representar una parte importante del financiamiento del desarrollo urbano.

la intervención pública. Algunos reconocen que los programas de mejoramiento urbano simplemente conducen los asentamientos humildes a la primera etapa del proceso de urbanización, lo cual constituye sólo un requisito mínimo indispensable para participar en los mercados inmobiliarios comunes. Otras personas argumentan que hasta un instrumento de recuperación de plusvalías socialmente neutral puede producir un resultado regresivo, y ello perpetuaría la diferencia entre ricos y pobres en el contexto de acceso injusto a los equipamientos y servicios urbanos, como es el caso en la mayoría de las ciudades de América Latina (Furtado 2000).

En el otro extremo están quienes piensan que los pagos de la recuperación de plusvalías forman parte de los reclamos que hace el sector de escasos recursos por una ciudadanía de pleno derecho que incluya el derecho de exigir respuestas al gobierno. Son muchos los ejemplos de sectores menos privilegiados que han estado verdaderamente dispuestos a pagar por los servicios recibidos (tales como sistemas de suministro de agua, alumbrado público y control de inundaciones), dado que el costo de no tener acceso a éstos es mayor que el costo de tenerlos. Esto fue lo que ocurrió en Lima, Perú, a principios de los años noventa, en donde más de 30 comunidades humildes participaron en un programa de servicios públicos que incluía el pago del costo de los servicios suministrados.

Un argumento más teórico y tal vez menos intuitivo considera el efecto de capitalización de todo gravamen en los precios de los bienes raíces. Dicho efecto es la reducción o el incremento del precio actual de los bienes raíces en el mercado debido a la suma capitalizada o descontada de los costos o de los beneficios que afectan las ganancias previstas futuras de las propiedades. En la medida en que los gravámenes sobre la recuperación de plusvalías para áreas regularizadas o mejoradas (reclasificadas) se incluyan en las expectativas relacionadas con los futuros impuestos sobre tierras sin servicios compradas a parceladores ilegales o piratas, se tendería a capitalizar dichos gravámenes en el precio que los compradores estarían dispuestos a pagar o el que el parcelador pudo cobrar (Smolka 2003). Si bien los pobres al final terminarían pagando el mismo monto, el dinero sería destinado al tesoro público local, y no al bolsillo del parcelador.

Una opinión muy común pero errónea sostiene que dichos gravámenes (recuperación de plusvalías o impuesto inmobiliario) son inflacionarios o incrementan el precio de los bienes raíces en el mercado. Aunque es cierto que el efecto de capitalización es complicado, la mayoría de las personas podrán comprender el ejemplo en el que se comparan dos departamentos que, en otras circunstancias, serían idénticos: el que está ubicado en un edificio con gastos comunes más altos tendría un alquiler más bajo en el mercado que el departamento con gastos comunes más bajos. El mismo razonamiento puede aplicarse para explicar por qué no existe la doble tributación entre la recuperación de plusvalías y el impuesto inmobiliario. El incremento significativo sobre el valor de los bienes raíces que resulta de una intervención pública se acumula o se agrega al precio mínimo observado en el mercado actual, que ya es un neto del efecto capitalizado de todo beneficio o pago futuro previsto, incluido el impuesto inmobiliario.

DERECHOS ADQUIRIDOS CUANDO CAMBIA EL USO DEL SUELO

A pesar de que pocos argumentarían que las expectativas son un factor crucial en la determinación de los precios de los inmuebles, se considera sumamente injusto si la compensación de precio se ubica por debajo de los precios del mercado actual. Esta idea está comenzando a cambiar, tal como se refleja en la legislación reciente. Por ejemplo, la Ley 388 de 1997 en Colombia prevé la adquisición pública de bienes raíces a precios comerciales, pero sin incluir el incremento del valor del inmueble resultante de las inversiones públicas que constituyen el motivo de utilidad pública para la adquisición estatal (Maldonado y Smolka 2003). El mismo principio se establece en el nuevo Estatuto de la Ciudad brasileño (Ley 10.257 de 2001) cuando la expropiación de la tierra se usa como sanción contra un propietario cuando su tierra no cumple con su función social. Muchos abogados están de acuerdo en que las expectativas no crean derechos, y que por lo tanto, las expectativas no materializadas no deberían ser compensadas. Este problema está claramente ilustrado en el caso del nuevo megaproyecto propuesto para el aeropuerto de Ciudad de México, postergado debido al malestar social causado por la adquisición pública de suelo.

Es difícil para el típico propietario, que en buena fe compró una parcela de tierra con la expectativa de usar su potencial de desarrollo, entender por qué no debería ser compensado por la pérdida de esa tierra al precio vigente del mercado o al menos al precio de adquisición, aunque los derechos de construcción no hayan sido ejercidos. Sin embargo, el resultado suele depender del grado de efectividad de la implementación de la nueva política. En la práctica, los precios reflejan las expectativas relacionadas con el cumplimiento (usualmente insatisfactorio) de la legislación existente, incluidas las discrepancias legales o lagunas impositivas en el contexto normativo y fiscal correspondiente. Éste ha sido el caso en la mayoría de las decisiones judiciales referidas a la justa compensación en los procesos de adquisición pública de bienes raíces y en las demandas de los propietarios o de promotores inmobiliarios sobre quienes los administradores municipales imponen gravámenes de plusvalía. Un argumento más pragmático es que los derechos pueden en efecto estar restringidos por una nueva legislación o normativa de zonificación, siempre y cuando esté acompañada por reglas de transición adecuadas para proteger los derechos de aquellos que tenían demandas legítimas previas. Otros defienden el proceso de transición como un paso indispensable para permitir que el mercado absorba gradualmente tales cambios.

Los economistas luchan para transmitir la importancia de las expectativas al determinar la estructura de los precios actuales observados de los bienes raíces. Es más difícil expresar al público general la manera en que el futuro afecta los precios actuales de los inmuebles, que la noción de que los precios actuales reflejan los derechos de propiedades similares en el pasado. En América Latina las expectativas asociadas con los usos de la tierra no siempre están relacionadas con los códigos de zonificación o edificación, sino más bien con la especulación inmobiliaria. Sería de interés señalar que mientras la especulación en América Latina está asociada con la retención a largo plazo de los bienes raíces, en América del Norte, en cambio, está más asociada con la rapidez en la compra y venta de las propiedades. El fenómeno de la retención del inmueble para su desarrollo

futuro, con la consiguiente apropiación privada de la plusvalía en los valores de los bienes raíces, ha obstaculizado la planificación y el desarrollo urbano desde que las ciudades comenzaron a expandirse rápidamente hace varias décadas.

COMPENSACIÓN ASIMÉTRICA PARA LAS MINUSVALÍAS

El debate acerca de la recuperación de plusvalías (es decir, de los incrementos en el valor de los bienes raíces, las ganancias o las plusvalías) genera inevitablemente la siguiente pregunta: ¿Qué pasa con las minusvalías? La percepción actual es que los gobiernos están más ansiosos por aprobar la legislación para recuperar las plusvalías, que por brindar protección legal a los ciudadanos contra expropiaciones o compensaciones arbitrarias en los casos de pérdidas igualmente predecibles (minusvalías). La experiencia en América Latina ha demostrado, sin embargo, que el balance entre las plusvalías recuperadas y las minusvalías pagadas es claramente negativo. La suma pagada como compensación a los propietarios sobrepasa con creces a las ganancias pequeñas y esporádicas que el sector público ha logrado recuperar de los beneficios directos que genera para las propiedades privadas.

Todas las rentas —y precios de los bienes raíces en este sentido— no son en esencia más que plusvalías acumuladas o incrementos en el valor de los bienes raíces a lo largo del tiempo, lo que hace eco del argumento de Henry George para la confiscación total de las rentas del suelo. Así, las minusvalías alegadas son consideradas incidentales y sólo parte de un valor con respecto al cual los derechos individuales no son absolutos, o no deberían serlo. El debate acerca de esta asimetría lleva directamente a la definición correcta de las minusvalías y a la manera en que son entendidas estas pérdidas, lo que hace surgir la cuestión de los derechos de construcción. Mientras que algunos desean restringir la compensación por la tierra y las mejoras en los inmuebles que el propietario podría perder, otros argumentan que los derechos de construcción son un atributo incuestionable inherente al suelo.

En la práctica no es fácil justificar estos argumentos. Lo que puede ser válido para la totalidad no lo es necesariamente para cada parte, ya que los propietarios individuales consideran como una pérdida en el valor de los bienes raíces cuando, por ejemplo, una autopista amurallada pasa por detrás de sus casas o un viaducto les bloquea la vista o produce ruido y contaminación. El ciudadano promedio no se convence fácilmente con los argumentos anteriores. La demanda de un tratamiento equitativo y simétrico es un asunto demasiado delicado desde los puntos de vista social y cultural, y no puede ser ignorada.

La transferencia de los derechos de construcción y desarrollo (o “TDCD”, un instrumento concebido originalmente para compensar las minusvalías provenientes de la declaratoria de inmuebles como de conservación histórica, arquitectónica, cultural o ambiental con las plusvalías generadas en otro sector) ahora se ha ampliado para mitigar otras demandas legítimas de compensación de minusvalías. Algunos argumentan que la compensación regular de las minusvalías es una garantía, que hace más fácilmente aceptable el pago de plusvalías. Según el principio de la equidad,

las decisiones de planeamiento, incluidas las normas de zonificación, están reconocidas como potencialmente injustas respecto a la distribución de los valores en el mercado del suelo. Por más ingenioso que pueda parecer el instrumento de la TDCD, no permite aclarar las cuestiones en juego; por lo contrario, acentúa el debate pues reconoce simultáneamente el derecho de que las minusvalías sean compensadas a la vez que sanciona el derecho de los individuos a las plusvalías, por lo que vuelve a plantear el tema de las apropiaciones privadas de los valores creados por la colectividad.

COMENTARIOS FINALES

El complejo debate sobre las políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías en América Latina indica que queda mucho por investigar y aprender. Si bien la cuestión no tiene necesariamente una única respuesta, los argumentos presentados aquí demuestran que una parte significativa de la resistencia a tales ideas puede ser atribuida a prejuicios y falta de información. A pesar de que las posiciones mantenidas por los diferentes grupos no son tan claras ni tan coherentes como sería de esperar, las percepciones y las actitudes sí cambian, como lo demuestra el artículo a continuación, “Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia”.

REFERENCIAS

- Furtado, Fernanda. 2000. Rethinking value capture policies for Latin America. *Land Lines* 12(5): 8–10.
- Maldonado Copello, María Mercedes y Martim O. Smolka. 2003. Using value capture to benefit the poor: The Usme project in Colombia. *Land Lines* 15(3): 15–17.
- Smolka, Martim O. 2003. Informality, urban poverty and land market prices. *Land Lines* 15(1): 4–7.

4.11

Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia

María Mercedes Maldonado y Martim Smolka | Julio 2003

En Colombia, así como en otros países latinoamericanos, las políticas y acciones públicas en materia de vivienda social han concentrado buena parte de sus esfuerzos en programas de regularización y mejoramiento barrial, en muchos casos ligados a la prioridad en la dotación de infraestructuras. Estos programas, durante mucho tiempo considerados la expresión privilegiada de las políticas sociales de vivienda y el único instrumento paliativo para abordar un problema que parece no tener solución —el desarrollo urbano ilegal o “pirata”— han resultado ser bastante limitados y hasta contraproducentes. En este trabajo presentamos una política alternativa: la aplicación de principios e instrumentos para la gestión del suelo y la participación en plusvalías o recuperación por parte del Estado de parte de los incrementos del valor del suelo derivados de las normas urbanísticas o de la ejecución de obras públicas, consagrada como un derecho de la colectividad en la Constitución colombiana de 1991 y en la Ley 388 de 1997.

La Operación Urbanística Nuevo Usme es uno de los proyectos estratégicos promovidos por el alcalde de Bogotá Antanas Mockus para resolver el problema de los desarrollos urbanos ilegales. Ubicada en el sureste de la ciudad, Usme es una de las áreas más vulnerables a las presiones de la urbanización ilegal; poderosos urbanizadores piratas han dispuesto más de la mitad de las 1.000 hectáreas ya designadas para uso urbano. El mecanismo predominante para este tipo de desarrollo informal, más que las invasiones y los asentamientos humanos ilegales, ha sido la venta de lotes por parte de fraccionadores que compran grandes extensiones de tierra a precio rural y las venden sin redes de servicios públicos ni infraestructura y sin aprobación de la administración pública. Entre las consecuencias negativas de este tipo de desarrollo encontramos precios del suelo relativamente altos y patrones desiguales de ocupación territorial.

Según el plan maestro de la ciudad (Plan de Ordenamiento Territorial o POT) que fue aprobado en julio de 2000, están previstas otras 800 hectáreas de expansión urbana en Usme en terrenos escarpados, ecológicamente frágiles y predominantemente rurales. La empresa pública

local de acueducto y alcantarillado (EAAB) por primera vez en la historia de la ciudad ha desarrollado con anticipación la infraestructura de acueducto en esta zona, con marcada destinación a la vivienda popular. Metrovivienda (la empresa pública local encargada de producir suelo urbanizado destinado a la construcción de vivienda de interés social para vender a urbanizadores en grandes lotes) desarrolla un proyecto que podrá incluir 6.200 viviendas e incluso Transmilenio, el sistema de transporte colectivo recientemente adoptado, llega hasta la zona ya habitada. Por iniciativa de organizaciones ciudadanas dos grandes porciones del territorio, el Parque Entre Nubes y el ahora llamado Agroparque los Soches, se han creado y oficializado en el POT como significativos referentes territoriales, el primero un gran parque que marca la transición entre lo urbano y lo rural, que se sostiene con dificultad ante los embates de la urbanización ilegal y la explotación de canteras, y el segundo, una comunidad campesina que concientemente asumió una significativa reducción de los precios de sus terrenos y gestionó el cambio de clasificación del suelo de su vereda de suburbano a rural, reconociendo que justamente ese factor era el que podía preservarlos como una comunidad campesina y que ahora construye alternativas en términos de oferta de servicios ambientales ante el inminente crecimiento urbano.



Subdivisiones piratas han estimulado el crecimiento de asentamientos ilegales sobre las laderas de bosques en la localidad de Usme.

¿Cómo convertir esta diversidad de elementos en la posibilidad efectiva de crear mejores condiciones de vida para la población más excluida de la ciudad? ¿Cómo conciliar los objetivos de la política urbana con los de justicia social? ¿Cómo evitar que todos esos factores no sean aprovechados simplemente por los urbanizadores piratas? Éste es el reto de la administración y de las comunidades organizadas del sur de Bogotá.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

Uno de los temas que suscitó un mayor debate durante la expedición de la ley 388 de 1997 fue el de la procedencia de recuperar plusvalías en los terrenos destinados a vivienda de interés social. La propuesta, aún de las organizaciones vivendistas, fue la de exonerar el suelo destinado a vivienda de interés social de la participación en plusvalías, propuesta que hace referencia a una de las confusiones reiteradas en relación con este tipo de instrumentos, que es que los mecanismos de recuperación de plusvalías se trasladan al precio final de la vivienda (Smolka y Furtado 2003).

En contravía con estos argumentos, la Operación Nuevo Usme está siendo estructurada en torno a diversos mecanismos de recuperación de plusvalías. Esta Operación permite además identificar la diversidad de alternativas de recuperación de plusvalías, que van más allá de la restringida consideración de los mismos como un impuesto.

El primer mecanismo es el anuncio del proyecto: la ley 388 de 1997 contempla que en el caso de las adquisiciones públicas de tierra al valor comercial de los terrenos que vayan a ser comprados o expropiados por la administración, que es la base para definir el precio indemnizatorio, se descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto. Este anuncio, unido a la realización de avalúos de referencia, de alguna manera congela el valor de la tierra y, por tanto, el propietario no podrá apropiarse de los incrementos derivados de la acción estatal. Se trata de un mecanismo expedito de recuperación de plusvalías que lleva a una reducción de los recursos financieros que el municipio deba destinar a la compra de tierras.

El segundo mecanismo es la formulación de un Plan Parcial, aplicando el principio de distribución de cargas y beneficios, que la legislación colombiana ha tomado de la española. Esta modalidad de reparcelación o reajuste de terrenos, que incluye la distribución tanto de las cargas como de los aprovechamientos urbanísticos, permite igualmente a la administración pública obtener el suelo para infraestructuras, áreas verdes y equipamientos y para programas de vivienda de interés social en contraprestación por la asignación concreta de la normativa urbanística y por la financiación de los costos de urbanización que legalmente corresponden al propietario. En otras palabras, se trata de pagar la tierra bruta con parte del suelo urbanizado, permitiendo a la municipalidad recuperar en tierra la inversión en urbanización. Quienes no acepten ingresar en el sistema de gestión asociada del Plan Parcial podrán ser expropiados a un precio cercano al rural, por efecto del anuncio del proyecto, perdiendo la oportunidad de participar en cualquier aprovechamiento urbanístico. De nuevo, el distrito tiene la posibilidad de obtener suelo gratuito o a bajo costo para infraestructuras o equipamientos o para vivienda de interés social.

Un tercer mecanismo es la recuperación de plusvalías, tal como la establece la Ley 388, para la cual se requiere que la Alcaldía Mayor apruebe un acuerdo específico. Si se aprueba el plan de recuperación, el municipio puede recobrar entre el 30 % y el 50 % del incremento del precio del suelo derivado del cambio en su clasificación de rural a urbano, la autorización para usos más rentables o el incremento de los derechos de desarrollo. Las plusvalías podrían pagarse con suelo, como un porcentaje de participación en el proyecto, en infraestructura o con dinero en efectivo. Una vez más, el efecto que se busca es reducir el precio del suelo obtenido por la administración local por el cumplimiento de sus objetivos sociales.

Una alternativa todavía más innovadora de recuperación de plusvalías que se piensa explorar es la de reglamentar los nuevos terrenos urbanos en el sentido de una oferta de lotes con urbanismo, emulando de alguna manera la acción del urbanizador pirata, pero asegurando la dotación de los elementos colectivos como son las redes de servicios públicos y vías y los espacios verdes, recreativos y de equipamientos que éste normalmente no proporciona. La construcción de la vivienda será asumida por los usuarios finales, a través de programas de construcción progresiva. En este caso el aprovechamiento urbanístico real de los terrenos es trasladado al beneficiario del programa de vivienda y, si se observa en términos de derechos, de alguna manera se trata de asignar el derecho de construir a los habitantes de menores recursos que construyen la vivienda con su propio esfuerzo a lo largo de los años. Al reducir los derechos de construcción del propietario original a través del Plan Parcial, también se reduce el precio del suelo.

AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍAS

La recuperación de los incrementos del valor del suelo para beneficio público ha sido aceptada en áreas de ingresos altos, donde los recursos incluso se utilizan para subsidiar inversiones sociales en otras áreas de la ciudad. Sin embargo, los urbanizadores piratas suelen encontrar maneras de apropiarse de estas inversiones en áreas de ingresos bajos mediante las actividades ilegales de fraccionamiento y ocupación del suelo. El proyecto Usme representa un intento de trasladar el poder de negociación de la población con respecto a los urbanizadores piratas mediante el diseño de procesos de urbanización alternativos a las soluciones habituales.

La Alcaldía Mayor ha asumido ya el compromiso de llevar adelante la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías, aunque éstos siguen siendo objeto de explicaciones y discusiones dentro del debate general sobre la política de suelo. Como ya hemos visto, el principio práctico en que se basa esta política es una cierta separación de los derechos de propiedad de los derechos de construcción. Estos últimos se conceden solo en la medida que se asumen obligaciones urbanísticas. No obstante, esta política enfrenta una enorme resistencia, derivada de la fuerza que tiene la representación civilista de la propiedad, asumida como un derecho unitario y absoluto

La novedad del proyecto Usme radica en su potencial para abordar de una forma diferente los retos de la urbanización para familias de bajos ingresos. La participación en plusvalía se relaciona entonces con nuevas formas de distribución de los derechos urbanísticos, evitando que éstos sean

apropiados totalmente por el propietario y asegurando su retorno parcial o total a la comunidad. En modo alguno puede implicar un incremento en los precios de la vivienda, sino todo lo contrario, al reducir los precios del suelo asegurar el acceso de los más pobres.

A falta de mecanismos públicos para intervenir en el mercado del suelo, tales como la participación en plusvalías, los propietarios —particularmente los urbanizadores piratas— no sólo han recuperado todos los incrementos del precio derivado del desarrollo urbano, sino que además han tomado el control del proceso. La urbanización ilegal resultante es costosa para los ocupantes individuales de dichos asentamientos y para la sociedad como un todo, ya que eleva el costo de los futuros programas de mejoramiento entre tres y cinco veces, en comparación con el costo de urbanizar suelo no ocupado.

Mediante las alternativas antes mencionadas, se espera que la administración municipal participe como un regulador activo y socialmente responsable del proceso. Estos proyectos forjarán nexos estrechos entre las políticas de regulación del suelo y las reglas que se aplican para la compra o expropiación pública de tierras, para la distribución de los costos de dotación de infraestructura y servicios públicos y para el ejercicio de los derechos de construcción. El retorno a la comunidad de las plusvalías producidas por los cambios en las regulaciones urbanísticas y por las inversiones públicas constituye la manera más eficaz de construir relaciones más democráticas basadas en el ejercicio renovado de la reforma urbana y el derecho a la ciudad.

REFERENCIA

- Smolka, Martim O. y Fernanda Furtado. 2003. *The value capture debate in Latin America*. *Land Lines* 15(3): 12–15.

4.12

La vista desde el sector privado de Colombia

Oscar Borrero | Julio 2003

Entre 1970 y 1989 se sometieron 17 proyectos de reforma urbana al Congreso de Colombia, pero ninguno fue aprobado debido a la oposición del partido conservador apoyado por el influyente sector privado (formado, entre otros, por la industria de la construcción y promotores inmobiliarios). Luego de tres años de debates parlamentarios, en 1989 se aprobó la Ley 9a de reforma urbana a pesar de la oposición de FEDELONJAS, entidad representante de los propietarios inmobiliarios. Tras la aprobación de la ley, FEDELONJAS presentó una demanda ante la Corte Constitucional contra la norma que permitía la extinción del dominio de aquellos terrenos que no fueran desarrollados o construidos en los tiempos previstos por los planes de ordenamiento territorial (POT). La Corte ratificó la Ley 9a, y el sector de bienes raíces se dedicó a protestar a lo largo y ancho del país por lo que consideraba la posibilidad de una expropiación injusta sin compensación. La ley fue tildada de “comunista” y peligrosa para el capital privado vinculado a la construcción y al negocio inmobiliario.

A principio de los años noventa, la ciudad de Cali, con 2 millones y medio de habitantes y un gran déficit habitacional, aplicó la Ley 9a, y particularmente inició un proceso de extinción del dominio a una gran área de la ciudad cuyas tierras eran propiedad de un pequeño número de terratenientes. En anticipación a los efectos de la medida, urbanizadores y constructores de Cali sugirieron que estos propietarios se asociaran para desarrollar una gran cantidad de viviendas de interés social en sus propiedades.

Como resultado de esta experiencia positiva, la Cámara Nacional de la Construcción (CAMACOL, gremio nacional de la industria de la construcción, incluidos urbanizadores, constructores y promotores de proyectos urbanos) brindó su apoyo a procesos similares de asociación en otras ciudades, especialmente Bogotá y Medellín. Todo esto preparó el camino para que en 1997 el sector inmobiliario privado aceptara una modificación mejorada de la Ley 9a a la que se le dio el nombre de Ley 388. Este apoyo ha revolucionado la gestión del suelo urbano en Colombia.

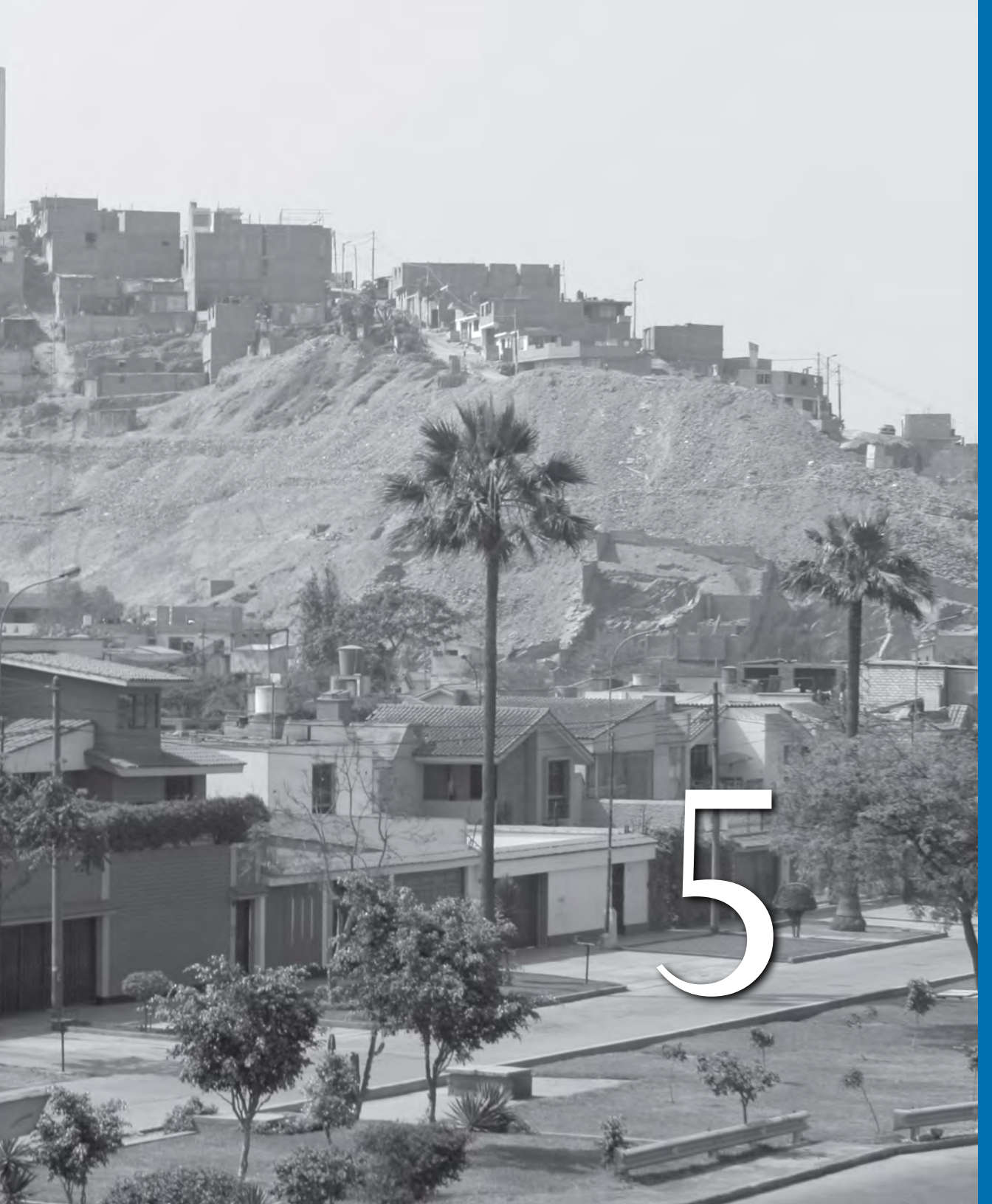
La nueva ley concede a las municipalidades la autoridad de gestionar el suelo urbano, promueve el plan maestro (POT), permite la recuperación de plusvalías urbanas y genera instrumentos de regulación del uso y el mercado del suelo.

Para el año 2000, las discusiones ya no se centran en demandas ni litigios sino más bien en las ventajas de obtener tierra para el desarrollo de proyectos a precios más bajos. Los sectores colombianos de construcción y bienes raíces han entrado al siglo XXI con una actitud proactiva hacia la recuperación pública de los incrementos del valor de la tierra (plusvalías) y otros instrumentos de gestión del suelo urbano. Ahora se entiende que esta legislación facilita tierra para desarrollo, genera arreglos para compartir tierras en grandes proyectos y estimula la producción de viviendas de interés social. Se han moderado los precios del suelo urbano y se ha vuelto más eficaz el uso del capital financiero para la construcción de viviendas en ciudades colombianas. Si bien es cierto que la oposición no ha desaparecido del todo, especialmente en las ciudades de tamaño mediano, también es cierto que ya no tiene la fuerza que tuvo en los años setenta y ochenta.

Esta transformación en la actitud del sector inmobiliario privado ha orientado sus intereses a otros asuntos de índole social y colectiva. Está claro que la tierra es de su propietario, pero también que el derecho a desarrollarla le corresponde a la colectividad y que puede concederse mediante instrumentos como la participación en plusvalías, la transferencia de derechos de desarrollo o la venta de derechos de construcción. Hoy por hoy las ganancias generadas por el desarrollo del suelo urbano están mejor distribuidas entre tres agentes: el inversionista, el propietario del suelo y la municipalidad.



Ahorra
el
agua



5

Uso del suelo y desarrollo urbano

Introducción | Eduardo Reese, colaborador Juan Ignacio Duarte

Un hilo conductor cruza diagonalmente los catorce artículos componentes de esta sección: el contexto de los últimos años se caracteriza por profundas transformaciones socioeconómicas y políticas y por importantes cambios en los patrones de producción y configuración de las ciudades. En ese marco, el manejo de la tierra se ha convertido cada vez más en un factor crítico para enfrentar los problemas y conducir el desarrollo urbano en América Latina.

Esto último era ya evidente y debatido en las décadas pasadas signadas por los efectos de la migración campo-ciudad y por la rápida urbanización. Sin embargo, los trabajos publicados en *Land Lines* están indicando la existencia, en los últimos años, de un nuevo marco de acción más complejo: los desafíos y problemas urbanos que plantean las nuevas dinámicas se superponen con los conflictos no resueltos heredados del anterior modelo de crecimiento.

Efectivamente, a partir de los años noventa la lógica interna de producción y reproducción de las ciudades latinoamericanas experimenta cambios significativos, y el tipo predominante de gestión de la mayoría de los consumos colectivos urbanos estrecha sus vínculos con el mercado. La expresión más cabal de este proceso es la privatización de cada vez más amplios sectores de nuestras ciudades con un masivo efecto diferenciador sobre la estructuración del territorio urbano. De tal forma, se verifica una acentuación de la fragmentación del espacio urbano en coincidencia con los procesos de agudización de las desigualdades socioeconómicas y un cambio del patrón tradicional de segregación socioespacial.

Esta nueva situación reaviva con fuerza y justifica el renovado interés por el manejo del suelo como pieza estratégica dentro del abanico de las políticas públicas territoriales.

En esa línea de pensamiento, en todos los trabajos aparece subyacente otra coincidencia, como es la necesidad de mejorar los instrumentos de gestión y de regulación a fin de fortalecer la acción pública de los gobiernos municipales para corregir los efectos negativos producidos por el funcionamiento de los mercados de suelo. En esta coincidencia de base, los autores bien podrían estar sintetizados por las palabras de Jordi Borja: “Los efectos perversos del mercado sobre la ciudad no son fatales sino resultado de opciones políticas perversas”.

Así, aparece una suerte de demanda común en los trabajos: el Estado debe participar activamente en el mercado de suelo como un agente fundamental para recuperar y redistribuir los beneficios, para regular y controlar la expansión y para reducir los impactos de la creciente fractura socio-territorial.

Este marco general de ideas es reflejado por los autores de los textos de esta sección según tres grandes temas o ejes de preocupación:

- la problemática de la gobernabilidad del desarrollo urbano y el manejo del suelo;
- la problemática de los grandes proyectos urbanos y de los nuevos instrumentos de planificación;
- la problemática de la segregación residencial urbana.

El primer grupo de artículos plantea la preocupación sobre la gobernabilidad del crecimiento de las ciudades y, particularmente, de los efectos de la expansión urbana sin regulación, las consecuencias sobre el mercado de suelo y sobre la provisión de servicios públicos y la segregación socioespacial resultante. En los trabajos se destacan los límites que enfrentan los instrumentos tradicionales de planificación y se trasluce, en varios de ellos, una verificación: la profundidad de las transformaciones ocurridas en los últimos años ha puesto en situación de crisis terminal las prácticas y las metodologías utilizadas en las décadas anteriores. Asimismo, la recuperación de las rentas generadas en el proceso de urbanización, la inexistencia de políticas y marcos jurídicos adecuados y la falta de articulación entre las políticas de desarrollo urbano y suelo y las políticas tributarias son también una preocupación para todos los autores.

Un caso particular en el contexto de las experiencias latinoamericanas lo constituye la experiencia chilena de liberalización del mercado de suelo. Como plantean Martim Smolka y Francisco Sabatini (2000), las medidas de corte neoliberal tomadas en relación con el mercado de tierras generaron una expansión descontrolada de la urbanización a la vez que estimularon el alza de los precios y la segregación de los sectores más pobres. Incluso en la actualidad, el incremento de los precios del suelo está absorbiendo una proporción cada vez mayor del subsidio a la vivienda otorgado por el gobierno chileno.

El segundo grupo de trabajos se centra en la necesidad de crear y utilizar instrumentos de gestión adecuados para el manejo de grandes proyectos urbanos (GPU) para implementar políticas de suelo más activas y para la planificación urbana en general. En ese marco los autores coinciden en resaltar el efecto que los GPU están teniendo en nuestras ciudades debido a un complejo conjunto de factores. Las controversias que generan entre los actores locales, el tiempo que requiere su ejecución y los límites territoriales que abarcan, aparecen como grandes desafíos a los que se enfrentan las autoridades cuando ponen en marcha proyectos de escala urbana. La tensión de los GPU con el plan de la ciudad, cuando éste existe, se aborda en varios de los trabajos y se plantean también las oportunidades que los proyectos urbanos generan, ya sea haciendo comprender a los gobiernos la necesidad de un plan general para el conjunto de la ciudad, o generando oportunidades de desarrollo de nuevas áreas económicas.

La experiencia latinoamericana muestra que un importante número de GPU está siendo

motorizado por capitales dirigidos a la inversión inmobiliaria cuya rentabilidad tiene como condición básica la localización en áreas de oportunidad y no por políticas públicas específicas con objetivos de renovación urbana. Esta situación explica las prevenciones en algunos trabajos cuando se resaltan los casos en los que se verifican resultados y efectos negativos, en particular en aquellos GPU que se han transformado en áreas exclusivas a las que sólo tienen acceso las minorías de altos ingresos, profundizando la segregación espacial ya existente en las ciudades latinoamericanas (éste es el caso, por ejemplo, de Puerto Madero en Buenos Aires).

Asimismo, una experiencia resaltada con resultados positivos es la del redesarrollo de la zona portuaria de Ámsterdam, donde las viviendas para sectores de menores recursos son parte importante de la construcción total de viviendas en el área del proyecto. Como plantea Frank Uffen, para lograr la renovación de estas áreas es determinante contar con capacidad de gestión, socios confiables e instrumentos de finanzas y de urbanismo acordes. A su vez, las políticas de suelo de Ámsterdam son remarcadas como instrumentos fundamentales en las estrategias de desarrollo de la ciudad y en el éxito del proyecto.

La evaluación del impacto de los GPU sobre los precios del suelo y el mercado inmobiliario, tanto dentro del área del proyecto como en los alrededores, aparece como una de las deudas pendientes de estos proyectos así como la preocupación por la captura y redistribución de plusvalías que se generan en gran medida gracias a las acciones y gestión pública gubernamental.

El tercer grupo de artículos se centra en la cuestión de la segregación espacial y en ellos se analizan con gran claridad los mecanismos que la reproducen. Rosalind Greenstein, Francisco Sabatini y Martin Smolka (2000) plantean que la segregación es una característica de las metrópolis asociada a distintos factores que pueden ser raciales, étnicos o religiosos, pero principalmente presenta una fuerte correlación con el nivel de ingresos de la población.

Un hecho destacable en los textos es la verificación, en los últimos años, de una nueva forma de segregación voluntaria en América Latina como son las “comunidades enrejadas” o barrios cerrados. Se trata de un producto inmobiliario que intenta motorizar y capitalizar un movimiento hacia la suburbanización de algunos grupos sociales de ingresos medios y altos que implica, en términos de otros autores como Horacio Torres, un proceso de “autosegregación o insularización de las élites”.

La característica novedosa de este nuevo proceso de segregación es que ocurre con una mayor proximidad espacial con los sectores pobres, ya que tanto los barrios cerrados como los grandes complejos de oficinas, paseos y compras se desarrollan compitiendo con ellos en la ocupación del espacio periurbano.

Algunos trabajos destacan el papel que cumple el Estado en la reproducción de la segregación, por ejemplo mediante la desigual instalación de los equipamientos educativos de calidad en las distintas zonas de la ciudad, dejando a los sectores más vulnerables sin más posibilidad que acceder a los de menor calidad. Esto sin duda contribuye de manera especial a limitar sus posibilidades de acceso a las oportunidades futuras, y fortalece así el círculo de la pobreza y la informalidad. Tal

como lo plantean Greenstein, Sabatini y Smolka, la ubicación de los sectores populares en zonas menos favorecidas de la ciudad no es una elección sino una de las escasísimas posibilidades que tienen los sectores pobres. Así, los trabajos coinciden en destacar el papel que le cabe al Estado en la democratización de la ciudad y particularmente en la distribución de las inversiones en infraestructura urbana.

5.1

Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina

Mario Lungo | Marzo 2001

En América Latina la expansión de las grandes ciudades ha atraído relativamente poca atención aun cuando dicho fenómeno es una característica ampliamente reconocida de todo el territorio; en los Estados Unidos, en cambio, el tema de la expansión urbana ha generado una gran variedad de estudios, discusiones y políticas. Hay varias razones que pueden explicar esta disparidad:

- el tardío proceso de urbanización en la mayoría de los países latinoamericanos, donde hasta en años recientes predominaba una economía de base agraria;
- el fuerte predominio de las principales ciudades, particularmente las capitales caracterizadas por un patrón de crecimiento espacial muy concentrado alrededor de las áreas centrales;
- el crecimiento de asentamientos ilegales en las periferias urbanas, fuera de los límites de las regulaciones urbanísticas y sin haber sido tomados en cuenta por las inversiones públicas y privadas.

Así, mientras que la expansión urbana en la mayoría de las regiones metropolitanas latinoamericanas muestra un panorama de pobreza, informalidad e ilegalidad de los patrones de uso del suelo (además de ausencia de infraestructura, equipamientos y servicios básicos), el paisaje estadounidense muestra un conjunto de zonas residenciales para los sectores sociales de ingresos medios y altos, y valiosos centros comerciales comunicados por una infraestructura vial que favorece el uso del automóvil individual.

TENDENCIA ACTUAL

Una serie de cambios demográficos y económicos están marcando la expansión de varias clases de nuevos conjuntos residenciales en América Latina. Desde grandes proyectos para sectores sociales de ingresos medios y bajos hasta las exclusivas “urbanizaciones enrejadas” para los grupos de altos ingresos, a veces estas áreas residenciales coexisten con grandes centros comerciales

situados a lo largo de las autopistas principales. No obstante, en los asentamientos pobres de las ciudades latinoamericanas persiste la falta de equipamientos y servicios urbanos como transporte público, suministro de agua municipal, alcantarillado y vías de acceso adecuadas.

La tendencia hacia la expansión en esas áreas periféricas sobrevaluadas pero al mismo tiempo carentes de servicios contrasta con la reducción de la actividad residencial en áreas centrales provistas de equipamientos y servicios básicos. Conforme estas zonas urbanas de suelo subutilizado y vacante se vuelven menos pobladas y más devaluadas, el ciclo de deterioro va empeorando. La enigmática relación que hay entre el control de la expansión territorial y el apoyo de la densificación urbana es un punto clave del debate sobre regulación del uso del suelo entre especialistas y formuladores de políticas latinoamericanas, y lleva a tres asuntos de política de suelo relacionados: el deterioro del medio ambiente, la conservación de centros históricos de las ciudades y la competitividad de las ciudades.

El fenómeno de la expansión urbana y el uso de los nuevos instrumentos de regulación del uso del suelo fueron los temas de dos seminarios recientes organizados por el Instituto Lincoln en América Latina. El primero, en asociación con la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, se celebró en San Salvador, El Salvador, en octubre de 2000, mientras que el segundo se celebró en diciembre del mismo año en São Paulo, Brasil, en colaboración con la Universidad MacKenzie. Estos seminarios constituyen elementos del desarrollo de una red latinoamericana de regulación del uso del suelo patrocinada por el Instituto Lincoln.

PUNTOS CENTRALES DE LA DISCUSIÓN

Los resultados de las investigaciones presentadas en los seminarios y debates subsiguientes revelaron una variedad de características comunes de las ciudades del mundo desarrollado y las de los países en vías de desarrollo. Un tema candente es el crecimiento urbano descontrolado sobre las condiciones ambientales y su vinculación con las normas y leyes de la utilización de la tierra. Algunos ejemplos en América Latina son la ciudad de Panamá y su Zona del Canal circundante, Caracas y su costa adyacente, San José de Costa Rica y las montañas que rodean el área urbanizada, y São Paulo y sus cuencas hidrográficas. Se recalcó la necesidad de que los países latinoamericanos diseñen e incorporen nuevos instrumentos comerciales para la regulación del uso del suelo, que tomen en cuenta los aspectos relacionados con el medio ambiente, particularmente en vista de la obsolescencia y naturaleza restrictiva de los instrumentos que actualmente se utilizan en muchos lugares.

Una segunda inquietud se relaciona con la calidad de vida y la segregación socioespacial. La desigualdad de acceso a los servicios urbanos y equipamientos públicos está vinculada a asuntos como la seguridad de tenencia, la pobreza y la exclusión social. La provisión de sistemas adecuados de transporte público podría desempeñar un papel central para mejorar la calidad de vida de las crecientes ciudades latinoamericanas. La situación actual está agravada para los pobres, quienes

tienen poco o ningún crédito, no pueden pagar las costosas y sobrevaluadas opciones habitacionales y en consecuencia se ven forzados a mudarse a los asentamientos informales de las periferias. Dadas sus limitadas alternativas de transporte, tienen que pasar muchas horas cada día y pagar una gran parte de sus entradas para llegar a sus trabajos en la ciudad.

Una tercera inquietud se refiere a la responsabilidad pública sobre los controles de la expansión urbana. En casi todos los casos, el desborde territorial de las ciudades se enfrenta a jurisdicciones político-administrativas obsoletas y llenas de disparidades y fragmentación fiscal. La cuestión de la gestión metropolitana y de planificación regional, sea bajo la modalidad de un gobierno metropolitano o de una asociación de gobiernos municipales, es un tema ineludible dadas la superposición y competitividad entre las distintas entidades gubernamentales relacionadas con la regulación del uso del suelo. Por ejemplo, en el área metropolitana de San Salvador, el diseño y uso de los sistemas viales de infraestructura están manejados por al menos tres oficinas gubernamentales centrales y un departamento de planificación municipal, lo cual lleva a ineficacias y conflictos.

Finalmente, los costos y efectos negativos de la expansión urbana afectan la competitividad de las ciudades de todo el continente americano. La competitividad urbana se mide no sólo en función de la productividad económica en términos generales, sino más bien de la combinación sinérgica de una mayor productividad económica urbana, mejora en la calidad de vida y creación de nuevas relaciones de gobernabilidad de carácter democrático. El éxito de la revitalización de Barcelona (España) y su competitividad durante los años noventa ha generado mucho interés y se utiliza como un modelo de planificación urbana en varias ciudades latinoamericanas.

FUNCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO

El análisis de todas estas cuestiones requiere considerar los cuatro aspectos más importantes de la regulación del uso del suelo en América Latina:

- efectos económicos de la regulación;
- regulación de los derechos y responsabilidades de los terratenientes; gestión del proceso de regulación; y
- relación entre regulación e inversión pública.

Primero que todo, debe considerarse el hecho de que los procesos de regulación del uso del suelo tienen efectos económicos que suelen llevar a aumentos en los precios del suelo, por ejemplo, cuando se anuncian permisos o restricciones en la construcción. Este resultado se relaciona estrechamente con las inquietudes sobre los derechos y las obligaciones de los terratenientes, y está vinculado al proteccionismo elitista tradicional. El impacto económico de la regulación ofrece una oportunidad interesante para realizar una comparación de las políticas públicas, sistemas tributarios y concepciones de la tenencia de suelo en diferentes países, todos los cuales muestran gran variación pese a la herencia cultural y al marco jurídico que comparten los países del continente latinoamericano.

Los efectos económicos de la regulación del uso del suelo no están restringidos a parcelas

individuales sino que tienen implicaciones sociales de largo alcance para ciertas zonas y para la ciudad como un todo, para garantizar un desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y la competitividad de las ciudades. El ejemplo de Eixo Tamanduatehy en Santo André, cerca de São Paulo, Brasil, ilustra el uso de mecanismos normativos para recuperar una gran área industrial urbana para fines de nuevos usos de la tierra, nuevas oportunidades de empleo y programas de capacitación relacionados.

La segunda cuestión toca uno de los principales dilemas de la política urbana: la conveniencia y posibilidad de controlar los efectos económicos negativos, y la capacidad para recuperar y distribuir los beneficios fiscales generados por la regulación del uso del suelo. En los países latinoamericanos ya se han utilizado instrumentos de recaudación tales como impuestos sobre la propiedad o sobre plusvalías, además de otros mecanismos de recuperación del aumento en el valor de la tierra, a diferentes grados y con variados resultados. Sin embargo, tales políticas compiten con un nuevo abordaje de marketing que concibe los derechos de desarrollo como una mercancía a transar en el mercado de bienes raíces, y/o como una forma de indemnizar a los terratenientes por las inequidades generadas por las regulaciones (por ejemplo, casos en que los reglamentos ambientales limitan el derecho de construcción). Si bien este tipo de compensación puede aceptarse en un número limitado de circunstancias, no debe constituir la regla general.

Es necesario concebir la creación de nuevos instrumentos normativos como parte de los nuevos modelos de gestión urbana. Aquí se plantea claramente el debate sobre la función de nuevos actores y su desigual poder de negociación en los procesos de regulación del uso del suelo. ¿Quiénes son esos nuevos actores? Los gobiernos municipales, los promotores de asentamientos informales (quienes están legalizándose cada vez más), las instituciones de ayuda multilateral y el sector privado local. Todos ellos han surgido junto con la privatización de servicios urbanos, procesos de descentralización y la promoción de iniciativas de desarrollo local y nuevas regulaciones a escala local.

Dado el papel decreciente de los gobiernos centrales en la regulación del uso del suelo en contraposición con una mayor figuración de los gobiernos municipales e inversionistas privados, los territorios intermedios dentro de las áreas metropolitanas están adquiriendo cada vez más importancia. Estas áreas periféricas se encuentran frecuentemente bajo presión para usarlas en proyectos de desarrollo formales e informales, por lo cual se requiere coordinación entre las jurisdicciones vecinas, el gobierno central y las organizaciones ciudadanas locales.

Otro problema es la relación que existe entre la regulación del uso del suelo y las inversiones públicas. En los últimos tiempos, las grandes inversiones públicas en equipamientos e infraestructura urbana han dado paso a inversiones de carácter más privado y a diferentes tipos de asociaciones público-privadas. Sin embargo, esta disminución y fragmentación de la inversión pública en función del crecimiento de una inversión privada comercial ha creado nuevos desafíos para los sistemas normativos existentes, que aún no están preparados para enfrentar la complejidad de todas las implicaciones fiscales y sociales.

TABLA 5.1.1 Investigación comparativa sobre la expansión urbana y la regulación del uso del suelo

ASUNTOS PRIORITARIOS EN AMÉRICA LATINA	DIFERENCIAS CON NORTEAMÉRICA
Mejor entendimiento de los costos económicos de la regulación	La existencia de un importante sector informal
Nuevos actores políticos y oportunidades para el consenso	Instituciones democráticas y procesos de participación relativamente nuevos
Regímenes normativos del uso del suelo para estimular el cumplimiento	Limitada capacidad para poner en práctica y hacer cumplir las normas y regulaciones urbanas
Regulación en el contexto de competencia interjurisdiccional para las inversiones privadas	Autonomía local limitada e inercia sobre la centralización fiscal y administrativa

RESUMEN

Los debates de los seminarios plantearon inquietudes relacionadas con los límites de la regulación del uso del suelo dados el modelo de crecimiento económico actual, los instrumentos tradicionales de regulación del uso del suelo, las condiciones apropiadas para la intervención y el papel de las entidades normativas. Se concluyó que la mayoría de los países latinoamericanos enfrentan una crisis en la regulación del uso del suelo, que corre paralela a la crisis de planificación urbana que se inició a finales de los años setenta. La mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo en que para poder avanzar en la planificación y regulación del uso del suelo, es necesario intensificar las investigaciones sobre el funcionamiento real de los mercados de suelo urbano y las consecuencias sociales y políticas de una expansión urbana descontrolada tanto en los sectores formales como los informales. Al respecto, en la tabla 5.1.1 se muestran las cuestiones prioritarias de análisis en América Latina y una comparación con las ciudades norteamericanas.

5.2

¿Es posible controlar la expansión del uso de la tierra en Bogotá?

Carolina Barco y Ralph Gakenheimer | Marzo 1999

Las complejas presiones económicas, geográficas y demográficas sobre los patrones del uso de la tierra hacen que el manejo del crecimiento urbano constituya un verdadero desafío en el mundo entero. Esto resulta especialmente evidente en las ciudades en rápido desarrollo de América Latina, las cuales están creciendo más allá de sus límites y necesitan trabajar en colaboración con los poblados que las rodean dentro de un clima político que generalmente no es propicio al gobierno metropolitano.

Los investigadores urbanos del Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes han estado estudiando los cambiantes usos de la tierra en el área metropolitana de Bogotá a fin de documentar las tendencias actuales y desarrollar un plan regional. En una conferencia patrocinada por el Instituto Lincoln en octubre pasado, participantes de São Paulo, Madrid, Buenos Aires, Ciudad de México, Medellín, Cali y otras ciudades compararon sus experiencias más recientes en programas de desarrollo y planificación regional. Esta información servirá para ayudar a los empleados oficiales en Bogotá a comprender mejor los problemas existentes en el uso de la tierra y las oportunidades para empezar a definir políticas y estrategias de gobierno a fin de controlar el desarrollo irregular.

FACTORES QUE DEFINEN EL USO DE LA TIERRA

Bogotá está situada en una meseta (sabana) rodeada de montañas. La sabana se encuentra generalmente dividida por el río Bogotá, con la ciudad de Bogotá en la orilla oriental y 18 municipalidades pequeñas al oeste. Esta región geográfica bien definida alberga a más de 6 millones de personas, más del 90 % de las cuales se encuentran altamente concentradas en Bogotá y sólo el 5 % residen en las poblaciones de los alrededores. Los empleos comerciales, industriales y de servicios están altamente concentrados en la ciudad, mientras que granjas floricultoras constituyen la actividad económica más importante de la meseta (ver figura 5.2.1).

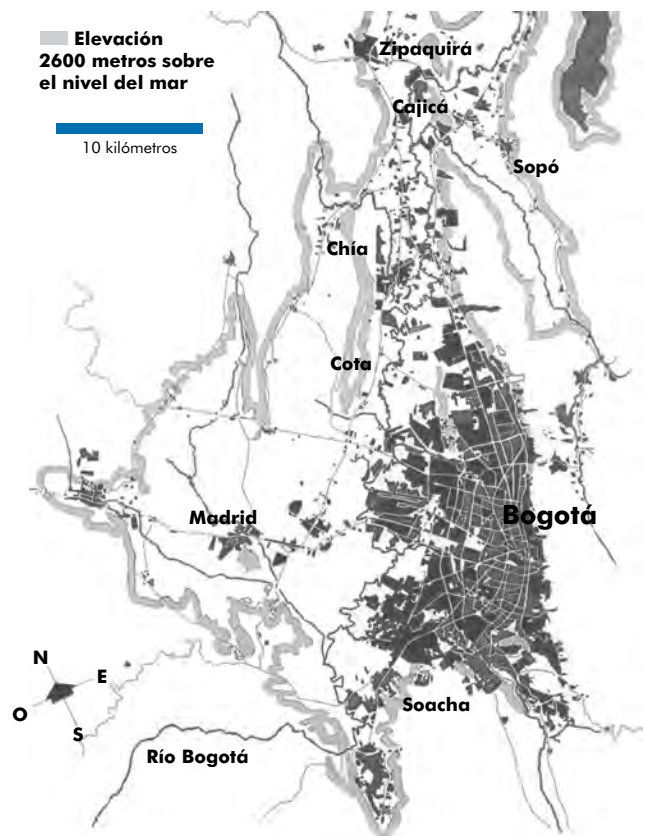
Bogotá está densamente desarrollada, con sólo unas pocas áreas extensas sin desarrollar dentro de sus límites y una tendencia hacia el aumento de la densidad durante los últimos 50 años. El patrón del uso de la tierra es monocéntrico: el centro urbano comercial y de oficinas, actualmente en expansión hacia el norte, contiene más del 42 % del empleo de la ciudad. Hay algunos centros comerciales menores en secciones más alejadas del norte y el oeste de la ciudad, y una cantidad cada vez mayor de tierra se está utilizando para desarrollos de baja densidad en las municipalidades externas.

Durante la conferencia, un tema común fue el impacto de la globalización en la estructura espacial local. Un síntoma es la aparición de compañías y organizaciones que buscan una localización independiente más que una integración dentro de la trama económica establecida del área metropolitana. La nueva tecnología de las comunicaciones ha hecho que la proximidad física sea menos necesaria que en el pasado; esto ha reforzado otras tendencias socio-económicas hacia la descentralización.

El valor agrícola de la sabana de Bogotá ha jugado un papel importante en el control de la descentralización, y notablemente todavía hay poco tráfico entre la sabana y la ciudad. Sin embargo, los participantes en la conferencia se mostraron ambivalentes acerca de si esto es bueno o malo. Por una parte, esta condición aísla a las poblaciones externas del valle de las ventajas de la urbanización; pero por otra, limita el crecimiento urbano incontrolado y protege las tierras agrícolas.

El temor a una urbanización incontrolada de la sabana a lo largo de las vías arbitrarias de numerosas autopistas que irradian de la ciudad, plantea como pregunta si sería mejor la orientación de una descentralización planificada y sistemática hacia los poblados existentes que una expansión limitada pero no planificada. No hay respuesta simple para la ambivalencia inherente al proceso de guiar el crecimiento urbano hacia los campos agrícolas.

FIGURA 5.2.1 Ocupación de suelos en Bogotá-Sabana, 1996



Fuente: Adaptado de Bogotá-Sabana: Un territorio posible. Cámara de Comercio de Bogotá, 1998.

PATRONES DE DESARROLLO

El desarrollo residencial en Bogotá se encuentra sumamente segregado por ingreso, y los destrabados mecanismos del mercado refuerzan esta dinámica social. Los grupos de menores ingresos están concentrados en las secciones del sur y del oeste de la ciudad, en tanto que los grupos de mayores ingresos tienden a vivir en un enclave al norte del centro de la ciudad, dejando el sector central para la población de medianos y bajos ingresos.

Este patrón segregado de crecimiento se refleja también en las tendencias de crecimiento regional. Mientras que el desarrollo suburbano ha sido relativamente limitado durante la última década, los grupos de mayores ingresos se están desplazando hacia el norte, a la sabana. Muchos de estos proyectos habitacionales de baja densidad de estilo norteamericano son comunidades de acceso controlado (“enrejadas”) en antiguos poblados como Cota, Chia, Cajica y Sopo.

Soacha, al sur de Bogotá, ha experimentado un alto crecimiento de viviendas de bajos ingresos construidas informalmente, y otros proyectos de viviendas de bajos y medianos ingresos también se están produciendo dentro de los límites de las municipalidades occidentales. Estas fuerzas del mercado residencial están a su vez desplazando los asentamientos más pobres hacia los bordes del área metropolitana e incluso más allá, hacia las áreas más pobres de las colinas que no reciben servicios de infraestructura urbana y tampoco pueden ser provistas en forma particular.

El cambio más dramático en la estructura espacial de Bogotá ha sido el traslado gradual, pero definido, del centro comercial urbano hacia los asentamientos de altos ingresos del norte de la ciudad. Otras actividades que requieren áreas extensas de terreno tales como escuelas, instalaciones recreativas y cementerios, están orientadas hacia los grupos de altos ingresos de dicho sector. Esta tendencia puede verse en las grandes ciudades a través de toda América Latina. Por lo general, comenzando como centros comerciales regionales u otros tipos de actividades de altos ingresos típicas del área central, los proyectos comerciales tienden a agruparse con los proyectos residenciales para el sector de altos ingresos y las inversiones en infraestructura.

Los nuevos desarrollos industriales reflejan una lógica distinta. Están apareciendo cerca del centro de Bogotá y a lo largo del corredor occidental a través de Madrid que conecta con las autopistas más importantes hacia la costa y otras regiones del país. También hay una zona industrial en expansión alrededor de una importante intersección vial cerca de la ciudad norteña de Zipaquirá.

DESAFÍOS AL DESARROLLO PLANIFICADO

A medida que los asistentes a la conferencia analizaban instrumentos potenciales para la implementación de políticas del uso de la tierra en Bogotá, con frecuencia se planteó aplicar límites al crecimiento urbano como una posible solución. Sin embargo, muchos de los conferencistas expresaron sus dudas acerca de la efectividad de este mecanismo o de cualquier otro instrumento tradicional de planificación del uso de la tierra, ya que los límites geográficos tendrían que ser mantenidos y controlados por cada municipio individual a través de la región.

Colombia tiene una fuerte política de descentralización gubernamental que promueve la autonomía municipal, incluso en las pequeñas poblaciones con poca capacidad técnica o política para enfrentar grandes proyectos de desarrollo. Cada poblado toma sus propias decisiones en materias de uso de la tierra y desarrollo económico, basadas en las necesidades inmediatas y las fuerzas prevalecientes del mercado. Como resultado, no existe una tradición de coordinación de políticas entre Bogotá y otras municipalidades acerca de la localización más apropiada de nuevas áreas residenciales o industriales dentro de la región.

Los conferencistas de Cali, Medellín y Buenos Aires expusieron los planes de sus respectivas ciudades para guiar el crecimiento a través de la creación de subcentros agrupados y descentralizados. Este enfoque ha sido ampliamente debatido y utilizado en ejercicios académicos de planificación, pero todavía existen dudas acerca de su operación dentro del contexto físico y regulador actual. Algunos expositores afirmaron que el desarrollo de subcentros podría realizarse a través de iniciativas del sector público con los promotores privados reembolsando el costo de la infraestructura, lo cual posibilitaría el autofinanciamiento del proceso.

La cooperación pública y privada en sectores tales como el transporte por carreteras también ha recibido considerable atención en muchas ciudades. Sin embargo, convencer a los promotores privados a que respondan a los objetivos públicos de ubicación y desarrollo de infraestructura constituye otro obstáculo para la planificación en general.

Así, Bogotá, como muchas otras ciudades, se ve afectada por tendencias conflictivas tales como la autosegregación de los grupos de altos ingresos en comunidades de acceso controlado, la necesidad de los grupos de bajos ingresos de tierra dotada de servicios, las presiones del mercado sobre el uso de las tierras urbanas y agrícolas, y la autonomía municipal, todas las cuales crean corrientes perniciosas y contradictorias, tanto como opciones de política ambivalentes. El gobierno estatal, la agencia ambiental (CAR), el municipio de Bogotá y los otros municipios deben trabajar conjuntamente hacia el logro de un consenso regional en una amplia escala de servicios, incluidos transporte, agua, cloacas e instalaciones recreativas y educativas. Se necesita una mezcla de enfoques creativos y flexibles para lograr un desarrollo sostenible y equitativo.

5.3

La tierra vacante en América Latina

Nora Clichevsky | Enero 1999

La tierra vacante y su integración al mercado de suelo urbano son temas raramente investigados en América Latina. Los estudios publicados al respecto tienden a limitarse principalmente a los aspectos descriptivos, es decir, a la cantidad y al tamaño de los vacíos urbanos. El panorama actual de profundas transformaciones económicas y sociales y de cambios en los patrones de demanda de tierras en las ciudades está propiciando un giro en la percepción de estos predios en desuso: de ser un problema, se están convirtiendo en una oportunidad.

Como parte de un proyecto de investigación patrocinado por el Instituto Lincoln, en agosto de 1998 se realizó un estudio comparativo de tierra vacante en seis ciudades latinoamericanas: Buenos Aires, Lima, Quito, Rio de Janeiro, San Salvador y Santiago de Chile. Los participantes examinaron diferentes categorías de tierra vacante, los problemas que ésta genera y sus usos potenciales, así como también los cambiantes papeles de agentes tanto privados como públicos —incluso los gobiernos— en su gestión. En las conclusiones del estudio se destaca que estos espacios libres son elementos integrales de los complejos mercados de tierras de dichas ciudades y que afectan las políticas fiscales en materia de desarrollo urbano. Así, tienen un gran potencial para desarrollos a gran escala que podrían llevar a mejorar las condiciones de las áreas urbanas, reducir la polarización social y fomentar mayor igualdad para sus habitantes.

Aunque las seis ciudades del estudio varían en tamaño, todas comparten ciertas características comunes como lo son un acelerado crecimiento demográfico y territorial además de indicadores sociales similares (altas tasas de pobreza, desempleo y subempleo), déficit significativo de vivienda y de servicios públicos y altos niveles de segregación y estratificación social-geográfica. Los mercados de tierras de cada una de las ciudades tienen también características similares, aunque exhiben sus propias dinámicas en cada submercado.

CARACTERÍSTICAS DE LA TIERRA VACANTE

En esta investigación se estudiaron cuatro características principales de la tierra vacante: tenencia, cantidad, situación y duración de la condición vacante. Como regla general, la tierra vacante latinoamericana está a cargo de uno o más de los siguientes agentes, cada uno con sus políticas respectivas: gestores o subdivisores inmobiliarios legales o ilegales, pequeños propietarios que han adquirido las tierras pero que están incapacitados para desarrollarlas, especuladores de bienes raíces, agricultores, empresas estatales y otras instituciones como la Iglesia, el Ejército, el Seguro Social, etc.

Determinar cuánta tierra vacante hay en cada ciudad es una tarea compleja debido a las diferentes definiciones que se le da al término en cada país (ver tabla 5.3.1), aunadas a los numerosos obstáculos para obtener informaciones precisas, todo lo cual dificulta hacer comparaciones de datos y porcentajes en áreas metropolitanas. Aún más, en algunas de estas ciudades (San Salvador, Santiago y Buenos Aires) existe un alto número de terrenos vacantes “latentes” con edificaciones vacías o prácticamente deshabitadas, que solían estar ocupadas por antiguas empresas estatales y que actualmente están a la espera de nuevas inversiones que permitan su demolición o desarrollo.

En las seis ciudades estudiadas, el porcentaje de tierra vacante oscila desde casi un 44 % en Rio de Janeiro hasta poco menos del 5 % en San Salvador (aunque si se incluyera toda la tierra vacante “latente” de San Salvador, la suma ascendería a un 40 % de toda el área metropolitana). Como un todo, la tierra vacante de las ciudades representa un buen porcentaje de las áreas edificables —es decir, con acceso a servicios públicos— con posibilidad de albergar a una cantidad considerable de población que actualmente no dispone de acceso a espacios urbanos dotados de servicios.

La situación de los terrenos vacantes es relativamente uniforme dentro de la región. Así, mientras que en los Estados Unidos tienden a estar localizados principalmente en espacios y sitios industriales abandonados en el centro de las ciudades, en América Latina la mayoría se encuentra en la periferia, donde frecuentemente son objeto de una fiera especulación y de estrategias de retención dependiendo de su accesibilidad a las redes de servicios públicos. En cambio, hay diferencias considerables en la duración del desuso de los terrenos: en Lima y en Quito, los vacíos urbanos son relativamente “nuevos”, mientras que en Buenos Aires hay algunos que han estado desocupados durante varias décadas.

POLÍTICAS Y POTENCIAL DE DESARROLLO

Un examen de las condiciones ambientales urbanas de la tierra vacante demuestra que muchos de estos sitios son aptos para actividades residenciales o productivas, por lo que constituyen un recurso desaprovechado. No obstante, otra cantidad considerable de lotes presenta factores de riesgo importantes tales como inadecuada infraestructura básica, agua contaminada por desechos industriales, zonas sísmicas o con riesgo de inundaciones o de erosión, vías de acceso deficientes, etc. Estos terrenos no son aptos para ser urbanizados a menos que se realicen inversiones consi-

TABLA 5.3.1 Aspectos comparativos de la tierra vacante

Para fines de comparación de los datos de este estudio de seis ciudades, los participantes se basaron en la siguiente definición de tierra vacante: espacio actualmente desocupado situado dentro de los límites urbanos, sin incluir parques, plazas o áreas de protección ecológica destinadas para el uso público. Los datos recolectados son de varios años del período 1987–1996; se destacan ciertas características distintivas de la tierra vacante en cada ciudad.

CIUDAD	TIERRA VACANTE (hectáreas)	% ÁREA METROPOLITANA	CARACTERÍSTICAS ESPECIALES
Buenos Aires	43.300,0	32,0	Incluye áreas tradicionalmente carentes de servicios; la nueva legislación exige dotar de servicios a la tierra vacante.
Lima	21.283,0	7,6	Incluye sólo áreas dotadas de servicio con sistemas de agua y alcantarillado
Quito	4.802,2	21,7	---
Rio de Janeiro	54.880,0	44,0	Incluye áreas de riesgo ambiental
San Salvador	10,5	4,6	Incluye sólo el centro histórico
Santiago	5.637,4	11,4	---

derables que los resguarden contra tales problemas. Algunos podrían tener un gran potencial para la protección ambiental, aunque la conservación de la tierra sigue siendo un asunto de baja prioridad en América Latina.

En el estudio se afirma que, por lo general, los pobres urbanos no pueden pagar los altos precios de la tierra, a pesar de que estos precios varían según el submercado. Las áreas de expansión urbana dinámica que ofrecen mejores vías de acceso y redes de servicios son sumamente costosas. En varias de las ciudades estudiadas hay grandes extensiones de tierras vacantes que no están a la venta y que posiblemente permanecerán desocupadas por tiempos indefinidos; los investigadores del proyecto proponen someter dichas tierras a políticas de abaratamiento de los precios, para así abrir su accesibilidad a la población de bajos recursos.

En la mayoría de las ciudades latinoamericanas no existen políticas explícitas ni marcos jurídicos referentes a la tierra vacante, y cuando las leyes existen —como es el caso de Rio de Janeiro— se limitan a “recomendar” y por tanto resultan ineficaces. Nuevas leyes promulgadas en la ciudad de Santiago han promovido el aumento de densidad en áreas urbanas, pero todavía es muy temprano para conocer las implicancias de tales medidas¹. De igual manera, la legislación urbana suele obviar las referencias al medio ambiente. La tierra vacante podría desempeñar un papel importante en la sostenibilidad urbana, pero para ello se requiere mejorar la articulación entre las acciones ambientales y las de planificación, especialmente en el ámbito local.

Otra característica común de las áreas estudiadas, salvo Santiago, es la falta de articulación entre la política de desarrollo urbano y políticas específicas de mercados de tierras con la política tributaria. Incluso en ciudades como Buenos Aires o Quito que teóricamente han hecho una distinción impositiva entre la tierra vacante y la ocupada, no se han producido resultados verdaderos y los agentes encargados de tales terrenos han podido librarse de sanciones o alzas de impuestos a través

de una serie de “excepciones” y exenciones fiscales.

PROPUESTAS Y CRITERIOS DE IMPLEMENTACIÓN

Al mismo tiempo que aboga por una mayor influencia gubernamental en los mercados de tierras, en combinación con el establecimiento de programas de fortalecimiento institucional y creación de capacidades, entre otras medidas, el estudio presenta varias propuestas para el uso y la reutilización de tierra vacante en América Latina. Una de las propuestas fundamentales es la de incorporar la tierra vacante en el marco de las políticas generales de cada ciudad, desde un enfoque que considere su diversidad de condiciones. Como parte de un programa de objetivos de planificación urbana, se recomienda implementar políticas de expansión de espacios verdes, construir viviendas para la población de bajos ingresos y proporcionar la infraestructura necesaria. Aún más, la tierra vacante debería utilizarse para promover una “racionalidad urbana” de manera de estimular la ocupación de lotes disponibles en las regiones donde ya exista una infraestructura apropiada, y de suprimir el crecimiento urbano en aquellas carentes de dicha infraestructura.

El estudio también recomienda establecer políticas urbanas en tierra vacante mediante políticas fiscales. A este respecto, algunas de las ideas discutidas sugieren ampliar la base y los instrumentos impositivos, incorporar mecanismos de aumento de la recuperación de las inversiones públicas urbanas (“recuperación de plusvalías”), aplicar una política progresiva de impuesto inmobiliario a fin de desalentar la retención de tierras por parte de propietarios pudientes, y fomentar una mayor flexibilidad en el sistema impositivo municipal.

Estas políticas deben vincularse a otros mecanismos diseñados para frenar la expansión de la tierra vacante y la dinámica de segregación y estratificación social geográfica. Tales mecanismos podrían prever la concesión de subsidios o créditos a bajo interés para la adquisición de materiales de construcción; la asistencia técnica para la construcción de viviendas; el establecimiento de redes de infraestructura para reducir los costos; y los créditos o períodos de gracia para el pago de gastos de cierre, impuestos y tarifas de servicio a la propiedad.

Otras propuestas sugieren desarrollar programas piloto de transferencia de tierras mediante sociedades público-privadas para construir en terrenos que sean propiedad del gobierno, a fin de estimular la creación de viviendas a precios accesibles. También recomiendan reutilizar algunas tierras para producción agrícola y prestar mayor atención a los factores ambientales, con la meta de asegurar la futura sostenibilidad urbana.

NOTA

1 El Plan Regulador para el área metropolitana de Santiago tiene la meta de aumentar la densidad promedio de la ciudad en un 50 %, mientras que ciertas reformas a la Ley de Rentas hechas en 1995 imponen un impuesto predial a las tierras no edificadas con objeto de desalentar la especulación de la tierra.

5.4

El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile

Martín O. Smolka y Francisco Sabatini | Enero 2000

Pocos países de América Latina o del resto del mundo se han atrevido a poner en práctica reformas tan radicales de la política de tierras urbanas como lo ha hecho Chile en los últimos 20 años. En 1979 el gobierno comenzó a aplicar las políticas de desregulación mediante la publicación de un documento que establecía que la escasez de la tierra era un producto artificial del exceso de regulación, que había llevado a la virtual eliminación de los límites de crecimiento urbano.

Desde entonces ha habido cambios numerosos en la morfología y estructura interna de las ciudades chilenas, pero la evaluación de dichos cambios varía según la posición ideológica de quien evalúa. Si bien las políticas urbanas explícitas de orientación social han propiciado un mejoramiento significativo en lo que se refiere al acceso a la vivienda para la población de bajos recursos, algunas personas sostienen que la segregación espacial derivada de tales políticas ha perjudicado a la sociedad al indirectamente disminuir la calidad de vida, impedir el acceso al trabajo y agravar la alienación social.

Incluso antes del período del gobierno militar (1973 a 1990), Chile estaba reconocido por su sistema político unitario y centralista caracterizado por una fuerte presencia del Estado en la economía y la política. Esta sociedad con cultura relativamente homogénea se diferencia de otros países latinoamericanos por su fuerte tradición legalista. De la misma manera, las ciudades chilenas exhiben marcados contrastes cuando se las compara con sus homólogas latinoamericanas. Prácticamente no hay mercados de suelo informales; la tenencia de la tierra ha sido casi completamente regularizada mediante programas públicos radicales; y la mayoría de los pobres urbanos viven en áreas urbanizadas cuyas calles principales están pavimentadas. La violencia urbana, a pesar de su tendencia creciente, es aún mínima si se la compara con el resto del continente.

POLÍTICAS DE LIBERALIZACIÓN Y SUS PROBLEMAS

Entre los aspectos más innovadores de la política urbana chilena figuran los siguientes:

- La eliminación de límites al crecimiento urbano, manteniendo al mismo tiempo la designación de áreas sensibles para la protección ambiental. Esta medida tuvo dos propósitos: 1) delegar un papel de liderazgo en el desarrollo urbano y uso de la tierra a las fuerzas del mercado, y 2) reducir los precios del suelo.
- El establecimiento de un sistema de subsidios destinado a reducir el déficit de vivienda. Considerado por muchos como el pilar de la política habitacional de Chile, el sistema de subsidios se percibe como la síntesis original y más innovadora de las políticas de liberalización con la tradición estadista de Chile. A través de este programa se canalizan subsidios sustanciales a familias (sobre la base del ingreso familiar, estructura familiar, capacidad de ahorro demostrada y condición de vivienda actual) a fin de financiar viviendas facilitadas por el sector privado según ciertos criterios preestablecidos. Como resultado, Chile se ha destacado por ser el único país de la América Latina en donde, desde 1992, el aumento de viviendas nuevas ha sido más acelerado que la formación de nuevos hogares, lo cual ha eliminado gradualmente el déficit habitacional.
- El desalojo de los asentamientos pobres de áreas de altos recursos, además de otras políticas evidentemente segregacionistas. No muchos países se atreverían hoy en día a poner en práctica tales políticas que sin duda suscitarían una fuerte oposición en sociedades menos autocráticas que reconocen como legítimos los derechos de sus habitantes pobres.

Si bien algunos de los logros de estas políticas de liberalización se han reconocido ampliamente como positivos —particularmente en lo que se refiere a la regularización legal y física o urbanística y la cantidad de vivienda social proporcionada— muchos chilenos creen que las políticas de los últimos 20 años han sido fuente de nuevos problemas, entre ellos:

- Expansión urbana desenfrenada, con sus consiguientes efectos de aumento de tráfico y peligrosos niveles de contaminación del aire. Como ejemplo, los niveles de contaminación del aire en Santiago son equivalentes a los de ciudades tres veces mayores tales como Ciudad de México y São Paulo, incluso con un uso relativamente bajo del automóvil.
- La formación de vecindades de bajos recursos, pobremente equipadas y socialmente segregadas. En el contexto de una creciente inseguridad económica y laboral, estas áreas se convierten en un núcleo de problemas sociales como drogadicción y delincuencia, apatía y alienación juvenil¹. Cualquier visitante a Santiago, la capital chilena, no puede dejar de notar el marcado contraste entre la opulencia de comunas² pudientes y planificadas tales como Las Condes, frente a la monotonía de vecindades desarrolladas por constructores privados en comunas periféricas, como Maipú y La Florida (ver Figura 5.4.1).
- El aumento continuo del precio de la tierra. En contraposición a las predicciones hechas por los responsables de las políticas de liberalización, el precio del suelo chileno ha aumentado y absorbido una porción aun mayor del programa de subsidio habitacional³. Algunos analistas aseveran que los precios de la tierra ya corresponden a un 60 a 100 % del subsidio. Esto no sólo está seriamente comprometiendo la capacidad de sustentación del sistema de cupones, sino que

está forzando a los sectores más pobres a salir del programa. No obstante, estos aumentos en los precios de la tierra no deberían sorprender, si se piensa en las experiencias similares de otros países donde las políticas de liberalización han influido en las expectativas de demandas futuras de alternativas más baratas de desarrollo en la periferia urbana, como alternativa a los centros congestionados.

No está claro si estos cambios urbanos pueden atribuirse directamente a la eficacia de las políticas urbanas de mercado, o a la positiva evolución de la economía chilena en general. El crecimiento sostenido del producto interno bruto, con un promedio del 7 % anual desde 1985, se interrumpió sólo recientemente debido a los efectos de la crisis asiática.

EXPANSIÓN DEL DEBATE

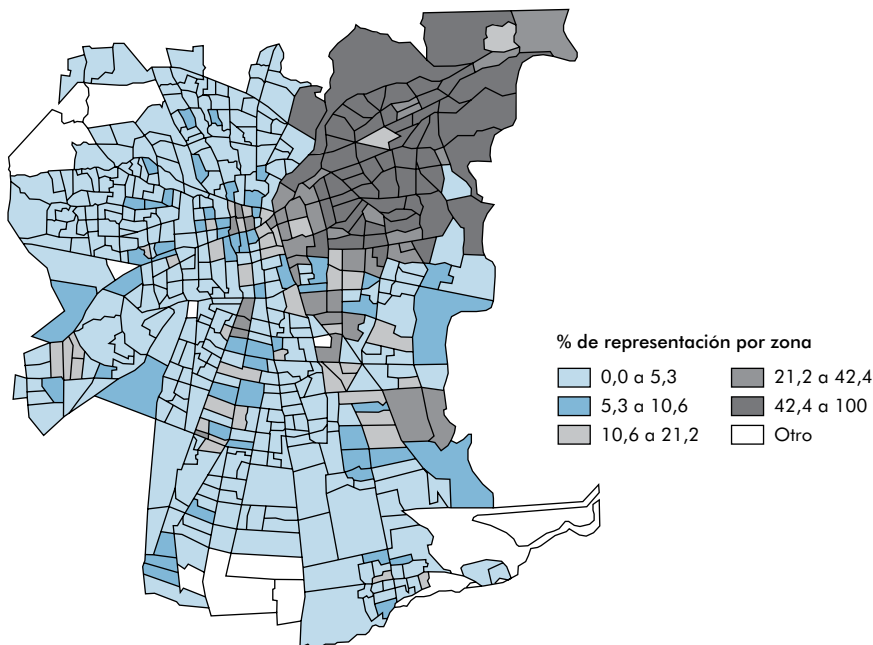
A pesar de que la liberalización de los mercados de suelo urbano en Chile constituye una experiencia interesante e innovadora desde un punto de vista internacional, el debate público interno ha sido limitado. No obstante, los logros y problemas de la liberalización han llegado a tal punto de importancia que últimamente han estimulado un nivel generalizado de preocupación y una variedad de planteamientos. Más aún, el gobierno está proponiendo una serie de modificaciones de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones, que traerían consigo una serie de cambios significativos, entre ellos:

- ampliación de las responsabilidades de planificación urbana, las cuales tendrían que incluir todos los espacios del territorio (no solamente las áreas urbanizadas dentro de cada municipalidad, como se hace en la actualidad), y
- la aplicación de una serie de regulaciones económicas o de mercado tales como la emisión de certificados de “constructibilidad” especiales, diseñados para conservar el patrimonio arquitectónico del país, y la creación de “zonas de desarrollo urbano condicionado” para favorecer esquemas mixtos de uso del suelo.

Pese a la importancia que tienen estas potenciales modificaciones sobre la planificación futura, todavía no ha habido una discusión cabal sobre las mismas. La propuesta legislativa no incluye consideraciones teóricas ni explicaciones justificativas de los cambios propuestos.

Para facilitar un debate centrado en los temas anteriores, Carlos Montes, presidente de la Cámara de Diputados de Chile, invitó al Instituto Lincoln a participar en un seminario coordinado con el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. El seminario, llamado “A 20 años de la liberalización de los mercados de suelo urbano en Chile: Impactos en la política de vivienda social, el crecimiento urbano y los precios del suelo”, tuvo lugar en octubre de 1999 en la ciudad de Santiago. Allí se reunieron miembros del Congreso chileno y de la comunidad comercial (promotores inmobiliarios, líderes financieros, etc.), oficiales de organismos públicos (ministerios, municipalidades, etc.), especialistas y representantes de organizaciones no gubernamentales para participar en un animado debate. En la discusión se notó una marcada polarización ideológica entre las metodologías “liberal” y “progresista” utilizadas para entender y resolver los

FIGURA 5.4.1 Santiago: Distribución del grupo de mayores ingresos (10,6 % superior de los hogares)



Fuentes: Sabatini, Francisco y otros. 1999. *Segregación social en Santiago, Chile: Conceptos, métodos y efectos urbanos* (monografía); e Instituto Nacional de Estadísticas-ICCOM. 1994. *Estratificación social según el censo de población de 1992*. Santiago, Chile.

asuntos de la liberalización, es decir, “más mercado” frente a “más Estado”.

Desde el punto de vista liberal⁴, estos problemas emergen y persisten debido a que los mercados de tierra no han sido nunca suficientemente liberalizados. De hecho, algunos liberales insisten en que la intervención pública no desapareció nunca, y creen que la regulación más bien aumentó después de que Chile retornara a la democracia en 1990. Por ejemplo, los liberales citan varios medios, a menudo indirectos, que utiliza el Estado para restringir el libre crecimiento de las ciudades, tales como cuando se intenta ampliar áreas designadas con protección ambiental y cerradas a usos urbanos, o se impone un criterio oficial y casi homogéneo de densificación para todo espacio urbano. También aseveran que los ciudadanos deberían tener la libertad de elegir diferentes estilos de vida, y que las autoridades deberían limitarse a informar a los ciudadanos sobre el costo privado y social de sus opciones, con el entendimiento implícito de que tales costos están reflejados en los precios del mercado cuando hay un funcionamiento eficaz de los mercados de suelo urbano, es

decir, cuando están completamente liberalizados.

La principal explicación ofrecida por los liberales sobre los problemas de equidad y eficiencia que enfrenta el desarrollo urbano chileno actual son los avances insuficientes en la aplicación de criterios para “internalizar las externalidades”, particularmente externalidades negativas. Tal como lo han clamado apasionadamente algunos de los representantes de este grupo, se debería permitir a los agentes privados actuar con libertad, siempre que éstos estén dispuestos a hacerse cargo de los costos sociales involucrados.

Por otra parte, los progresistas creen que la liberalización se ha excedido en su abordaje de mercado y ha dejado muchos problemas sin resolver, tales como el aumento en los precios del suelo, los problemas en la calidad y durabilidad de la vivienda, las condiciones de servicio de la tierra, los problemas sociales asociados con la pobreza urbana y los problemas de eficiencia y equidad derivados de los patrones de crecimiento de las ciudades, por ejemplo, la disparidad entre áreas dotadas de servicios públicos y las localidades seleccionadas para proyectos privados de desarrollo.

Estas críticas reconocen la naturaleza imperfecta de los mercados urbanos y la necesidad de tener mayores niveles de control e intervención. Entre las formas de intervención recomendadas por muchos progresistas se encuentran los instrumentos de recuperación de plusvalías, los cuales raramente han sido empleados o incluso considerados en programas de financiamiento para la provisión pública de nueva infraestructura y nuevos servicios urbanos. La creación de tales mecanismos apoyaría la idea de internalizar las externalidades, un punto de relativo consenso entre progresistas y liberales. La diferencia principal es que los liberales restringirían la recuperación de plusvalías a la recuperación pública de costos específicos, mientras que los progresistas considerarían el derecho a recuperar toda la plusvalía que resulte de cualquier acción pública, bien sea como resultado de inversión como de regulación.

En términos más generales, los progresistas claman que no todo puede medirse estrictamente en términos monetarios. Hay valores y objetivos urbanos relacionados con la política pública que no pueden conseguirse a través del mercado, ni siquiera por ley, tal como el sentido de comunidad. Aunque mayormente se le desatiende en las nuevas opciones habitacionales facilitadas por promotores privados a familias de bajos recursos, tales como el sistema de vales, la solidaridad comunitaria es un asunto de enorme importancia para contrarrestar los problemas sociales que la segregación espacial tiende a exacerbar. La protección ambiental es otro ejemplo de un objetivo de política urbana para el cual las “etiquetas de precios” son de dudosa eficacia.

Con respecto al crecimiento libre de las ciudades y la idea de respetar las opciones para sus ciudadanos, los progresistas apuntan a los fuertes costos ambientales y sociales que normalmente acompañan al crecimiento descontrolado. También hacen notar el hecho de que el único grupo que realmente puede elegir su estilo de vida a través del mercado es la minoría pudiente. Si bien conceden que hay beneficios en la concentración, los progresistas también expresan sus inquietudes sobre el exceso de densificación. Algunos chilenos han expresado interés en una autoridad metropolitana que maneje los asuntos regionales, y también en el uso de inversión en infraestructura

pública como forma de orientar el crecimiento.

Las respuestas adecuadas a estos asuntos y perspectivas implican algo que va más allá de soluciones técnicas o fiscales, tales como el punto al cual los promotores realmente pagan por el costo total de los cambios que imponen en la sociedad (para no hablar del problema de evaluar los costos con precisión) o la sustentación del sistema de vales bajo demanda, que constituye la base de la política habitacional de Chile. Las soluciones también involucran inquietudes de mayor amplitud y con más contenido valórico, tales como los costos ambientales del crecimiento descontrolado y la importancia de mantener las identidades e iniciativas comunitarias locales. La discusión continúa en el Congreso y en otros entornos, pero es de esperar que pase un tiempo antes de que los bandos opuestos lleguen al consenso.

NOTAS

- 1 En contraste con el resto del continente, las drogas no eran un problema mayor en Chile hasta hace poco tiempo.
- 2 El área metropolitana de Santiago se compone de 35 jurisdicciones administrativo-políticas independientes llamadas comunas.
- 3 Jones, Gareth A. 1998. Comparative policy perspectives on urban land market reform. *Land Lines* 10(6): 1-4.
- 4 El uso del término "liberal" corresponde a su connotación en Chile, referida a la fuerte influencia del principio económico del libre mercado, tal como la aboga la teoría desarrollada por la Escuela de Chicago.

5.5

El suelo como recurso para promover el desarrollo en Cuba

Ricardo Núñez, H. James Brown y Martim O. Smolka | Marzo 2000

Actualmente se está llevando a cabo en La Habana, Cuba, un programa de estudio de aprovechamiento del suelo y de su valor para fines de facilitar la revitalización física y el desarrollo económico en Cuba. Participan en dicho estudio investigadores del Instituto Lincoln y del Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC).

Durante la era soviética, la economía cubana estaba caracterizada por un modelo económico de decisiones tomadas “desde arriba”, en el cual los organismos estatales eran los principales actores de la economía y del desarrollo. La planificación era autocrática e inflexible, el comercio dependía principalmente de los países del bloque socialista, la capacidad financiera estaba centralizada en el presupuesto nacional y no existía un sistema tributario. Las reformas jurídicas, financieras y económicas puestas en marcha desde 1990 han ayudado a crear un entorno institucional conducente al aumento de la eficiencia económica y de la participación cubana en el mercado mundial (ver tabla 5.5.1).

Así y todo, la economía de Cuba sigue tropezando con enormes dificultades que han afectado seriamente la sustentación del estándar de vida de sus habitantes, la calidad de los servicios sociales y públicos y los programas de desarrollo económico en general. Para citar un ejemplo, en 1995 el producto interno bruto (PIB) de la isla se había reducido a la mitad de su valor de 1989, mientras que la capacidad de importación había caído de manera precipitosa, desde unos US\$8 mil millones a US\$2 mil millones anuales.

El gobierno cubano ha tratado de promover el turismo como la fuente principal de generación rápida de esas divisas tan necesarias. Siendo una isla del mar Caribe, Cuba ofrece atracciones turísticas que van desde playas magníficas hasta el patrimonio arquitectónico del Centro Histórico de La Habana (declarado “Patrimonio de la Humanidad” por la UNESCO), así como otras áreas naturales, históricas y culturales ubicadas a lo largo y ancho del país. Sin embargo, para estimular la industria turística se precisan socios internacionales que emprendan el desarrollo de hoteles,

tiendas, restaurantes y la ampliación del aeropuerto. El hecho de que la mayoría de las tierras disponibles para el desarrollo está en manos del Estado es un elemento crítico de la estrategia cubana para atraer promotores y turistas extranjeros.

El plan gubernamental de poner en marcha su propia industria turística ha tenido resultados alentadores. Por ejemplo, el número de visitantes a la isla aumentó de unos 2.000 en 1967 a más de 1,4 millones en 1998. Sólo durante los últimos cinco años, un grupo de inversionistas extranjeros ha aumentado sus operaciones en varios sectores económicos de Cuba, particularmente en el sector turístico. Como resultado, se han construido 2.000 nuevas habitaciones hoteleras en La Habana, con lo cual la capacidad total actual alcanza más de 10.700 habitaciones. En la nación hay 31.600 habitaciones hoteleras, y se planea aumentar la capacidad a 40.000 en el transcurso de los próximos dos años. Aproximadamente el 80 % de las nuevas construcciones cubanas están directa o indirectamente relacionadas con el sector turístico. Ciertas estimaciones indican que la tierra y los inmuebles estatales ya destinados a estos nuevos proyectos representan unos US\$500 millones. Cabe destacar que este desarrollo se ha logrado en ausencia de un mercado de suelo formal.

POLÍTICAS DE SUELO PARA FOMENTAR EL DESARROLLO

El suelo ha sido utilizado de varias maneras para incentivar el desarrollo y generar ingresos públicos. Primero que todo, el gobierno cubano lo ha utilizado como su contribución capital en asociaciones conjuntas con promotores internacionales. Por ejemplo, la empresa canadiense VanCuba Holdings, S.A. se asoció a medias con el gobierno cubano en un proyecto de construcción de once hoteles. La participación cubana del 50 % consiste en el aporte del suelo; por su parte, se espera que la compañía canadiense invierta US\$400 millones. Se han realizado operaciones conjuntas similares con promotores canadienses, españoles, italianos e israelíes en una variedad de proyectos, principalmente inmobiliarios y turísticos.

Dado que la principal contribución cubana a estas asociaciones internacionales es el suelo, es fundamental verificar que su valor financiero represente el 50 % del capital social del proyecto. Cuando el valor monetario de la tierra aportada

TABLA 5.5.1 Resumen de las principales reformas

1990	Apertura de la economía a inversionistas extranjeros
1991	Reorientación del comercio internacional cubano
1992	Introducción de modificaciones a la Constitución de 1976 Introducción de nuevas formas de propiedad no estatal Eliminación del monopolio estatal del comercio exterior Expansión de sociedades mercantiles privadas extranjeras
1993	Entrega a trabajadores de tierra de antigua posesión estatal
1994	Reestructuración de los organismos de administración central del Estado Apertura del mercado agropecuario a partir de mecanismos de oferta y demanda
1995	Restablecimiento de la planificación indicativa e introducción de indicadores financieros Inicio del redimensionamiento empresarial estatal Regularización de la circulación de divisas fuertes en el sistema bancario Aprobación de nuevas leyes de inversiones extranjeras Gradual introducción de los componentes de un sistema tributario Aprobación de la Ley de Reestructuración del Sistema Bancario
1997	Aprobación del Decreto Ley sobre Zona Franca

ha sido inferior al 50 %, el socio extranjero frecuentemente ha desempeñado un papel crítico para ayudar a su contraparte cubana a solicitar crédito de bancos internacionales o instituciones financieras a fin de compensar la diferencia. Más recientemente, el crédito para asegurar el 50 % de la participación cubana ha provenido directamente del Banco Central de Cuba (a bajas tasas de interés), no de entidades bancarias internacionales.

Un segundo mecanismo de uso creciente para estimular el desarrollo es el de los arriendos de tierras para proyectos comerciales y de oficinas. Esta modalidad cuenta con muchos adeptos puesto que la venta directa de la tierra estatal es posible únicamente en situaciones muy especiales. Los alquileres se negocian según el valor específico de la tierra, y se establecen por 25 años previo acuerdo de las partes negociantes. Además, es posible revisar los contratos de alquiler y prolongarlos por otros 25 años si las partes involucradas en las renegociaciones están de acuerdo sobre los nuevos criterios. Actualmente existen varios proyectos de este estilo con inversionistas extranjeros, y el área estimada de desarrollo en La Habana sobrepasa las 100 hectáreas.

Tercero, el gobierno cubano ha celebrado acuerdos de alquileres directos en tierras estatales en zonas francas que en algunos casos generan alta rentabilidad. Ya unas 120 empresas privadas extranjeras y público-privadas se han establecido en dos zonas comerciales de La Habana.

Tanto los arriendos como los alquileres directos del suelo del Estado son importantes fuentes de nuevos fondos que, a su vez, se inyectan en la economía local para mejorar la calidad de vida de las comunidades locales mediante la prestación de servicios sociales (educación y salud), el desarrollo de proyectos económicos, la modernización y ampliación de la infraestructura básica y la generación de empleos. Como ejemplos del impacto positivo generado por estos ingresos para la ciudad y la comunidad figuran el nuevo Aeropuerto Internacional de La Habana, la creación y el mejoramiento de un sistema telefónico digital y los proyectos del parque metropolitano en la región del río Almendares.

Otro interesante mecanismo de recuperación de plusvalías resultante de las inversiones públicas es el establecido por la Oficina del Historiador, la entidad pública encargada de promover, financiar y desarrollar el programa de revitalización de La Habana Vieja. Esta oficina ya comenzó a recaudar impuestos directos e indirectos que suman el 35 % de los ingresos de empresas privadas no relacionadas con la Oficina, tales como hoteles, establecimientos comerciales y restaurantes que se han beneficiado de las labores de rehabilitación del distrito histórico. Tales ingresos externos, así como también las entradas generadas por proyectos iniciados por la oficina misma, se utilizan en una especie de fondo rotativo para financiar no sólo inversiones adicionales en el ambiente construido, sino también una variedad de programas sociales entre los que figuran viviendas, hogares para ancianos y actividades educativas y culturales en La Habana Vieja. Los ingresos totales de la Oficina sobrepasaron los US\$40 millones en 1998, y US\$50 millones en 1999. El gobierno también está negociando otras clases de programas de generación de ingresos para capturar los incrementos del valor del suelo, para financiar la rehabilitación de las áreas del Paseo del Prado y Rampa en La Habana, así como el proyecto de desarrollo Boca de la Chorrera en la boca del río Almendares.



Una escena típica de calles en La Habana.

DIFICULTADES DE APLICACIÓN

No ha sido tarea sencilla aplicar estas diferentes herramientas de recuperación de plusvalías. En lo que se refiere a los gravámenes indirectos y directos introducidos en La Habana Vieja, muchos dueños de negocios aducen que sus fuentes de ingresos no son resultado de las labores de mejoramiento de la Oficina del Historiador, y que por tanto no deberían estar obligados a pagar impuestos. Por ejemplo, la empresa petrolera cubana (CUPET) tiene su sede en un área valiosa en el corazón del centro histórico, pero no paga el impuesto. La compañía argumenta que sus fuentes de ingresos (es decir, sus instalaciones y redes de distribución) están situadas fuera del centro, y que por tal motivo no se benefician del proceso de rehabilitación.

Los acuerdos de alquiler por 25 años ilustran otro problema que surge del dilema implicado por las “metas a corto plazo” frente a las “metas a largo plazo”, porque los acuerdos no incluyen una actualización periódica de pagos de alquiler. Por una parte, si los pagos se establecen sobre la base del valor y uso existente, las autoridades públicas corren el riesgo de perder considerables recursos financieros que podrían derivarse de estas inversiones y otros cambios en el valor del suelo a lo largo del período de alquiler de 25 años. Sin embargo, si las autoridades intentan capturar el esperado aumento del valor inmediatamente, tendrán dificultades para vender esos costosos proyectos a inversionistas cautelosos.

Un obstáculo principal para implementar todos estos instrumentos en Cuba es la falta de un

sistema jurídico adecuado para el desarrollo de bienes raíces y préstamos hipotecarios. Ya existen borradores de nuevas propuestas de leyes inmobiliarias, pero aún no se han adoptado las leyes que se esperaban introducir el año pasado. Esta situación incierta e impredecible puede entorpecer la formación de sociedades comerciales serias, para lo que suelen requerirse características de estabilidad, transparencia y visión a largo plazo. Además, esta falta de amparo de la ley puede alejar a promotores de calidad que podrían ser capaces de realizar proyectos más sofisticados y de mayor envergadura. Como resultado, el gobierno cubano ha recibido menos propuestas sólidas y ha estado aceptando proyectos menores con promotores internacionales menos establecidos.

Estos proyectos menores son a veces problemáticos por varias razones. Primero que todo, frecuentemente se destinan a las zonas más deseables de La Habana, aun cuando no sean necesariamente apropiados para dichas zonas. Segundo, están obligados a depender de infraestructura existente, dado que no son lo suficientemente grandes como para aportar esa inversión adicional. Tercero, la calidad estética e incluso los servicios básicos de estos nuevos hoteles o apartamentos son algunas veces cuestionables. Dado que estas edificaciones afectan la imagen general de la ciudad, pueden incluso ejercer un efecto negativo y contribuir a la desvalorización de la zona.

Otro problema relacionado es la incertidumbre que deben afrontar los promotores al tratar con nuevas instituciones y políticas que están siendo negociadas dentro del gobierno cubano al mismo tiempo que se están implementando en la calle. Mientras las políticas están siendo objeto de revisión, el gobierno ha introducido una moratoria para nuevos proyectos de desarrollo en ciertas áreas de La Habana y ha retrasado el proceso de negociación de bienes inmobiliarios en general. La inestabilidad y falta de confianza en los organismos y políticas gubernamentales pertinentes conllevan riesgos que desalientan a los inversionistas privados de proyectos comerciales o residenciales a largo plazo. Obviamente, ello perjudica los costos de desarrollo y las tasas de rentabilidad esperadas.

Finalmente, la ausencia de mercados formales dificulta efectuar avalúos del suelo y enturbia las transacciones. Los organismos gubernamentales involucrados en proyectos de desarrollo tienen dos opciones: 1) utilizar los precios administrativos para determinar el valor de alquileres o aportes financieros, aun cuando la base de estos precios puede no reflejar el valor real de los atributos del suelo; o bien, 2) negociar el precio con promotores extranjeros sobre la base de la dinámica de la región en particular. Ambas opciones están limitadas por la carencia de transacciones comerciales continuas e independientes sobre las cuales evaluar los precios reales.

DILEMAS DE LA POLÍTICA DEL SUELO

Si bien es cierto que Cuba ha hecho avances significativos, también es cierto que se está enfrentando a muchos problemas para utilizar la tierra de una manera eficaz para estimular el desarrollo y generar recursos financieros. Por ejemplo, muchos proyectos pequeños y “convenientemente” pueden acelerar los desarrollos y la generación de ingresos, pero no tienen la capacidad de crear una visión más amplia para usos futuros del suelo y frecuentemente causan daños a la infraestruc-

tura histórica y al ambiente natural. Por otra parte los proyectos mejores financiados y de más envergadura pueden crear tal visión y mejorar el medio ambiente, pero son mucho más difíciles de negociar y exigen más tiempo.

Más aún, los proyectos más grandes pueden requerir inversiones cuantiosas en la infraestructura básica dada la deficiente calidad de las condiciones existentes. El gobierno ha carecido de los recursos necesarios para apoyar estas inversiones (lo cual amenaza la sustentación de las nuevas intervenciones urbanas) y los proyectos pequeños no son capaces de afrontar tales cargas. Además, incluso si los proyectos grandes pueden financiar las inversiones en infraestructura, corren el riesgo de convertirse en enclaves exclusivos separados de la comunidad vecina al proporcionar la infraestructura sólo como parte de su propio proyecto. El problema que se plantea aquí es cómo financiar la infraestructura de una manera no excluyente a fin de alentar otros proyectos de desarrollo de menor escala. Para ello se están estudiando tres opciones que actualmente son objeto de debates acalorados:

- intervenciones pequeñas e individualizadas que utilicen alquileres para ocupar zonas de la ciudad equipadas con una buena infraestructura;
- enclaves de grandes establecimientos turísticos y comunidades enrejadas que puedan financiar la infraestructura mediante tributos y tasas de desarrollo, y cuyas negociaciones incluyan cláusulas que impidan procesos de exclusión; o
- políticas más amplias para la recuperación de plusvalías, a ser aplicadas usando bienes inmobiliarios para generar ingresos de una manera que fomente la conservación del patrimonio histórico y la solidaridad comunitaria, al mismo tiempo que impida la segregación social, la urbanización desenfadada y otros efectos negativos.

Otro aspecto del debate entre los expertos cubanos de planificación y desarrollo se refiere a las ventajas y desventajas de introducir mercados libres de tierras acompañados de un fuerte sistema tributario, en contraposición a seguir manteniendo el manejo público de la tierra estatal. Los partidarios de introducir los mercados libres de tierras opinan que es un paso necesario al desarrollo, para que así Cuba pueda beneficiarse de los vínculos con la economía mundial y con diferentes clases de inversiones extranjeras. Estos expertos también defienden la idea de desarrollar mecanismos de captura de las plusvalías urbanas.

Por su parte, el grupo que defiende la continuación del sistema actual señala el éxito cubano en aspectos tales como la reducción de la segregación espacial, el equilibrio de los servicios sociales y urbanos, la conservación del patrimonio histórico y otros valores patrimoniales de la ciudad, y la reservación de suficiente tierra para los proyectos de desarrollos futuros. También apunta a la reciente experiencia latinoamericana con los mercados libres, que han redundado en mayor segregación entre ricos y pobres, falta de servicios sociales en las zonas pobres de las ciudades, aumento de la violencia urbana, especulación y problemas ambientales.

En resumen, la agenda cubana de desarrollo de suelo tiene dos prioridades: establecer un sistema legal con parámetros claros, e introducir mecanismos rigurosos y transparentes para efectuar

los avalúos de inmuebles y suelos. Además, la diversificación de los socios cubanos disponibles para participar en proyectos de desarrollo internacionales ayudará a establecer criterios para una perspectiva de planificación a largo plazo que alentará la realización de proyectos de infraestructura de gran escala y la provisión continua de beneficios a la comunidad. En realidad, todos estos asuntos e inquietudes no son muy diferentes a los desafíos que enfrentan otros países en vías de desarrollo en el tema de las políticas del suelo. El continuado estudio del valor de la tierra como un instrumento de desarrollo en Cuba ofrece lecciones importantes para investigadores y funcionarios públicos de toda América Latina.

5.6

La tierra como factor estratégico para el desarrollo urbano en el Estado de México

Fernando Rojas y Alfonso Iracheta | Septiembre 1997

México está comenzando a crear un entorno propicio para utilizar las plusvalías para fines de desarrollo. Las recientes reformas constitucionales y jurídicas han permitido un proceso más claro para la adjudicación y comercialización de la tierra. Los mercados de bienes raíces están suplantando gradualmente los rígidos arreglos de tenencia que hicieron surgir mercados informales caracterizados por acuerdos confusos o arbitrarios y transacciones costosas. El sector privado se está enfocando hacia las áreas de viviendas de bajos ingresos y los arreglos entre el sector público y privado que buscan un desarrollo urbano equilibrado y sostenible.

El Estado de México lanzó PRORIENTE, un programa integral destinado a promover la interacción entre el gobierno, las empresas y la comunidad con el fin de administrar y financiar conjuntamente el desarrollo urbano en la región oriental del estado. PRORIENTE tiene como visión la creación de “nuevas ciudades” alrededor de la megalópolis de Ciudad de México, que se caractericen por un crecimiento equilibrado entre la densificación demográfica, las actividades generadoras de ingresos y la protección del medio ambiente. Un objetivo primordial del programa es crear empleos en los mismos asentamientos nuevos y en sus alrededores.

Dado el patrón intrincado de intereses involucrados, PRORIENTE ha adoptado un enfoque intersectorial e interjurisdiccional. De hecho, PRORIENTE requiere que el Estado de México tome la iniciativa para coordinar las políticas e instrumentos fiscales y de tierras entre el gobierno federal, el gobierno de oposición del Distrito Federal (recién elegido) y los numerosos municipios que en su mayoría están en control de los partidos de oposición.

PRORIENTE enfrenta enormes desafíos:

- Se calcula que el crecimiento de la población en la región, desde el presente hasta el año 2020, será de cinco millones de habitantes.
- La deforestación y urbanización desorganizada de áreas agrícolas están llevando a una mayor desertificación de la región.

- Es necesario aplicar políticas innovadoras y acuerdos contractuales para crear mercados inmobiliarios eficaces.
- La urbanización descontrolada ha sido causada tanto por los promotores inmobiliarios privados que especulan con el precio de la tierra e ignoran la planificación urbana y los cuantiosos aumentos de las plusvalías, como por los asentamientos de inmigrantes de bajos ingresos. Los nuevos mecanismos para la recuperación pública de plusvalías que surgen de las nuevas políticas o decisiones administrativas tendrán que enfrentar una resistencia feroz.
- Hay mucha deficiencia en materia de impuestos inmobiliarios y la estructura del impuesto a la propiedad está plagada de muchas excepciones. Los catastros suelen estar desactualizados y no tienen suficiente conexión con el sistema de transferencia y registro de bienes raíces.
- En un país que siempre ha tenido un gobierno federal fuerte, prácticamente son desconocidas las alianzas entre el sector público y privado que rindan cuentas ante las comunidades y operen con transparencia.
- Las relaciones fiscales intergubernamentales y los acuerdos interjurisdiccionales han estado marcadas por la voluntad y el abrumador poder fiscal del gobierno federal que controla el 80 % de los ingresos públicos, en comparación con el 4 % para los municipios y el 16 % para el estado. El gobierno local y el regional apenas comienzan a experimentar con las coaliciones políticas y con los gobiernos multipartidistas.

En vista de estos obstáculos y desafíos, los dirigentes de PRORIENTE han adoptado un enfoque participativo y negociador cuyos resultados empiezan a ser visibles. Las empresas han integrado conglomerados a gran escala capaces de cubrir las enormes necesidades de capital y tecnología de gestión que tiene la región. El gobierno federal, el Distrito Federal, los municipios y las comunidades son bienvenidos en la mesa de negociación para participar en un proceso continuo que nutre un programa en expansión y no una política o meta institucional específica.

El Instituto Lincoln reconoce que este proyecto constituye una excelente oportunidad para estudiar la compleja función de la tierra como factor estratégico para el desarrollo urbano en toda América Latina. En abril pasado el Instituto coordinó un seminario sobre mercados urbanos en la ciudad de Toluca y sigue ejerciendo su función como caja de resonancia para los legisladores y oficiales ejecutores de políticas del Estado de México y demás actores públicos y privados que participan en PRORIENTE.

Además, un equipo del Instituto coopera actualmente con otras instituciones y profesionales para intercambiar experiencias internacionales sobre el proceso de creación de políticas y el aspecto operativo del programa PRORIENTE. Se presta atención especial a la sostenibilidad y posibilidad de duplicación de las estrategias que facilitan la transición desde sistemas restrictivos de tenencia de la tierra, gestiones con deficientes impuestos a la propiedad y recursos fiscales sumamente centralizados, hacia mercados inmobiliarios competitivos e iniciativas locales para el uso de la tierra que fomenten el desarrollo. El Instituto utilizará esta experiencia en México para diseñar cursos en otros países que se encuentren en situaciones semejantes.

5.7

Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas

Mario Lungo | Octubre 2002

Como parte de las actividades educativas del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln, en junio pasado se dictó el Curso de Desarrollo Profesional “Gestión de la tierra en grandes proyectos urbanos en América Latina”, el cual se centraba en los aspectos más importantes y desafiantes de este tema de planificación territorial. Académicos, funcionarios públicos y representantes de empresas privadas de 17 países participaron en las presentaciones y las discusiones. Este artículo presenta una síntesis de los principales temas, preguntas y retos planteados durante la ejecución de estos complejos proyectos.

Los macroproyectos de renovación urbana han pasado a ser materia importante en muchas naciones de América Latina en los últimos tiempos, debido en parte a los cambios propiciados por los procesos de globalización, la desregulación y la introducción de nuevos enfoques en la planificación urbana. Estos proyectos comprenden numerosos tipos de intervenciones, pero se caracterizan primordialmente por su gran magnitud en tamaño y escala, lo que plantea un reto para los instrumentos tradicionales de gestión y financiamiento urbanos.

Los proyectos urbanos de gran escala no se consideran una novedad en América Latina. Entre los diversos elementos de los proyectos de desarrollo encontramos la renovación de cascos históricos; la conversión de parques industriales abandonados, áreas militares, aeropuertos o estaciones ferroviarias; grandes proyectos de rehabilitación de viviendas marginales; y construcción de modelos novedosos de transporte público. No obstante, este nuevo tipo de intervención se caracteriza por al menos cuatro rasgos fundamentales:

- una estructura de gestión urbana que implica la asociación de varios actores públicos y privados, nacionales e internacionales;
- necesidades considerables de financiamiento que requieren formas complejas de interrelaciones entre estos actores;
- la concepción e introducción de nuevos procesos urbanos que tienen por finalidad transformar la ciudad; y
- el cuestionamiento de las perspectivas tradicionales de planificación urbana, puesto que estos proyectos tienden a sobrepasar el alcance de las normas y políticas prevalecientes.

La última característica se reafirma con la influencia de diferentes estrategias de planificación y los efectos de grandes proyectos urbanos en varias ciudades de todo el mundo (Powell 2000). Un proyecto que ha ejercido influencia en muchos planificadores y funcionarios públicos de ciudades latinoamericanas fue la transformación de Barcelona en preparación para los Juegos Olímpicos de 1992 (Borja 1995). Este enfoque ha sido la inspiración de varios proyectos en América Latina y en algunos casos lo han emulado directamente (Carmona y Burgess 2001), pero también ha enfrentado duras críticas (Arantes, Vainer y Maricato 2000). Se ha visto cómo un proceso de conveniencia a través del cual un grupo con poder de decisión o actores con intereses privados logran eludir la planificación oficial y las normativas existentes que se consideran como muy dependientes del debate público (democrático). Como resultado, la mayoría de estos proyectos tienden a ser elitistas porque desplazan los vecindarios de bajos ingresos mediante un uso regenerado y segregado del suelo para la clase media, o producen exclusión social porque apuntan hacia una sola clase social, ya sea asentamientos de bajos ingresos o enclaves de altos ingresos, en zonas periféricas.

Los proyectos a gran escala plantean nuevas inquietudes, hacen más manifiestas las contradicciones inherentes y emplazan a los responsables del análisis del suelo urbano y la formulación de políticas. Son de particular importancia las nuevas formas de gestión, regulación, financiamiento y tributación que se requieren para la ejecución de estos proyectos, o que son resultado de ellos, y en general las consecuencias para el funcionamiento de los mercados de suelo.

MAGNITUD, ESCALA Y CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN

La primera cuestión que surge de la discusión de proyectos a gran escala tiene que ver con la ambigüedad del término y la necesidad de definir su validez. La magnitud es una dimensión cuantitativa, pero la escala sugiere interrelaciones complejas que conllevan efectos socioeconómicos y políticos. La vasta variedad de sentimientos evocados por los macroproyectos indica las limitaciones que existen para lograr restablecer una visión del conjunto urbano y al mismo tiempo su carácter global (Ingallina 2001). Esta cuestión apenas comienza a discutirse en América Latina, y se enmarca en la transición hacia un nuevo enfoque en la planificación urbana que está vinculado a la posibilidad e incluso la necesidad de construir una tipología e indicadores para su análisis. Forman parte de las discusiones cuestiones como el carácter emblemático de estos proyectos, su papel en la estimulación de otros procesos urbanos, la participación de muchos actores y la importancia de sus efectos sobre la vida y el desarrollo de la ciudad. No obstante, el núcleo central de este tema es la escala, entendida como un concepto que abarca más que simples dimensiones físicas.

Puesto que la escala de estos proyectos se asocia con complejos procesos urbanos que conjugan continuidad y cambios a mediano y largo plazo, debe elaborarse el cronograma de ejecución de manera apropiada. Muchas de las fallas en la implementación de los proyectos se deben a la falta de una autoridad gestora que esté desligada o protegida de la volatilidad política de los administradores municipales con el transcurso del tiempo.

Los casos de Puerto Madero en Buenos Aires y Fénix en Montevideo —el primero ya finalizado

y el segundo todavía en marcha— sirven de ejemplos de las dificultades para controlar la escala y el momento de ejecución del proyecto de desarrollo en el contexto de situaciones y políticas económicas que pueden cambiar drásticamente. Doce años después de su construcción, Puerto Madero todavía no logra estimular otros macroproyectos tales como la renovación de la cercana Avenida de Mayo, ni transformaciones tangibles en las normas urbanas.

La escala y el cronograma tienen importancia especial para el proyecto de Montevideo, puesto que surgen dudas acerca de la factibilidad de ejecución de un proyecto de esta escala en relación con el carácter de la ciudad, su economía y demás prioridades y políticas del país. Su objetivo era generar una “obra de impacto urbano”, en este caso la promoción de inversiones públicas, privadas y mixtas en un vecindario que perdió el 18,4 % de su población entre 1985 y 1996, enfocándose en un edificio emblemático como la estación de trenes General Artigas. La obra ha sido terminada en su mayor parte con un préstamo de US\$28 millones otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo; sin embargo, el porcentaje de inversiones públicas y privadas es mínimo y actualmente el proyecto Fénix tiene que competir con otro macroproyecto empresarial-comercial ubicado en este de la ciudad, el cual ya está despertando el interés de compañías importantes.

ASPECTOS DE LAS POLÍTICAS DEL SUELO

La cuestión de la escala se relaciona intrínsecamente con la función del suelo urbano, por lo que cabe preguntarse si la tierra (incluido su valor, usos, tenencia y demás factores) debiera considerarse como una variable clave en el diseño y gestión de las operaciones urbanas a gran escala, dado que suele vincularse la factibilidad y éxito de estos proyectos con la absorción de elementos exógenos formidables a menudo reflejados en el costo y administración del suelo.

Los proyectos concebidos para restaurar cascos históricos ofrecen lecciones valiosas que debemos considerar. Podemos comparar los casos de La Habana Vieja, donde la propiedad de la tierra recae por completo en el Estado (el cual ha permitido ciertas actividades de expansión), y Lima, donde la tenencia de la tierra se divide entre muchos propietarios privados y entidades del sector público, lo que acentúa las dificultades para culminar el proyecto de restauración en marcha. Si bien La Habana Vieja ha recibido una importante cooperación financiera de Europa, y Lima tiene un préstamo de US\$37 millones del Banco Interamericano de Desarrollo, el reto fundamental es promover la inversión privada y al mismo tiempo seguir ofreciendo programas de asistencia social y económica a los residentes locales. Ambas ciudades han creado unidades especiales para la gestión de estos proyectos, lo que constituye una perspectiva interesante sobre la modernización de las instituciones.

EL ROL DEL ESTADO

La escala, la dimensión temporal y el papel del suelo en los grandes proyectos urbanos nos hacen considerar el papel del Estado y la inversión pública. Si bien las operaciones urbanas a gran escala no son un concepto nuevo en las ciudades latinoamericanas, sus condiciones actuales se han

visto sumamente afectadas por los cambios económicos, las crisis políticas y las modificaciones sustanciales en el papel del Estado en general. Estas condiciones convierten la ejecución de los proyectos urbanos, como parte del proceso de desarrollo urbano a largo plazo, en un cúmulo de contradicciones con la permanencia usualmente corta de los gobiernos municipales y los límites de sus reclamos territoriales. Asimismo debemos considerar las diferencias en materia de competencias reguladoras entre los gobiernos centrales y las municipalidades locales, y las diferencias entre entidades públicas e instituciones privadas u organizaciones comunitarias locales, las cuales llevan a conflictos de interés debido a los procesos de descentralización y privatización que se están promoviendo simultáneamente en muchos países.

Dos grandes proyectos en el área de la infraestructura de transporte sirven de ejemplo para ilustrar situaciones locales que condujeron a resultados muy distintos. Uno de ellos fue la transformación del antiguo aeropuerto abandonado de Cerrillos en Santiago de Chile (ver figura 5.7.1) y el otro fue el proyecto de un nuevo aeropuerto para Ciudad de México en Texcoco, un ejido ocupado por campesinos y sus descendientes. En el primer caso, la participación activa de grupos interesados está ampliando el proceso de recuperación de una zona de la ciudad que no cuenta con instalaciones urbanas de calidad. Una inversión total de US\$36 millones provenientes del sector público y US\$975 millones del sector privado sirve para financiar la construcción de centros comerciales, planteles educativos, centros de salud, instalaciones recreativas y viviendas para el vecindario. En el caso de México se han dado conflictos graves entre los intereses del Estado y los derechos de la comunidad sobre el suelo, que han causado perturbación social y hasta el secuestro de funcionarios públicos. Como resultado, recientemente el gobierno federal decidió retirarse del proyecto Texcoco, decisión que le ha ocasionado enormes costos políticos y económicos.

SEGREGACIÓN Y EXCLUSIÓN

Muchos planificadores y profesionales tienen dudas acerca de la factibilidad de estos macroproyectos en países y ciudades pobres por las distorsiones que pudiera causar su ejecución en el desarrollo futuro, en particular por el reforzamiento de las tendencias de segregación y exclusividad social. A las dudas que existen sobre su éxito se suma la disminución de la capacidad que tiene el Estado para hallar nuevas alternativas de financiamiento para proyectos de beneficios sociales a través de capitales privados, sobre todo los de origen internacional. Muchos macroproyectos son vistos como la única alternativa o el costo inevitable que tiene que pagar la ciudad o la sociedad para generar un ambiente atractivo en un contexto en el que las ciudades compiten cada vez más por un número reducido de inversionistas externos.

Un asunto clave con respecto al uso del espacio público generado por estos proyectos es evitar la segregación espacial y humana. Es indispensable prestar mucha atención para proteger a los habitantes de las zonas donde se desarrollan macroproyectos urbanos contra las consecuencias negativas de la regeneración urbana. Sin duda alguna éste es uno de los aspectos más difíciles de los grandes proyectos urbanos. En la tabla 5.7.1 se muestran los aspectos más importantes y los

principales desafíos que surgen del análisis de este tipo de proyecto. De hecho, la integración de proyectos de este alcance requiere una visión de la ciudad que impida la creación de islas de modernidad apartadas en medio de áreas pobres, las cuales contribuirían al proceso llamado dualidad de la ciudad, o el surgimiento de nuevos centros urbanos exclusivos.

Para facilitarnos la reflexión sobre este asunto, mencionemos dos casos en diferentes contextos político-económicos. Uno es el proyecto Ciudadela El Recreo en Bogotá, planificado por Metrovivienda¹. Aunque presenta propuestas novedosas para el uso y gestión del suelo en un proyecto grande de viviendas populares, el proyecto no ha podido garantizar la integración de grupos sociales con diferentes niveles de ingresos. El segundo caso es el Corredor Sur de la ciudad de Panamá, donde se está haciendo la planificación urbana de grandes zonas para la construcción de residencias, pero una vez más el resultado beneficia principalmente a los sectores de medianos y altos ingresos. De este modo, tanto en un país descentralizado como en uno centralizado las normas generales que causan la segregación residencial no parecen evitar las consecuencias negativas que perjudican a los sectores más pobres de la sociedad.

En vista de todo esto, los grandes proyectos urbanos no deben verse como un enfoque alternativo para planes obsoletos o normas rígidas como la zonificación. Más bien, pueden presentarse como un tipo de planificación de nivel intermedio, como un enfoque integrado que aborda las nece-

FIGURA 5.7.1 Propuesta para el aeropuerto Cerrillos, Santiago



Estos planos para el redesarrollo de un antiguo aeropuerto militar, obra de Mario Pérez de Arce y asociados de Santiago, Chile, obtuvieron el tercer lugar en una competencia internacional.

TABLA 5.7.1 Aspectos y desafíos de los grandes proyectos urbanos

ASPECTOS	DESAFÍOS
Cuadrícula urbana	Integrar el proyecto al tejido existente de la ciudad
Proceso de planificación	Diseñar el proyecto para que sea compatible con el enfoque establecido para las estrategias de planificación de la ciudad
Normas y regulaciones urbanísticas	Evitar la creación de normas que le otorguen privilegios de exclusividad al proyecto
Actores	Incorporar a todos los participantes involucrados directamente, en especial a los grupos no tan fáciles de identificar que están indirectamente afectados por estos proyectos
Financiamiento	Establecer alianzas innovadoras de los sectores público y privado
Impactos sociales, económicos y urbanos	Concebir formas eficaces de medir y evaluar los distintos tipos de impactos y formas de atenuar los efectos negativos

sidades de la ciudad entera e impide las separaciones físicas y sociales y la creación de normas que permiten privilegios exclusivos. Sólo de esta manera podrán los proyectos a gran escala consagrarse como nuevos instrumentos de la planificación urbana. Los efectos positivos de elementos específicos, como la calidad de la arquitectura y del diseño urbano, tienen gran valor en estos proyectos si funcionan

como punto de referencia y se distribuyen con equidad en toda la ciudad.

BENEFICIOS PÚBLICOS

Los proyectos a gran escala son obras públicas por la naturaleza de su importancia y su impacto, pero esto no significa que sean de propiedad total del Estado. No obstante, la complejidad de las redes de participantes involucrados directa o indirectamente, la variedad de intereses y el sinnúmero de contradicciones inherentes a los macroproyectos hacen necesario que el sector público asuma el liderazgo de la gestión. La escala territorial de estas operaciones depende especialmente del respaldo de los gobiernos municipales, los que en América Latina suelen carecer de recursos técnicos para manejar proyectos de esta envergadura. El apoyo local puede garantizar una reducción de los elementos exógenos negativos y la incorporación de participantes más débiles —por lo general actores locales— a través de una distribución más justa de los beneficios, cuando la regulación del uso y la tributación del suelo es un elemento crítico. Ésta es la intención que imprimió la municipalidad de Santo André en São Paulo en el diseño del proyecto Eixo Tamanduatehy, de extraordinaria complejidad. Se trata de reutilizar una extensión enorme de terreno previamente ocupado por instalaciones ferroviarias y plantas industriales vecinas que abandonaron esta área —que alguna vez fuera un dinámico parque industrial de São Paulo— para reubicarse en el interior del país. El proyecto propone la creación de un lugar viable para nuevas actividades, en su mayoría servicios e industrias de alta tecnología con capacidad para sustituir la base económica de esa región.

Más allá de crear y promocionar la imagen del proyecto, es importante lograr legitimidad social mediante la combinación de socios públicos y privados aliados en empresas mixtas, la venta o arrendamiento de suelo urbano, la compensación por inversión privada directa, la regulación y hasta la recuperación pública de los costos y los incrementos inmerecidos del valor del suelo. También es necesaria una gestión pública activa ya que el desarrollo de la ciudad supone propiedades y beneficios comunes, no sólo intereses económicos. Igualmente es fundamental el análisis

de los costos económicos y financieros, así como los costos de oportunidad, para evitar el fracaso de estos proyectos.

CONCLUSIONES

Los componentes básicos en la etapa preoperativa de la ejecución de grandes urbanos pueden resumirse de la siguiente manera:

- establecer una compañía de desarrollo/administración independiente del gobierno estatal y municipal;
- formular el plan integral del proyecto;
- refinar el plan de comercialización;
- diseñar el programa de los edificios y la infraestructura;
- definir instrumentos fiscales y reguladores adecuados;
- formular el plan de financiamiento (flujo de caja);
- diseñar un sistema de supervisión.

Es indispensable hacer un análisis adecuado de las compensaciones recíprocas (económicas, políticas, sociales, ambientales y demás), incluso si está claro que los problemas complejos de la ciudad contemporánea no pueden resolverse con grandes intervenciones solamente. Debe atribuírseles mayor importancia a la institucionalización y legitimidad de los planes y acuerdos finales que a la simple aplicación de normas jurídicas.

Las presentaciones y discusiones del curso “Grandes Proyectos Urbanos” demuestran que la cuestión del suelo urbano sin duda subyace en todos los aspectos y desafíos descritos anteriormente. El suelo en este tipo de proyectos presenta gran complejidad y ofrece una oportunidad magnífica; el reto está en la manera de navegar entre los intereses y conflictos cuando el suelo tiene muchos propietarios y partes interesadas. Es necesario vencer la tentación de creer que la planificación urbana moderna es la suma de grandes proyectos. Sin embargo, estos proyectos pueden contribuir a crear una imagen compartida de la ciudad entre sus habitantes y sus usuarios. Este tema indudablemente posee facetas que no se han terminado de explorar y que necesitan un análisis continuo de colaboración por parte de especialistas, autoridades gobernantes y ciudadanos.

NOTA

- 1 Metrovivienda es una empresa de la Alcaldía Mayor de Bogotá que promueve la construcción de vivienda social en la ciudad, en ciudadelas con todos los servicios públicos, zonas de recreación y áreas para equipamientos.

REFERENCIAS

- Borja, Jordi. 1995. *Un modelo de transformación urbana*. Quito, Ecuador: Programa de Gestión Urbana.
- Carmona, Marisa y Rod Burgess. 2001. *Strategic planning and urban projects*. Delft: Delft University Press.
- Ingallina, Patrizia. 2001. *Le projet urbain*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Powell, Kenneth. 2000. *La transformación de la ciudad*. Barcelona: Ediciones Blume.
- Arantes, Otilia, Carlos Vainer y Erminia Maricato. 2000. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Editora Vozes.

5.8

Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia latinoamericana

Mario Lungo y Martim O. Smolka | Enero 2005

El valor del suelo está determinado primariamente por factores externos, principalmente por cambios que ocurren en el ámbito vecinal u otras partes de la ciudad, más que por las acciones directas de los propietarios del suelo. Esta observación tiene especial validez en el caso de terrenos pequeños cuya forma o clase de ocupación no genera externalidades suficientemente poderosas como para lograr aumentos retroactivos de su valor. Un terreno pequeño, por lo general, no tiene influencia significativa en esos factores muy externos que podrían afectar su propio valor. En cambio, los grandes proyectos urbanos (GPU) sí tienen peso en esos factores, como también en el valor del suelo que los sustenta. Este escenario sienta la base del interés del Instituto Lincoln en esta temática.

Para el análisis de los GPU proponemos dos perspectivas que complementan y hacen contraste con otras que solían predominar en este debate: la primera apunta a la idea de que los GPU pueden ser una fuerza estimulante que impulsa cambios urbanos inmediatos capaces de afectar los valores del suelo y en consecuencia su uso, bien sea para grandes áreas o para una ciudad-región completa. Esta perspectiva se concentra en el diseño urbano o urbanismo y da prioridad al estudio de las dimensiones físicas, estéticas y simbólicas de los grandes proyectos urbanos. La segunda, enfocada en el marco normativo, trata de entender la valorización del suelo generada por el desarrollo y la ejecución de estos proyectos como mecanismo potencial de autofinanciamiento y viabilidad económica, y analiza el papel de los GPU en la refuncionalización de ciertos terrenos o áreas de la ciudad. Ambas perspectivas demandan una lectura más integral que incluya la diversidad y los niveles de complejidad de los proyectos, su relación con el Plan de Ciudad, el tipo de marco normativo que requieren, el papel del sector público y el sector privado en su gestión y financiamiento, la tributación del suelo y las políticas fiscales, entre otros factores.

Los grandes proyectos no son algo novedoso en América Latina. A principios del siglo XX muchas ciudades estuvieron marcadas por el efecto de programas de gestión público-privada que

incluían la participación de actores externos (nacionales e internacionales) y complejas estructuras financieras. Algunos proyectos tuvieron el potencial de servir como catalizadores de procesos urbanos capaces de transformar sus alrededores o incluso la ciudad como un todo, así como también acentuar la polarización socioespacial preexistente. Con frecuencia se impusieron los proyectos sobre las regulaciones existentes, lo que llevó a cuestionar las estrategias de planificación urbana vigentes. Grandes empresas de desarrollo urbano y compañías de servicios públicos (inglesas, canadienses, francesas y otras) coordinaron la prestación de servicios con complejas operaciones de desarrollo inmobiliarios en casi todas las ciudades más importantes de América Latina.

Hoy en día los grandes proyectos tratan de intervenir en áreas de sensibilidad especial a fin de reorientar los procesos urbanos y crear nuevas identidades urbanas de tipo simbólico. Intentan también crear nuevas áreas económicas (en ocasiones, enclaves territoriales) que tengan capacidad de promover entornos protegidos de la violencia y pobreza urbana, y más favorables a las inversiones privadas nacionales o internacionales. Al describir los motivos que justifican estos programas, sus partidarios realzan su papel instrumental en la planificación estratégica, su supuesta contribución a la productividad urbana y su eficacia para reforzar la competitividad de la ciudad.

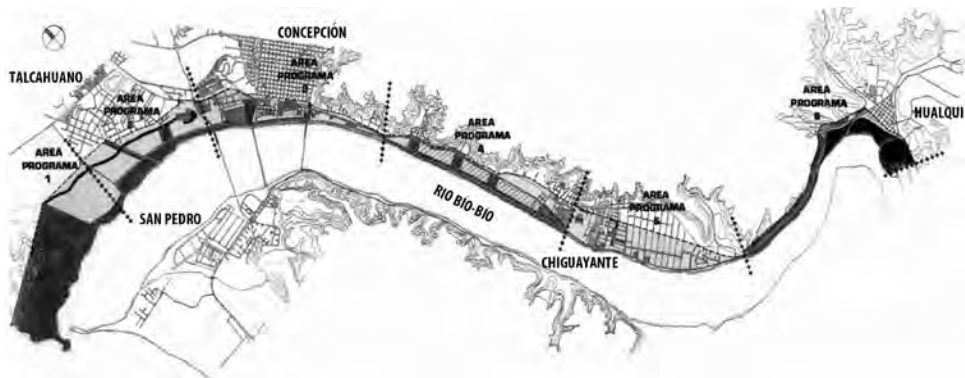
En un escenario de transformaciones causadas por los procesos de globalización, las reformas económicas, la desregulación y la introducción de nuevos enfoques en la gestión urbana, no sorprende que estos programas hayan sido blanco de grandes controversias. Su escala y complejidad suelen incitar la aparición de nuevos movimientos sociales, redefinir oportunidades económicas, poner en duda marcos normativos de desarrollo urbano y reglamentos del uso del suelo, exceder las arcas municipales y ampliar escenarios políticos, todo lo cual altera la función de los grupos de interés urbanos. A esta diversidad de factores se le agrega la complicación del largo marco temporal que requiere la ejecución de estos grandes proyectos urbanos, que usualmente exceden los períodos de los gobiernos municipales y los límites de su autoridad territorial. Esta realidad plantea retos de gerencia adicionales y enormes controversias dentro del debate público y académico.

La contribución del Instituto Lincoln a este debate es recalcar el componente del suelo en la estructura de estos grandes proyectos, específicamente los procesos asociados con la gestión del suelo urbano y los mecanismos de recuperación o movilización de las plusvalías para el beneficio de la comunidad. Este artículo es parte de un esfuerzo continuo mayor para sistematizar la experiencia latinoamericana reciente con los GPU y para analizar los aspectos pertinentes.

UNA AMPLIA GAMA DE PROYECTOS

Al igual que ocurre en otras partes del mundo, los grandes proyectos urbanos de América Latina comprenden una gran gama de actividades que van desde la recuperación de centros históricos (La Habana Vieja o Lima), pasando por la renovación de áreas céntricas descuidadas (São Paulo o Montevideo), la reconfiguración de puertos y malecones como Puerto Madero en Buenos Aires o Ribera Norte en Concepción, Chile (ver figura 5.8.1), la reutilización de aeropuertos o zonas industriales en desuso (la arteria Tamanduatehy en Santo André, Brasil, o el aeropuerto Cerrillos

FIGURA 5.8.1 Plano del proyecto Ribera Norte en Concepción, Chile



Fuente: Mario Lungo

en Santiago de Chile), las zonas de expansión (Santa Fe, México, o la zona antigua del Canal de Panamá), hasta la puesta en marcha de proyectos de mejoramiento de barrios o viviendas (Nuevo Usme en Bogotá o Favela-Bairro en Rio de Janeiro) y así sucesivamente.

La gestión del suelo es componente clave de todos estos proyectos y presenta diversos grupos de condiciones (Lungo 2004). Un rasgo común es que los proyectos son gestionados por autoridades gubernamentales como parte de un plan o proyecto de ciudad, aun cuando disfrutan de la participación privada en varios aspectos. Por ello, los programas de naturaleza exclusivamente privada tales como centros comerciales y comunidades enrejadas, caen en una categoría diferente de proyecto de desarrollo y no se incluyen en esta discusión.

ESCALA Y COMPLEJIDAD

En términos de área de tierra o del monto financiero de la inversión, ¿cuál es el umbral mínimo de la escala para que una intervención urbana pueda recibir el calificativo de “GPU”? La respuesta depende de la dimensión de la ciudad, su economía, estructura social y otros factores, todos los cuales ayudan a definir la complejidad del proyecto. En América Latina los proyectos suelen combinar una gran escala y un grupo complejo de actores asociados con funciones clave en la política y la gestión del suelo, incluidos representantes de los distintos niveles gubernamentales (ejecutivo, provincial y municipal), además de entidades privadas y dirigentes comunitarios de la zona afectada. Hasta los proyectos de mejoramiento relativamente pequeños suelen presentar una extraordinaria complejidad en lo que respecta al componente de reajuste del suelo.

Obviamente hay tremendas diferencias entre un proyecto propuesto por uno o unos pocos propietarios de una gran área (tal como ParLatino, zona de instalaciones industriales abandonadas en São Paulo) y otro que requiera la cooperación de muchos propietarios de áreas pequeñas. Este último requiere una compleja serie de acciones capaces de generar sinergias o suficientes

economías externas para posibilitar la viabilidad económica de cada acción. La mayoría de los proyectos caen entre los dos extremos y frecuentemente exigen la previa adquisición de derechos de parcelas más pequeñas por unos pocos agentes, a fin de centralizar el control del tipo y gestión del desarrollo.

Para efectos del análisis y del diseño de los GPU en América Latina, es fundamental que la organización institucional encargada de la gestión del proyecto tenga capacidad para incorporar y coordinar adecuadamente la escala y la complejidad. En algunos casos se han creado corporaciones gubernamentales que funcionan de manera autónoma (como es el caso en Puerto Madero) o como agencias públicas especiales adosadas a los gobiernos centrales o municipales (como es el caso del programa habitacional que se está desarrollando en la ciudad de Rosario, Argentina, o del programa Nuevo Usme en Bogotá). El fallido proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de Ciudad de México es prueba contundente de las consecuencias negativas de no definir correctamente este aspecto fundamental de los GPU.

RELACION DE LOS GPU CON EL PLAN DE CIUDAD

¿Qué sentido tiene desarrollar grandes proyectos urbanos cuando no existe un plan comprensivo de desarrollo urbano o una visión social integral? Es posible encontrar situaciones en las que la ejecución de los GPU puede estimular, mejorar o fortalecer el Plan de Ciudad, pero en la práctica muchos de esos proyectos se establecen sin plan alguno. Una de las principales críticas hechas a los GPU es que se convierten en instrumentos para excluir la participación ciudadana en el proceso de decisiones sobre lo que se espera o supone que sea parte de un proyecto urbano integrado, tal como normalmente se estipularía en un plan maestro o plan de uso de suelo de una ciudad.

Todo esto constituye un debate interesante dentro del marco de las políticas urbanas en América Latina, dado que la planificación urbana misma ha sido acusada de fomentar procesos de elitización (*gentrification*) y de exclusión. Algunos autores han concluido que la planificación urbana ha sido una —si no la principal— causa de los excesos de la típica segregación social de las ciudades latinoamericanas; en este contexto, la reciente popularidad de los GPU puede ser vista como una reacción de la élite a la redemocratización y planificación urbana participativa. Para otros, los GPU constituyen una manifestación avanzada y dañina de la planificación urbana tradicional, producto de los fracasos o ineficacias de la planificación urbana, mientras que otros los consideran como “el menor de los males”, porque al menos garantizan que se haga algo en alguna parte de la ciudad.

En lo que se refiere a su relación con un Plan de Ciudad, los GPU se enfrentan a múltiples desafíos. Por ejemplo, pueden estimular la elaboración de un Plan de Ciudad cuando no exista, contribuir a modificar los planes tradicionales, o lo que podríamos llamar “navegar entre la bruma urbana” si lo anterior no es factible. En todo caso el manejo del suelo se presenta como un factor esencial tanto para el plan como para los proyectos, porque remite al punto crítico del marco normativo sobre los usos del suelo en la ciudad y su área de expansión.

MARCO NORMATIVO

La solución normativa preferida sería una intervención bipartita: por un lado, mantener una normativa general para toda la ciudad pero modificando los criterios convencionales para que puedan tener flexibilidad y absorber los incesantes cambios que ocurren en los ámbitos urbanos, y por otro, permitir normativas específicas para determinados proyectos, pero evitando marcos normativos que puedan ir a contracorriente de los objetivos planteados en el Plan de Ciudad. Las “Operaciones Urbanas”, instrumento ingenioso y específico ideado bajo el derecho urbanístico brasileño (Decreto del Estatuto de la Ciudad, 2001), se han utilizado ampliamente para satisfacer estas necesidades duales: tan sólo en la ciudad de São Paulo se han implementado 16 de dichas operaciones. Otra versión de este instrumento es la previsión llamada “plan parcial”, que intenta reajustar grandes superficies de terreno y que se incluye en la igualmente novedosa Ley 388 colombiana de 1997.

Nuevamente, en la práctica observamos que se hacen excepciones aparentemente arbitrarias y que frecuentemente se pasan por alto las restricciones normativas. El punto aquí es que ninguna de estas normativas pasa por una evaluación de su valor socioeconómico y ambiental, por lo que se pierde una porción significativa de su justificación. Dada la fragilidad financiera y fiscal de las ciudades de América Latina, prácticamente no hay capacidad para discutir públicamente las solicitudes hechas por los proponentes de los GPU. La ausencia de mecanismos institucionales que brindarían transparencia a estas negociaciones aumenta la venalidad de éstas, en la medida en que expongan la capacidad para fomentar otros desafíos jurídicos menos prosaicos.

LA GESTIÓN PÚBLICA O PRIVADA Y EL FINANCIAMIENTO

¿Cuál debe ser la combinación deseable de participación pública y privada en la administración de estos proyectos? A fin de garantizar la función del sector público en la gestión de un gran proyecto urbano, es preciso controlar y reglamentar el uso del suelo, aunque siguen sin resolverse asuntos como el grado de control que debería instituirse, y cuáles componentes específicos de los derechos de propiedad del suelo deberían controlarse. La ambigüedad de los tribunales y la incertidumbre que acompaña al desarrollo de los GPU suelen llevar a la frustración pública ante resultados imprevistos que favorecen los intereses privados. La esencia del problema radica en lograr un equilibrio adecuado entre controles efectivos *ex ante* (formulación, negociación y diseño de los GPU) y *ex post* (implementación, gestión, explotación y efectos) sobre los usos y derechos del suelo. La experiencia latinoamericana con los GPU suele presentar una diferencia abismal entre las promesas originales y los verdaderos resultados.

En años recientes parece haberse confundido la utilidad y viabilidad de las asociaciones público-privadas que se han constituido en muchos países para la ejecución de proyectos o programas específicos, llegando incluso a plantear la posibilidad de privatizar la gestión del desarrollo urbano en general. Sin embargo, al tener el sector privado el control absoluto del suelo, se dificulta seriamente que estos proyectos contribuyan a un desarrollo urbano socialmente sostenible, a pesar de que en muchos casos generen importantes tributos a la ciudad (Polese y Stren 2000).

El sistema de gestión pública preferido debe apoyarse en la mayor participación social posible e incorporar al sector privado en el financiamiento y la ejecución de estos proyectos. Las grandes intervenciones urbanas que aportan la mayor contribución al desarrollo de la ciudad tienen como base la gestión pública del suelo.

VALORIZACIÓN DEL SUELO

Existe consenso sobre el potencial de la valorización del suelo generada por los grandes proyectos urbanos. Las discrepancias surgen cuando se discute y se trata de evaluar el monto verdadero de esta valorización, si debe haber una redistribución, y en ese caso, cómo debe hacerse y a quiénes beneficiar, tanto en términos sociales como territoriales. Aquí nuevamente nos enfrentamos al enigma de la cuestión “público-privada”, dado que esta fórmula de redistribución suele conducir a la apropiación de los recursos públicos por parte del sector privado.

Una manera de medir el éxito de la gestión pública de estos proyectos podría ser la valorización del suelo, como un recurso que pueda movilizarse para autofinanciamiento de los GPU o transferirse a otras zonas de la ciudad. Sin embargo, raramente se cuenta con estimaciones aceptables de estas plusvalías. Incluso en el proyecto del Puerto Madero en Buenos Aires, considerado como exitoso, hasta la fecha no se ha hecho una evaluación de los incrementos en el valor del suelo asociados bien sea con las propiedades dentro del proyecto mismos o con las de las zonas vecinas. Como resultado, las conversaciones sobre una posible redistribución no han llegado muy lejos.

Los GPU concebidos como instrumentos para el logro de ciertas metas urbanas estratégicas suelen considerarse exitosos cuando se ejecutan de acuerdo con el plan. Sin embargo, las preguntas sobre hasta qué punto se alcanzaron estas metas, no obtienen respuestas completas y a menudo se “olvidan” convenientemente. Pareciera que la hipótesis que mejor cuadra para la experiencia latinoamericana con los GPU es que la aparente falta de interés en las metas no tiene mucho que ver con la incapacidad técnica para observar la transparencia de la fuente de la valorización, sino que más bien proviene de la necesidad de esconder el papel de la gestión pública como ente facilitador de la recuperación de la valorización creada por el sector privado, o de apoyo a la transferencia de recursos públicos a este sector a través de la construcción del proyecto.

No se trata de fingir ignorancia ni de minimizar los desafíos que conlleva avanzar en el conocimiento de cómo se forma la valorización y medir su dimensión y circulación. Sabemos que hay una gran cantidad de obstáculos derivados de los complicados derechos del suelo, las vicisitudes o fallas permanentes de catastros y registros inmobiliarios y la falta de una serie histórica de valores inmobiliarios con referencia geográfica. Hasta el plan más pequeño debe distinguir entre la valorización generada por el proyecto mismo y la generada por externalidades urbanas que casi siempre existen sin importar la escala del proyecto, las diferentes fuentes y ritmos de valorización, etc. Ciertos trabajos han medido y evaluado la valorización asociada con el desarrollo, pero pareciera que los obstáculos técnicos no son tan importantes como la falta de interés político en conocer el

modo de gestión de estos proyectos.

La distribución de la valorización creada puede privilegiar el uso en el terreno mismo del proyecto o en su entorno urbano inmediato. Esta idea se basa en la necesidad de financiar un determinado proyecto dentro del área, para compensar los impactos negativos generados, o aun para acciones como la relocalización de viviendas precarias asentadas en el terreno o en sus alrededores que se consideran perjudiciales para la imagen del gran proyecto. Dadas las típicas condiciones socioeconómicas que se encuentran en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, no es difícil entender que la asignación preferida de la valorización recuperada sería para proyectos de índole social en otras partes de la ciudad como conjuntos de vivienda. De hecho, una porción significativa de la valorización del suelo generada es justamente resultado del retiro de externalidades negativas producidas por la presencia de familias de bajos recursos en el área. Está de más decir que esta estrategia suscita posiciones divergentes.

Sin duda se necesitan mejores leyes e instrumentos para manejar las ventajas y riesgos que suponen la valorización por movilización social y la elitización del área por el desplazamiento de los pobres. No obstante la falta de estudios empíricos, hay razones para creer que algunas de las transferencias compensatorias dentro de la ciudad podrían terminar resultando contraproductivas. Por ejemplo, es posible que las diferencias en los aumentos resultantes en el precio del suelo y la segregación residencial social ocasionen mayores costos sociales, a los que habrá que asignar recursos públicos adicionales en el futuro (Smolka y Furtado 2001).

IMPACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

Por otra parte, los impactos negativos que suscitan los grandes proyectos urbanos oscurecen muchas veces los impactos positivos en todas sus variedades. El desafío es cómo reducir los impactos negativos producidos por este tipo de intervenciones urbanas. Rápidamente se hace obvio que bien sea directa o indirectamente, la forma en que se maneje la tierra es crítica para entender los efectos de las grandes intervenciones en el desarrollo de la ciudad, en la planificación y regulación urbana, en la segregación socioespacial, en el medio ambiente o en la cultura urbana. Aquí la escala y la complejidad tienen un papel dependiendo del tipo de impacto. Por ejemplo, la escala tiene más peso en los impactos urbanísticos y ambientales, mientras la complejidad lo tiene en los impactos sociales y la política urbana.

Tal como se mencionó anteriormente, la elitización que suele resultar de estos proyectos promueve el desplazamiento de la población existente —usualmente pobre— de la zona del nuevo proyecto. La elitización, sin embargo, es un fenómeno complejo que requiere más análisis de sus propios aspectos negativos, como también de cómo podría ayudar a elevar los niveles de vida. En vez de la simple mitigación de los impactos negativos indeseables, podría ser más útil dedicarse a mejorar el manejo de los procesos que generan dichos impactos.

Dependiendo de la gestión del desarrollo urbano, del papel del sector público y del nivel existente de participación ciudadana, cualquier GPU puede tener efectos positivos o negativos.

Hemos recalcado el papel fundamental de la gestión del suelo y de la valorización de éste asociada con estos proyectos. No se puede hacer un análisis aislado de los GPU sin tomar en cuenta el desarrollo total de la ciudad. De la misma manera, el componente del suelo debe evaluarse respecto a la combinación de escala y complejidad apropiada para cada proyecto.

REFERENCIAS

- Lungo, Mario, ed. 2004. *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Smolka, Martim O. y Fernanda Furtado. 2001. *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Santiago, Chile: Eurelibros. <http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=158>.
- Polese, Mario y Richard Stren. 2000. *The social sustainability of cities*. Toronto: University of Toronto Press.

5.9

Implementación del redesarrollo de la zona portuaria de Ámsterdam y La Habana

Frank Uffen | Abril 2004

Durante los últimos 50 años las ciudades han sido el escenario de grandes transformaciones con las que han podido dejar de ser principalmente centros de actividades económicas para convertirse en una combinación de funciones más especializadas de servicio, producción y comercio. Los resultados son mixtos, pero en aquellas ciudades consideradas más exitosas, la belleza y el humanismo han logrado coexistir con la eficacia y la efectividad, lo que aumenta considerablemente la generación de riqueza y el bienestar de la comunidad en su conjunto. En este contexto, las obras de desarrollo denominadas “grandes proyectos urbanos” buscan recuperar áreas deterioradas tales como cascos históricos, antiguas zonas industriales y militares, instalaciones ferroviarias y aeropuertos en desuso y complejos habitacionales decadentes, para transformarlas en áreas residenciales pujantes que generen ingresos tributarios, empleos y beneficios públicos y sociales que eleven la calidad de vida.

La renovación de muelles crea fantásticas oportunidades para reincorporar los cascos históricos junto con sus canales adyacentes y para facilitar el crecimiento, que de no ser así, se trasladaría hacia las afueras de la ciudad. No obstante, hay que aclarar muchas inquietudes: ¿Qué tipo y escala de desarrollo es deseable y posible? ¿Cómo pueden establecerse relaciones bien fundadas entre lo viejo y lo nuevo? ¿Cuáles son las repercusiones para el medio ambiente y la infraestructura existente? ¿Qué políticas públicas e inversiones se necesitan? ¿Cuáles son las funciones de los sectores público y privado? ¿Cómo organizamos el proceso de planificación, incluida la búsqueda de apoyo político y de la comunidad?

Ámsterdam y La Habana son casos en que los muelles plantean desafíos y oportunidades para abordar esta compleja búsqueda de un punto de equilibrio. Ambas ciudades forman parte del patrimonio mundial de la UNESCO y están sometidas a las presiones del desarrollo inmobiliario lucrativo y el deseo de proteger tanto sus cascos históricos como los intereses de sus poblaciones contemporáneas.



Nuevo desarrollo de uso mixto en la isla KNSM en la zona portuaria oriental de Ámsterdam.

En diciembre de 2003 el Instituto Lincoln, junto con el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC) de La Habana, la Oficina del Historiador de la Ciudad y la Dirección Portuaria del Ministerio de Transporte, copatrocinó un seminario en La Habana en el que expertos en materia de muelles de Ámsterdam, Róterdam, Nueva York y Panamá intercambiaron experiencias con planificadores y funcionarios públicos de Cuba. Este artículo profundiza sobre la presentación de Ámsterdam, en particular sobre cómo la gestión, la experimentación, la planificación y las políticas de suelo dieron lugar a una transformación impresionante que sufrieron muelles de la ciudad que anteriormente tenían uso industrial, y ofrece lecciones que muchos pueden encontrar pertinentes para La Habana.

POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO EN LOS PAÍSES BAJOS

Los Países Bajos tienen una tradición bien conocida de solidez en la planificación y desarrollo nacional, producto de la escasez de viviendas después de la Segunda Guerra Mundial. La noción de espacio limitado impulsa las políticas de desarrollo del país y su compromiso de preservar las áreas

verdes y agrícolas que separan las ciudades. Los temas de vivienda, infraestructura, construcción para comercio minorista y oficinas, protección ambiental, agricultura, ordenación de las aguas y espacios abiertos se encuentran entre las principales preocupaciones en la esfera nacional y local. Con dos tercios del país por debajo del nivel del mar, los neerlandeses siempre han buscado nuevas maneras de interactuar con el agua. Por ende, las políticas nacionales de planificación se concentran en facilitar el crecimiento en áreas designadas, controlando la propagación urbana y reorganizando los cascos urbanos sin descuidar las infraestructuras mayores y la gestión y control de las zonas verdes y las masas de agua.

Los neerlandeses redescubrieron la importancia de sus ciudades en los años ochenta después de que el rápido crecimiento de zonas residenciales y pueblos nuevos produjo una congestión creciente y una carencia de espacios habitables. La idea de una “ciudad compacta”, adoptada en el Cuarto Memorando de Planificación Urbana de la Nación (1988), preconizaba la concentración de los nodos urbanos para así “redesarrollar áreas actualmente abandonadas”. Entre los emplazamientos típicos se encuentran la zona de muelles Kop van Zuid en Róterdam y los muelles orientales de Ámsterdam. El concepto de una ciudad compacta se amplió en los años noventa con la noción de la “ciudad completa” que fusionaba los conceptos de uso múltiple e intensivo del suelo con la concentración de funciones y actividades en un crisol de estilos de vida.

La reorganización de las áreas de tránsito y rutas de transporte es otra prioridad de planificación que tiene por finalidad combinar diferentes funciones de transporte y reducir el uso del automóvil. Algunos ejemplos son el plan de urbanismo de una ciudad satélite del Aeropuerto Schiphol y el área alrededor de la futura estación de trenes de alta velocidad Zuidas-WTC. El plan general de ordenamiento Zuidas crea suficiente espacio sobre el ferrocarril y la autopista para la construcción de 650 mil metros cuadrados de oficinas, 1.500 viviendas, espacios para comercios minoristas, hoteles, museos y un nuevo parque.

Pese a los planes y las aspiraciones del gobierno nacional, los recursos financieros determinan su función en los proyectos de desarrollo. La disminución significativa de los subsidios nacionales para la vivienda y el desarrollo desde 1990 ha destacado la importancia estratégica del gobierno municipal en el proceso de (re)desarrollo. No obstante, el caso de Ámsterdam también demuestra que para lograr el redesarrollo es determinante contar con capacidad de gestión, socios confiables e instrumentos creativos de finanzas y de urbanismo.

POLÍTICAS DE VIVIENDAS Y SUELO EN ÁMSTERDAM

Ámsterdam es la capital cultural y financiera de los Países Bajos y la ciudad más grande de la llamada Conurbación Holanda o región de la Deltametrópolis de 6 millones de habitantes. La ciudad tiene casi 750.000 habitantes, 375.000 viviendas y 417.000 puestos de trabajo, y cuenta con uno de los cascos históricos conservados más grandes del mundo.

Las políticas de suelo de Ámsterdam son instrumentos clave en las estrategias de redesarrollo de la ciudad. En 1896 la ciudad decidió adoptar democráticamente un sistema de arriendo de

tierra para adquirir tierras y arrendarlas a futuros usuarios. Como razones para sustentar con solidez este sistema se argumentó que los aumentos en el valor del suelo beneficiarían a la comunidad entera y que la ciudad determinaría el uso del escaso suelo para evitar la especulación y el desarrollo indeseable.

El sistema de arriendo de tierra funciona de esta manera: la corporación de tierra (*land corporation*) de la ciudad adquiere la tierra y la arrienda a promotores inmobiliarios privados por períodos de 49 ó 99 años. Los arrendatarios pagan un monto ajustado anualmente por el uso de la tierra, determinado por la ubicación, metros cuadrados de desarrollo, tipo de uso (oficina, comercio minorista, viviendas accesibles o a precio de mercado, espacios abiertos, etc.), edificaciones nuevas o existentes y estacionamiento (en la calle o dentro). La ciudad estipula el precio del suelo a través de un método de valor residual que vincula el valor de mercado de la propiedad, el suelo y los costos de construcción. El valor del suelo equivale al precio de venta de la propiedad menos los costos de construcción determinados según la ubicación (los costos aumentan considerablemente en los vecindarios históricos). En 2002 el monto total de los arriendos ascendió a €59 millones.

La adquisición de tierras de propiedad privada —como en el área de los muelles orientales— se financia con préstamos otorgados a la corporación de tierra de la ciudad, cuyos pagos de intereses constituyen el 80 % de sus gastos. El exceso de ingresos se usa para apoyar los esfuerzos de desarrollo y rehabilitación de la ciudad, particularmente para proyectos no rentables comercialmente tales como parques y espacios abiertos. Este sistema también cumple objetivos políticos tales como el abastecimiento y la distribución geográfica de viviendas accesibles. En una ciudad con alta densidad como Ámsterdam, el suelo es escaso y su uso está sometido a mucha presión inmobiliaria. En su carácter de arrendador, la ciudad juega un papel estratégico en la definición del uso, calidad y proporción de suelo disponible para desarrollo.

Ámsterdam recurre a sus relaciones con los grupos de desarrollo cívicos y sin fines de lucro de la ciudad para obtener apoyo e implementar sus planes, por lo que la función de las asociaciones inmobiliarias es crucial. Estas asociaciones se crearon a partir de la ley de la vivienda de 1901, la cual permitió que asociaciones afines a sindicatos y organizaciones religiosas establecieran asociaciones inmobiliarias sin fines de lucro. Con los subsidios nacionales y el sólido respaldo de los gobiernos municipales, ellas han construido miles de viviendas, especialmente en los vecindarios dañados durante la guerra. En algunas de estas áreas, más del 75 % de las viviendas pertenece a asociaciones inmobiliarias.

La desregulación del mercado habitacional neerlandés a principios de los años noventa afectó significativamente a las asociaciones inmobiliarias en su condición de propietarias y promotoras. Perdieron la mayoría de los subsidios nacionales para la vivienda, pero a cambio el gobierno les otorgó mayor libertad financiera e institucional para administrar sus activos. Como resultado, el sector sin fines de lucro tuvo que profesionalizarse más y muchas asociaciones inmobiliarias se unieron para crear economías de escala. Hoy en día Ámsterdam cuenta con 13 de estas asociacio-

nes, cada una de las cuales administra entre 1.400 y 37.500 viviendas, para un total de más de 200.000 viviendas. Muchas asociaciones lograron ganarse la confianza de la comunidad y posicionarse como promotores inmobiliarios con solidez financiera. Más aún, se convirtieron en aliados estratégicos para los promotores comerciales que buscaban expertos en viviendas accesibles y socios para crear un buen nombre para sus proyectos ante la ciudad y grupos comunitarios. Cada vez más llevan a cabo proyectos para sectores con ingresos mixtos en colaboración con urbanizadores privados, usando planes creativos de financiamiento. En el año 2000, por ejemplo, la mitad de las viviendas construidas por asociaciones inmobiliarias se cotizaron a precios del mercado. Con las ganancias obtenidas se financió la otra mitad como viviendas accesibles para sectores de ingresos moderados.

Como consecuencia inesperada de la reforma de la vivienda, estas asociaciones han tomado el liderazgo en la fijación de estrictos parámetros de diseño urbano y planificación. Con su compromiso a la ciudad y al desarrollo de la comunidad, se han arriesgado con diseños de bajo costo pero atractivos, y muchos de sus proyectos se han convertido en ejemplos internacionales para conceptos novedosos de viviendas accesibles.

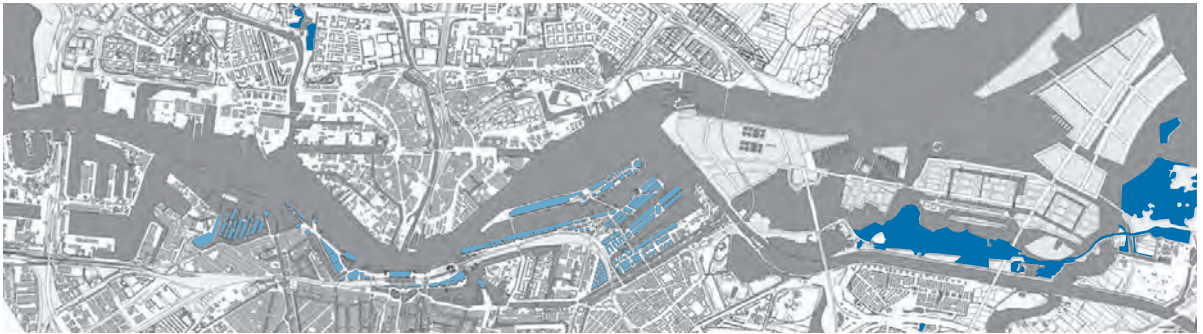
REDESARROLLO DE LOS MUELLES DE ÁMSTERDAM

Ámsterdam es una ciudad que se fundó sobre el agua y alrededor de un dique que separaba el río Amstel del río IJ. En el siglo XVII Ámsterdam era el centro comercial y marítimo más influyente del mundo. Los canales y las vías fluviales que se construyeron en aquella época todavía causan admiración a los millones de turistas que visitan la ciudad cada año. Las relaciones entre la ciudad y sus muelles no siempre han sido armónicas; se han cometido errores, como la decisión en 1898 de construir la estación ferroviaria central de Ámsterdam en medio de la zona portuaria. La estación terminó por arruinar la relación visual y los vínculos físicos entre el IJ, el puerto y el dique, y destruyó el casco antiguo de la capital.

En los últimos 40 años la mayoría de las funciones portuarias se han trasladado más cerca del mar a fin de atender los buques portacontenedores, mientras que las instituciones financieras se han desplazado hacia el eje sur de la ciudad debido a la falta de espacio y las limitaciones de acceso. El casco urbano de Ámsterdam, adyacente a las zonas portuarias antiguas, continúa siendo el corazón de la región para el comercio minorista, la cultura y el esparcimiento y también es idóneo para peatones, ciclistas y transporte público. Aunque el puerto sigue jugando un papel importante en la economía de Ámsterdam, hace muchos años que la ciudad básicamente le dio la espalda al puerto.

Actualmente hay áreas importantes de Ámsterdam en proceso de conversión o rehabilitación, al tiempo que se construyen áreas totalmente nuevas en islas artificiales (ver figura 5.9.1). La red de muelles antiguos y dársenas que se encuentran en el sur y el norte de la ciudad se está convirtiendo en un atractivo distrito residencial y de usos mixtos que comprende centros culturales, comercios minoristas, nuevas rutas de tránsito, parques y paseos, que en su mayor parte combinan el diseño contemporáneo y el carácter marítimo histórico. IJburg, un área de descongestión en el Lago

FIGURA 5.9.1 Mapa de la zona portuaria de Ámsterdam



Las áreas de redesarrollo se muestran en azul claro; los espacios abiertos, en azul oscuro.

IJsselmeer, está concebida para acoger a 45.000 nuevos habitantes.

El debate sobre el redesarrollo de los muelles orientales y el resto de la zona portuaria del sur del IJ comenzó a principio de los años ochenta. Después de años de negociaciones entre la municipalidad, promotores inmobiliarios y grupos comunitarios bien organizados, el plan (que se encuentra actualmente en la etapa final de construcción) propuso un conjunto de comunidades de alta densidad y elevación moderada sobre el agua, para restablecer el nexo histórico y cultural con ésta. Las viviendas son el principal componente de toda obra de desarrollo en la ribera del IJ, y el 40 % de ellas tiene precio accesible. En muchos casos han sido las asociaciones inmobiliarias profesionales sin fines de lucro de la ciudad las que han dirigido el desarrollo urbano y estimulado la inversión.

El proceso formal de planificación para la zona portuaria del IJ comenzó con un concurso de diseño en 1984. En un principio el gobierno de la ciudad respaldó el plan general de ordenamiento del Bulevar IJ creado por Rem Koolhaas para toda la extensión de 10 km del muelle del sur. El programa de redesarrollo preveía una variedad de usos, pero se concentraba en la construcción de oficinas e instalaciones recreativas adicionales con la finalidad de detener el éxodo de empresas y financiar el programa de infraestructura propuesto. El plan debía implementarlo la compañía financiera del muelle de Ámsterdam (AWF), una sociedad público-privada de la ciudad y un promotor/inversionista principal con autoridad sin precedentes. Debido a la polémica que surgió posteriormente sobre las dimensiones y el costo del plan, el colapso del mercado de oficinas ocurrido a finales de los años ochenta y el creciente descontento que generaba el plan entre los mayores grupos cívicos y comunitarios de la ciudad, la sociedad quedó desintegrada en 1994.

La ciudad entonces cambió su enfoque y aprobó un memorando estratégico titulado Anchors of the IJ (Anclaje del IJ) en 1995. Este plan proponía construir sobre la estructura existente de

la isla con obras de desarrollo por etapas que comenzarían en los bordes extremos y avanzarían hacia el área de la estación central. Este enfoque pragmático y orgánico concentraba los esfuerzos y recursos de la ciudad en los planes generales de ordenamiento para áreas más pequeñas y más



Terminal Sierra Maestra en el borde de agua de La Habana.

manejables. El programa de desarrollo se abocó a la construcción de viviendas con edificios públicos y plazas (las anclas) en puntos estratégicos dentro de un marco de inversiones en infraestructuras de mayor envergadura. El gobierno nacional se comprometió a construir un nuevo túnel en las etapas iniciales del proceso de planificación y un sistema de tranvía ligero en una etapa posterior. Los programas de diseño y desarrollo urbano fueron definidos

según el potencial de la ubicación y la sólida opinión de la comunidad y fueron modificados con el paso del tiempo a partir de la experiencia, nuevas ideas y cambios en las condiciones del mercado. Puesto que la ciudad es propietaria del suelo, y por ende controla la extensión del mismo que puede desarrollarse, alentó a los promotores privados para aliarse con grupos inmobiliarios sin fines de lucro para licitar porciones del muelle. El caso de Ámsterdam confirma que las estrategias, los instrumentos de planificación, el liderazgo y las alianzas son interdependientes y determinantes para el redesarrollo que beneficia a la comunidad como un todo.

IMPLICACIONES PARA LA HABANA

La singularidad del puerto de La Habana lo coloca como un lugar formidable para proyectos de desarrollo innovadores e integrales y para evitar los errores que han malogrado el encanto de muchas otras ciudades en el mundo. La Habana es la capital de Cuba y hogar de más de 2 millones de los 11 millones de ciudadanos que tiene el país. Antes de la revolución de 1959 Cuba era el principal destino comercial y turístico del Caribe, pero su posterior aislamiento político y su falta de desarrollo económico han dado lugar a una ciudad histórica, intacta en su mayor parte, que ahora tiene una apremiante necesidad de restauración. Desde el derrumbe de la antigua Unión Soviética y la subsiguiente pérdida de mercado para el 65 % de las exportaciones de Cuba, La Habana ha centrado sus esfuerzos en atraer la inversión a través de empresas de bienes raíces. La mayoría de estas empresas (en 2001 había 350 activas con un valor de US\$2.600 millones) son compañías canadienses y europeas de la floreciente industria hotelera. El turismo y las actividades relacionadas de nuevo generan las divisas que tanto se necesitan, especialmente en La Habana donde se han hecho mejoras a los hoteles del casco histórico y se están construyendo nuevos edificios de oficinas en los cercanos barrios elegantes del oeste de la ciudad.

El gobierno reconoce el valor histórico y económico del patrimonio arquitectónico de La Habana Vieja y ofrece firme respaldo a la renovación y rehabilitación de sus plazas y edificios históricos. El progreso y los beneficios son impresionantes, considerando la escasez de recursos públicos y el estado de la infraestructura y edificios de la ciudad. La Oficina del Historiador, organismo encargado del desarrollo de La Habana Vieja, ha estimulado los ingresos que sólo en 1999 generaron US\$50 millones para los programas sociales y de preservación histórica (Núñez, Brown y Smolka, 2000).

El puerto de La Habana es considerado un activo clave para el crecimiento en el futuro y por lo tanto constituye un área crucial de preocupación. El puerto abarca el famoso bulevar del Malecón y también los distritos de dársenas menos conocidos en el extremo oriental de La Habana Vieja. A lo largo del litoral de esta bahía se mezclan bodegas históricas y pequeñas comunidades con infraestructura en decadencia, instalaciones portuarias, industrias pesadas y astilleros. Muchos organismos municipales y estatales diferentes intervienen en la planificación de esta vasta área, aunque todavía no se han definido directrices de desarrollo claras y la mayoría de los actores carecen de la autoridad para asumir esa función. En respuesta, algunos organismos han creado planes para propiedades individuales, pero la implementación es improbable porque no se cuenta con los fondos necesarios y las refinerías petroleras ubicadas en la bahía emiten humos densos que no favorecen ciertas actividades turísticas.

Dado que el suelo en La Habana es propiedad pública, la recuperación de plusvalías pudiera servir como una fuente estratégica y sostenible de financiamiento para las inversiones que tanto se necesitan en viviendas accesibles, espacios públicos e infraestructura. El gobierno municipal puede dirigir el proceso de redesarrollo; no obstante, para las inversiones de mayor envergadura será importante contar con el respaldo y la colaboración de aliados públicos nacionales y regionales. Más que tener una planificación detallada, es esencial que los programas sean flexibles y que se haga énfasis en el proceso, para poder dar cabida a los cambios de las condiciones del mercado y a las nuevas oportunidades que surgen. Esto último es un factor determinante ya que el desarrollo depende en gran medida de las inversiones privadas.

Por su belleza histórica, su proximidad a los Estados Unidos y la falta de desarrollo que ha prevalecido en los últimos 40 años, La Habana despierta el interés de promotores inmobiliarios de todo el mundo. Tiene el potencial para convertirse en una ciudad habitable modelo que ha conservado la mayor parte de su legado y no está malograda por el automóvil. Por el bien de todos, y en especial del pueblo cubano, conviene garantizar que la transformación del puerto de La Habana se fundamente tanto en el redesarrollo de alta calidad como en el bienestar de la población.

5.10

Planificación estratégica en Córdoba

Douglas Keare y Ricardo Vanella | Septiembre 1997

El Instituto Lincoln está colaborando con la ciudad de Córdoba, Argentina en un proyecto de gran importancia para cambiar las formas de abordar la planificación física de la ciudad, así como los instrumentos que se usan para lograrla. Córdoba representa un caso particularmente interesante por su ubicación estratégica en el centro del área de desarrollo del Mercosur.

La primera fase del proyecto fue un seminario llevado a cabo el pasado abril titulado “Hacia una gestión urbana integrada: Implementación de un plan estratégico para la ciudad de Córdoba”, cuyo objetivo principal fue congregar a los “actores” principales en Córdoba para analizar y debatir las metas de planificación y los instrumentos en el contexto de desarrollos nuevos en la gestión urbana.

El seminario contó con las ponencias de expertos internacionales y discusiones entre funcionarios municipales, promotores inmobiliarios, intereses comerciales y de negocios, organizaciones no gubernamentales y profesionales del urbanismo. El papel del Instituto Lincoln fue de gran importancia ya que facilitó un foro para que los participantes locales se reunieran por primera vez para hablar de dificultades urbanísticas y problemas de desarrollo, y para dar inicio al proceso de establecer políticas de administración y procedimientos nuevos.

De las discusiones surgieron tres temas principales. El primero tuvo que ver con decidir el orden de prioridad de la tierra para urbanizarse, con un interés particular en el acceso equitativo a la tierra, infraestructura y vivienda para los sectores populares, así como mecanismos apropiados para realizar una planificación urbana integrada en el ámbito regional. El segundo tema estuvo enfocado en el impacto ambiental y fiscal de los grandes establecimientos comerciales en estructuras urbanas existentes, distritos históricos y barrios residenciales. El tercer tema se concentró en varios actores y sectores involucrados en el desarrollo industrial de Córdoba, prestando atención a la distribución de la industria, las limitaciones de infraestructura y los costos sociales y ambientales.

Además de dar a los participantes cordobeses una perspectiva amplia sobre problemas de

gestión urbana en otras ciudades, el seminario generó dos puntos de importancia: 1) que la planificación para el desarrollo no sólo se trata de regulación o de control del uso de la tierra, sino que las políticas tributarias y fiscales influyen con igual importancia en los valores de la tierra; y 2) que los funcionarios municipales deben aprender a evaluar los costos y beneficios de los proyectos urbanísticos para poder tener relaciones comerciales eficaces con promotores inmobiliarios del sector privado.

El seminario ya ha tenido impactos específicos en actividades comerciales de trabajo conjunto en el centro histórico y en programas de gestión mejorados para proporcionar una infraestructura y servicios nuevos al mismo tiempo que se reduce el déficit. Además, el programa animó a los participantes a reconocer la importancia de la planificación estratégica a largo plazo para trazar las indicaciones generales sobre cambios de política y para comprender los efectos de determinados tipos de desarrollo en el medio físico y social.

El Instituto Lincoln continúa trabajando con funcionarios municipales para ayudar a desarrollar nuevos paradigmas de gestión que puedan sostener alianzas público-privadas, así como mejores técnicas de análisis y planificación. Los programas de seguimiento ayudarán a gestores de políticas y promotores inmobiliarios privados (que operan tanto en mercados formales como informales) a comprender mejor el funcionamiento de los mercados inmobiliarios urbanos y las consecuencias de cambios de políticas para el desarrollo urbano.

El próximo curso sobre “Comportamiento del mercado inmobiliario en Córdoba: Implicaciones para la estructura urbana” explorará investigaciones sobre los mercados formales en Córdoba, recalcando los efectos de las políticas económicas y las intervenciones del gobierno. A este curso lo seguirá un seminario regional en que la experiencia se compartirá con los participantes de al menos otros tres países. Simultáneamente, el Instituto Lincoln está desarrollando junto con funcionarios públicos de la ciudad de Córdoba un programa de entrenamiento dirigido a un amplio espectro de funcionarios municipales, regionales y promotores inmobiliarios, concentrado en la administración general, la planificación urbana y la preparación e implementación de proyectos.

5.11

Desarrollo a gran escala: propuesta de un telepuerto en Córdoba

David Amborski y Douglas Keare | Septiembre 1998

Los cambios en la economía global, las telecomunicaciones y los sistemas de transporte obligan a las ciudades de todo el mundo a pensar en proyectos de desarrollo urbano a gran escala como una manera de reestructurar el uso de la tierra y de estimular la economía local. Por ejemplo, extensas áreas con buena ubicación que anteriormente han estado ocupadas por instalaciones ferroviarias y otros usos industriales o relacionados con el transporte han quedado abandonadas en muchas ciudades de medianas dimensiones a medida que el transporte de bienes se hace cada vez más en contenedores desde un número reducido de puertos y terminales principales.

Las restricciones reglamentarias sobre las empresas del Estado han limitado las opciones para abrir estas tierras subutilizadas al mercado privado o para desarrollarlas como proyectos públicos. Con una mayor privatización y la eliminación de restricciones, estas propiedades se convertirían en la ubicación ideal para exitosas asociaciones públicas y privadas de desarrollo urbano. Sin embargo, aunque los desarrollos urbanos monumentales tal vez parezcan una panacea, también plantean numerosas inquietudes sobre la implementación y los efectos imprevistos en otros barrios de la ciudad, así como la competencia con otras ciudades.

Córdoba es un ejemplo representativo de las ciudades que han adoptado la planificación estratégica a fin de reestructurar los usos de las tierras locales en un contexto macroeconómico e institucional cambiante. Una de las preguntas clave que se hacen estas ciudades es hasta qué punto puede un nuevo desarrollo de gran magnitud, en este caso un telepuerto, estimular eficazmente la diversidad económica y reactivar una zona marginada.

CONDICIONES EN CÓRDOBA

La ciudad de Córdoba, con una población aproximada de 1,3 millones de habitantes, está estratégicamente ubicada en el centro geográfico de Argentina y tiene vínculos bien establecidos con la capital Buenos Aires y ciudades importantes de Chile, Brasil y Uruguay. Por mucho tiempo Cór-

doba ha sido un centro industrial concentrado en la producción de automóviles, aviones, trenes y maquinaria, al igual que de bienes de consumo como alimentos, calzado, ropa y artículos de cuero. Más recientemente, la ciudad ha extendido su sector de servicios para cubrir necesidades locales y regionales.

Puesto que Argentina ha pasado por una estabilización y reestructuración de su economía, Córdoba ha adquirido mayor potencial para convertirse en un núcleo floreciente del Mercosur, distrito comercial de la región centro-sur de Suramérica. No obstante, uno de los obstáculos más fuertes para la ciudad sigue siendo la competencia con Buenos Aires.

Al igual que muchas otras ciudades de América Latina, Córdoba está atravesando un período de mayor descentralización, de transición hacia una estructura urbana multipolar y de otros problemas socioeconómicos. Hace varios años la ciudad emprendió un proceso de planificación estratégica que incorporaba un grupo muy representativo de circunscripciones y que desembocó, en 1996, en un plan en el cual se identificaban algunas necesidades inmediatas de desarrollo económico y otros aspectos que exigían mayor análisis e implementación.

Como parte de la colaboración continua entre los funcionarios municipales y el Instituto Lincoln, en un seminario realizado en Córdoba en abril de 1997 se examinó la regulación y promoción del mercado inmobiliario (Keare y Vanella, 1997). Una idea de gran prioridad que surgió de aquellas discusiones se refería al desarrollo de un telepuerto en terrenos urbanos subutilizados en el centro de la ciudad. Se creó un comité para abordar la planificación y la implementación de dicha obra, que estaba integrado por funcionarios municipales, representantes del sector empresarial privado y miembros de la comunidad universitaria local.

El telepuerto concebido para Córdoba es una obra para usos combinados que ofrecerá edificios de oficinas, centros de convenciones y hoteles, además de otros usos secundarios de la tierra. La oferta de edificios de oficinas con tecnología de punta es considerada un objetivo clave para satisfacer las necesidades que tiene la ciudad como centro regional y sede nacional para algunas empresas. Estas instalaciones tendrán una sofisticada infraestructura de telecomunicaciones y se construirán con una inversión combinada de los sectores público y privado. Uno de los primeros proyectos es un hotel que la municipalidad construirá dentro de una edificación histórica.

La ubicación propuesta para el telepuerto es un terreno de 40 hectáreas en el centro de la ciudad, adyacente al río Suquía (ver figura 5.11.1). El terreno incluye antiguas líneas ferroviarias y tiene buen acceso a las principales carreteras que comunican la región del Mercosur. Actualmente los predios están en manos de propietarios públicos y privados y se prevé que serán necesarios algunos traspasos de tierras para poder emprender el proyecto.

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Con objeto de ayudar al comité a terminar sus planes para el telepuerto, la ciudad de Córdoba y el Instituto Lincoln organizaron un segundo seminario en abril de 1998 para discutir las inquietudes acerca de la implementación del proyecto. Los estudios comparativos de casos de

FIGURA 5.11.1 Ubicación propuesta para un telepuerto in Córdoba, Argentina



proyectos de desarrollo a gran escala de entidades públicas y privadas en Toronto, Canadá y en São Paulo, Brasil sirvieron como valiosas referencias de los problemas y desafíos enfrentados por esas ciudades, y aportaron una base para analizar el diseño y las posibles perspectivas para la propuesta del telepuerto.

Una consideración fundamental es la dimensión a gran escala del telepuerto en relación con el mercado local existente, lo que sugiere que, como mínimo, el proyecto debe realizarse por etapas para garantizar que el desarrollo urbano sea ordenado. También tienen que ver con la dimensión los efectos que tendrá el proyecto sobre otros terrenos de la ciudad, entre los que se encuentran predios con un potencial para obras de desarrollo de carácter similar. El atractivo relativo de los terrenos escogidos puede traer consecuencias negativas para el desarrollo de tierras no residenciales en otras zonas específicas de crecimiento de la ciudad. Al mismo tiempo, es importante entender la

intensidad y fuerza del mercado para los usos específicos que tendría el terreno propuesto para el telepuerto.

Otra preocupación es el posible efecto negativo del proyecto sobre los barrios residenciales existentes y en crecimiento de la zona. Por otra parte, el éxito del telepuerto podría beneficiar a los barrios si los residentes se integran al proceso de planificación e implementación.

Entre las lecciones que faltan por aprender de la experiencia que han tenido otras ciudades está la importancia de fijar objetivos manejables; algunos participantes del seminario expresaron su temor de que el comité de Córdoba estuviese siendo demasiado ambicioso. Una segunda lección se refiere a la necesidad de actuar con sumo cuidado al seleccionar la ubicación de una nueva obra de desarrollo de gran magnitud. Si bien la ubicación propuesta para el telepuerto no se consideraba desfavorable en ningún sentido, su selección no había sido el resultado de un análisis sistemático. Más bien se trata de un caso en que la ciudad busca aprovechar una oportunidad para llevar a cabo un plan de desarrollo en un terreno disponible que urge reutilizar.

Una tercera observación la hizo el sector privado, que tiene necesidades especiales de acceso, infraestructura y costos. Mediante un estudio de mercado idóneo se podrá identificar un sinnúmero de aspectos por considerar, incluida la capacidad que tendría Córdoba para competir con Buenos

Aspectos de consideración en grandes obras de desarrollo

Estos temas y preguntas formaron la pauta para las discusiones durante el seminario realizado en Córdoba, y pueden ser de utilidad para otras ciudades que estén considerando emprender proyectos de desarrollo de gran magnitud en tierras urbanas subutilizadas.

Interpretación del mercado inmobiliario:

¿Cómo responderá el mercado inmobiliario local a la intervención pública a gran escala, como la propuesta del telepuerto? ¿Qué proporción tiene la demanda de edificios de oficinas con tecnología de punta en la región? ¿Cuáles son los mecanismos potenciales de intervención en el mercado inmobiliario para mejorar las posibilidades de éxito de este tipo de proyecto?

Impactos urbanos de los grandes proyectos sobre las tierras subutilizadas:

¿Qué efectos tiene este tipo de proyecto a gran escala en las tierras adyacentes y terrenos competitivos ubicados en el área metropolitana? ¿Cómo puede optimizarse la infraestructura? ¿Qué alternativas podrían explorarse para cambiar la estructura de zonificación existente?

Instrumentos para promover y financiar la inversión privada en proyectos de regeneración urbana:

¿Cuáles instrumentos financieros pueden utilizarse en este tipo de obras de desarrollo en combinación con la participación del sector privado? ¿Cuáles instrumentos para la inversión privada han logrado un mayor índice de éxito? ¿Cómo pueden utilizarse dichos instrumentos en las asociaciones entre los sectores público y privado? ¿Cuáles serían las ventajas, desventajas y dificultades que causarían estas asociaciones?

Mecanismos para la redistribución de la recuperación de plusvalías:

¿Cómo puede identificarse y calcularse el aumento en el valor de la tierra? ¿Cómo pueden utilizarse los esquemas de recuperación de plusvalías para el financiamiento de la infraestructura de este proyecto? ¿Qué instrumentos alternativos pueden usarse para este propósito? ¿Qué reformas o asociaciones institucionales serían necesarias para ejecutar estos esquemas y servir como incentivo para otras obras de desarrollo?

Aires como sede local o regional de empresas nacionales e internacionales. Está claro que los supuestos beneficiarios del sector privado deben participar directamente en el desarrollo conceptual y la planificación del proyecto.

Varias semanas después del seminario la ciudad encargó un estudio para facilitar la estrategia de implementación del telepuerto a partir de estas inquietudes y recomendaciones. El estudio también investigará posibles instrumentos para efectuar la recuperación de plusvalías que permitan obtener el financiamiento necesario para la infraestructura y los mecanismos para formular los tipos de asociaciones entre los sectores público y privado, que parecen indispensables para el éxito del proyecto del telepuerto.

Como observación general de cierre hay que agregar que los funcionarios públicos de Córdoba, o cualquier otra ciudad que esté considerando obras de desarrollo urbano a gran escala, precisan actuar con celeridad más allá de la fase de estudio y brindar capacitación y otros mecanismos de apoyo para que los dirigentes locales y los profesionales puedan mejorar su capacidad para manejar el proyecto. Se requieren destrezas y experiencia para evaluar el funcionamiento de los mercados inmobiliarios, definir la competencia técnica requerida, negociar con el sector privado y vigilar la gestión financiera, la regulación de los servicios públicos, el impuesto a la propiedad, las regulaciones de la tierra y la compleja interacción de todos estos elementos. El desafío de una tarea como ésta es lograr el equilibrio entre una cuota suficiente de planificación e investigación, y la necesidad de aprovechar las oportunidades de desarrollo que surjan y de aprender con la evolución del proceso.

REFERENCIA

- Keare, Douglas y Ricardo Vanella. 1997. *Strategic planning in Cordoba. Land Lines* 19(5): 6.

5.12

Política de suelo, mercados inmobiliarios y segregación espacial urbana

Allegra Calder y Rosalind Greenstein | Noviembre 2001

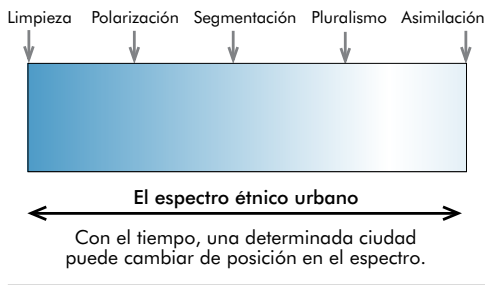
¿E s la segregación espacial urbana una consecuencia del funcionamiento normal de los mercados inmobiliarios urbanos, reflejo de las preferencias individuales acumulativas, o es más bien resultado del mal funcionamiento de mercados inmobiliarios urbanos que privatizan los beneficios sociales y socializan los costos privados? ¿Proviene quizás de prejuicios contra ciertas clases o razas? ¿Crean guetos las políticas de viviendas de interés social, o los crean las acciones de agentes y prestamistas inmobiliarios que ponen sus prejuicios personales por encima de toda objetividad, generando y alimentando estereotipos sobre conciudadanos y vecindades? ¿Podrían cambiar los patrones de asentamiento intrametropolitanos si se modifica la política del suelo, o para ello es imperativo que se produzcan transformaciones sociales profundas relacionadas con valores como tolerancia, oportunidad y derechos humanos?

Treinta y siete investigadores, especialistas y asesores de 13 países se enfrentaron a éstas y otras preguntas afines en el “Seminario Internacional sobre Segregación en la Ciudad” organizado por el Instituto Lincoln en Cambridge, Massachusetts durante el pasado mes de julio. Los organizadores del seminario, Francisco Sabatini (Universidad Católica de Chile), Martim Smolka y Rosalind Greenstein (Instituto Lincoln) plantearon una amplia gama de aspectos para explorar las dimensiones teóricas, históricas y prácticas de la segregación. Los participantes, procedentes de países tan diversos como Brasil, Israel, Kenia, Países Bajos, Irlanda del Norte y los Estados Unidos, trajeron consigo su formación profesional como juristas, sociólogos, economistas, planificadores urbanos, científicos regionales y geógrafos. A medida que intentaban llegar a un acuerdo sobre el significado de la segregación, las fuerzas diversas que la crean y la refuerzan y las posibles respuestas políticas, se fue haciendo evidente que no hay respuestas simples y que muchos puntos de vista contribuyen al debate interminable. Este breve informe sobre el seminario ofrece una muestra de esta discusión.

¿QUÉ ES LA SEGREGACIÓN URBANA Y POR QUÉ ES TAN IMPORTANTE?

El trabajo de Frederick Boal (Escuela de Geografía, Universidad de Queens, Belfast) es fruto del gran caudal de literatura sociológica sobre segregación y su propia experiencia de vida en medio de los conflictos entre católicos y protestantes en Irlanda del Norte. Boal sugirió que la segregación debe entenderse principalmente como parte de un espectro que abarca desde el movimiento extremista de limpieza étnica hasta el más idealista de asimilación (ver figura 5.12.1). Tal

FIGURA 5.12.1 Espectro de escenarios de Boal



como pasa con tantos temas vinculados con políticas, para estudiar el problema de la segregación es preciso observarla como un continuo de grados o niveles de separación, cada uno con diferentes manifestaciones espaciales, que como una dicotomía.

Para Peter Marcuse (Escuela de Posgrado de Arquitectura, Conservación y Planificación, Universidad de Columbia, Nueva York), la segregación supone la imposibilidad para elegir o la presencia de coerción, o ambas. Marcuse llama "agrupaciones en enclaves" a grupos de diferentes razas o etnias que deciden vivir

juntos por voluntad propia. Por otra parte, llama "segregación en guetos" cuando a los grupos se los obliga a vivir aparte, bien sea explícitamente o a través de mecanismos más sutiles. La clave que distingue a estos dos patrones —la imposibilidad para elegir— invita a una respuesta del orden público.

El significado y la importancia de la segregación varían según el contexto histórico. Para William Harris (Departamento de Planificación Urbana y Regional, Universidad Estatal de Jackson, Misisipi), escritor de temas de segregación espacial en el sur de los Estados Unidos, la segregación no puede entenderse ni tampoco enfrentarse sin un conocimiento profundo del papel que ha desempeñado y sigue desempeñando la raza en la historia de los Estados Unidos y del orden público. Flavio Villaça (Escuela de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo, Brasil) entiende la segregación dentro de un marco conceptual de clases, en donde los factores principales que influyen en los patrones residenciales son el nivel de ingresos y el estatus social, y no la raza. En Brasil y muchos otros países con larga historia de regímenes autoritarios, el estado suele encargarse de prestar los servicios urbanos. En estos países, los patrones residenciales urbanos determinan el acceso a agua y a instalaciones sanitarias (y por tanto, a la salud) así como a medios de transporte, infraestructuras de servicios públicos y otros servicios urbanos.

Según Villaça y otros, en muchos casos la actividad del mercado de suelo y las regulaciones y los códigos urbanos se han aplicado de maneras furtivas o incluso abiertas para crear vecindades selectas bien dotadas de servicios que separan las clases superiores del resto de la sociedad, al cual prácticamente se le hace caso omiso. Este cuadro tiene paralelismos en los Estados Unidos, en donde el acceso a escuelas de alta calidad y a otras valiosas amenidades lo determinan fundamentalmente

patrones residenciales que tienen estrecha relación con la segregación, ya sea por nivel de ingresos, raza u otras características demográficas. Igualmente, los participantes del seminario señalaron la correlación entre las comunidades precarias y la situación de los peligros ambientales. Las zonas de barrios o guetos pobres, habitadas generalmente por personas de raza negra, son el vertedero de los aspectos negativos del mundo urbano moderno, como lo son los desechos peligrosos y otros usos indeseados del suelo.

Ariel Espino (Departamento de Antropología, Universidad de Rice, Texas) presentó un análisis del uso de la distancia para reforzar desigualdades sociales, políticas y económicas en la vivienda. Cuando las diferencias sociales y económicas están claramente especificadas y entendidas, las élites dominantes “toleran” la proximidad física. Por ejemplo, los sirvientes pueden vivir cerca de sus patrones, incluso en la misma casa, porque las relaciones económicas y las normas de comportamiento dictan la separación por clases.

¿POR QUÉ PERSISTE LA SEGREGACIÓN?

Una suposición que prevaleció a lo largo del seminario fue la de que todos los habitantes de la ciudad (es decir, los ciudadanos) deberían tener acceso a los servicios urbanos, o al menos a un nivel mínimo de servicios. Sin embargo, Peter Marcuse lanzó al grupo la idea de pensar más allá de un nivel mínimo y de considerar el acceso a amenidades urbanas en el contexto de los derechos. Se cuestionó si la riqueza, la herencia familiar, el color de la piel o la identidad étnica deberían ser los factores determinantes en el acceso a los bienes públicos, no sólo educación, salud y abrigo, sino también otras amenidades directamente relacionadas con la ubicación física. Expresándose en un lenguaje evocador de las ideas de Henry George sobre la propiedad común a finales del siglo XIX, Marcuse preguntó si era justo o correcto, por ejemplo, que los ricos disfrutaran de las mejores vistas de océanos, ríos u otras bellezas naturales, mientras que los pobres estuvieran relegados a zonas menos atractivas.

Robert Wassmer (Departamento de Orden Público y Administración Pública, Universidad Estatal de California) describió los procesos económicos involucrados en la ubicación residencial, tal como los entienden los economistas de la escuela del *public choice* (elección pública). Según esta perspectiva, los compradores de viviendas eligen no sólo una casa y su terreno, sino también un diverso grupo de ventajas que varían según el sitio. Algunos compradores pueden optar por un paquete de conveniencias que ofrece más sistemas de transporte público y menos vistas panorámicas, mientras que otros pueden preferir mayor acceso a autopistas y a escuelas públicas de mejor calidad. Sin embargo, no todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades para hacer esas selecciones. Varios participantes añadieron que este debate forma parte de una discusión más amplia sobre acceso y selección en la sociedad, dado que casi todas las opciones están restringidas hasta cierto grado, y que muchas restricciones varían sistemáticamente entre los grupos sociales.

Otros participantes señalaron las maneras en que las políticas gubernamentales (por ejemplo, sistemas tributarios, legislación de vivienda) e instituciones privadas (por ejemplo, agentes de

bienes raíces, instituciones prestamistas) actúan en conjunto para influir en el comportamiento de los mercados inmobiliarios, y por consiguiente, en el efecto de las políticas del suelo en acciones públicas y privadas. Greg Squires (Departamento de Sociología, Universidad de George Washington) informó de un estudio sobre el proceso de búsqueda de vivienda en Washington, DC. Sus hallazgos ponen en evidencia el papel que desempeñan los agentes de bienes raíces al “orientar” a compradores e inquilinos hacia vecindades de las mismas razas. Como resultado fundamental, los negros no disfrutaban de las mismas oportunidades que tienen los blancos y sus posibilidades de obtener su solución habitacional preferida son menores, lo cual se contrapone al modelo de *public choice*. Entre los hallazgos de Squires está el hecho de que la selección de la vivienda está determinada por el estatus social o económico. Por ejemplo, en el proceso de búsqueda de vivienda, las amenidades más solicitadas por los clientes negros difirieron de las preferidas por los blancos, en parte porque aquéllos disponían de menos recursos particulares (tales como automóviles) y requerían viviendas situadas cerca de servicios centralizados tales como transporte público.

John Metzger (Programa de Planificación Urbana y Regional, Universidad del Estado de Michigan) examinó la influencia del mercado privado en la perpetuación de la segregación. Metzger presentó investigaciones sobre perfiles grupales demográficos usados por compañías como Claritas y CACI Marketing Systems para caracterizar los vecindarios. Dichos perfiles se venden a una amplia gama de industrias, entre ellas agencias inmobiliarias y financieras, como también a entidades públicas. La industria inmobiliaria se vale de los perfiles para alimentar el proceso decisorio de comercialización, planificación e inversión, y —señala Metzger— para propiciar enclaves de razas y la persistencia de la segregación. Las instituciones de préstamos hipotecarios se valen de los perfiles para determinar la demanda del consumidor. Los planificadores urbanos, tanto asesores privados como del sector público, usan los perfiles para la determinación de usos futuros del suelo, para la planificación a largo plazo y para guiar las actividades de planificación e inversión de distritos comerciales centrales, mientras que los promotores de bienes raíces los usan para definir sus mercados y demostrar las demandas aceleradas de sus productos. Los perfiles en sí suelen estar basados en estereotipos raciales y étnicos, y a su vez refuerzan la separación de grupos raciales y étnicos dentro de los mercados de bienes raíces regionales.

Xavier de Souza Briggs (Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard) introdujo la idea de “capital social” en la discusión. El término “capital social”, tal como lo emplean actualmente sociólogos y expertos en teoría sociológica, encarna las redes y relaciones sociales dentro las comunidades que pueden aprovecharse para el logro de metas individuales y comunes. Briggs argumentó que si bien el capital social es, al mismo tiempo, causa y efecto de la segregación en los Estados Unidos, también puede utilizarse para crear cambios positivos. Otros participantes cuestionaron la eficacia de la teoría y las investigaciones en capital social para resolver el problema de la segregación espacial urbana, señalando que éstas tendían a limitarse a la cuestión de “cómo mejorar la situación de los pobres” en vez de estudiar los mecanismos estructurales e institucio-

nales que contribuyen a la segregación residencial y a la desigualdad de la renta. No obstante, los sociólogos opinan que el capital social es justamente lo que necesitan las comunidades para tener cierto control sobre sus ambientes inmediatos, en vez de ser simples receptoras de las consecuencias previstas e imprevistas de la economía política.

JUSTICIA SOCIAL Y POLÍTICA DEL SUELO

Durante el seminario, participantes de distintas partes del mundo dieron ejemplos de casos de segregación espacial utilizada como estrategia política por los poderes estatales:

- El gobierno colonial británico de Kenia instituyó leyes de planificación y de zonificación de exclusión para separar a los africanos nativos de los británicos. Esos patrones residenciales, establecidos hace casi un siglo, se reflejan en la Nairobi de hoy.
- Durante el régimen británico en Palestina, el gobierno militar forzó a los palestinos árabes a vivir en un solo sector de la ciudad de Lod, lo que facilitó la transformación de esta ciudad antiguamente árabe en lo que hoy en día se conoce oficialmente como Israel.
- El régimen militar de Augusto Pinochet desalojó a miles de chilenos de la clase trabajadora de ciertos sectores de sus ciudades para dar paso a pequeños enclaves exclusivos para familias de clase media y alta.
- El régimen del *apartheid* de Sudáfrica creó sectores residenciales separados por raza y mantuvo un aislamiento sistemático de grupos en prácticamente todos los aspectos de la sociedad.

Las conexiones entre estas formas extremas de segregación espacial y las fuerzas de mercados y políticas inmobiliarias de la mayoría de las ciudades modernas son complejas y difíciles de articular. Uno de esos vínculos se refleja en las maneras como se continúan aplicando las políticas inmobiliarias y las instituciones que apoyan los mercados inmobiliarios para brindar legitimidad a las prácticas discriminatorias.

Al imaginarse un mundo de ciudades cuyos habitantes tengan verdadera libertad para escoger dónde vivir, los planificadores del seminario se concentraron en políticas y programas gubernamentales que facilitan la integración, tales como el programa “Moving to Opportunity” del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos. Sin embargo, Stephen Ross (Departamento de Economía, Universidad de Connecticut) cuestionó los supuestos beneficios de las políticas de integración o repoblación lanzando esta pregunta: “¿Qué pasaría si dispersáramos personas de altos ingresos por toda la ciudad? ¿Qué cambiaría? ¿Nos ayuda esto a considerar con más detenimiento la importancia del espacio?”

Otra interrogante de Xavier Briggs obligó a los participantes a pensar en dónde se producen la mayoría de las interacciones sociales significativas. Específicamente, ¿qué debe pasar —y en qué circunstancias— para pasar desde el movimiento extremo de limpieza étnica (según el espectro étnico urbano mencionado por Boal) al extremo opuesto de la asimilación? Briggs sugirió que es posible que instituciones como escuelas y lugares de trabajo estén con más capacidad de facilitar la diversidad en las interacciones sociales, que los vecindarios residenciales.

Al fin y al cabo, los planificadores urbanos desearían que se usen sus herramientas para formar ciudades que ofrezcan justicia para todos. Hablando de las condiciones de los ciudadanos árabes en la ciudad mixta de Lod, Haim Yacobi (Departamento de Geografía, Universidad de Ben-Gurion, Israel), tocó los cimientos de los ideales democráticos occidentales al preguntar lo siguiente: “Si una persona no tiene acceso total a la ciudad, si no puede participar de lleno en la vida de la ciudad, ¿está esa persona viviendo en una ciudad verdadera?”

5.13

Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas

Rosalind Greenstein, Francisco Sabatini y Martim Smolka | Noviembre 2000

La segregación espacial es una característica de las metrópolis, de San Diego a Boston, de Santiago a Ciudad del Cabo, de Belfast a Bangalore. En algunos lugares está asociada principalmente con los grupos raciales, mientras que en otros, con las minorías étnicas o religiosas o incluso con el nivel de ingresos. En nuestra experiencia en el continente americano encontramos que las investigaciones internacionales comparativas permiten a investigadores y analistas de políticas encontrar rasgos únicos y comunes en franco contraste. Por ejemplo, en América Latina el debate público sobre la segregación espacial urbana suele centrarse en los problemas socioeconómicos, mientras que en los Estados Unidos y muchos otros países desarrollados se enfoca más en las disparidades raciales o étnicas.

La segregación residencial también tiene significados y consecuencias diferentes según la forma y estructura específicas de la metrópoli, como también según el contexto cultural e histórico. En Norteamérica, las minorías sociales y étnicas tienden a ser segregadas hacia sitios poco deseables del casco urbano mientras que las clases media y alta, en su mayoría, se congregan en pequeños barrios urbanos o zonas residenciales socialmente homogéneas en toda la ciudad. Por lo contrario, en las ciudades latinoamericanas es la élite minoritaria quien tiende a concentrarse en una sola área de la ciudad.

LAS FUERZAS

Son numerosas y variadas las fuerzas que contribuyen a la segregación espacial. Las leyes del *apartheid* en Sudáfrica fueron un caso extremo de segregación espacial a gran escala aprobada por el gobierno. Otros casos han despertado menos interés internacional, como por ejemplo la destrucción de casuchas emprendida por el gobierno brasileño en los años sesenta, que hizo que los habitantes pobres se refugiaran en otras zonas segregadas. En una escala menor, en Santiago de Chile, entre 1979 y 1985 durante el régimen de Pinochet más de dos mil familias de pocos



La segregación voluntaria y la segregación coercitiva en América Latina son ejemplificadas en estas imágenes de una nueva comunidad enrejada y una favela.

ingresos fueron desalojadas de áreas residenciales de altos y medianos ingresos con el objetivo de crear vecindarios uniformes según el nivel socioeconómico.

Aunque los desalojos de los gobiernos y los esquemas legislativos son mecanismos explícitos para generar segregación espacial urbana, igualmente se han usado modalidades más sutiles para crearla o imponerla. En Colombia se impuso la contribución de valorización, una suerte de gravamen por mejoramiento, a los habitantes de asentamientos informales en Bogotá ubicados a orillas de una nueva autopista periférica. Los funcionarios públicos sabían que el gravamen era más de lo que los habitantes podrían pagar y probablemente éstos “optarían” por la reubicación. Al imponer normas sobre el uso del suelo que los sectores pobres no podían cumplir, el gobierno prácticamente los empujó hacia áreas periféricas informales. En los Estados Unidos también se recurre a tales mecanismos para crear mercados de vivienda segregados. Por ejemplo, algunos agentes de bienes raíces excluyen a las minorías raciales y étnicas o a las personas de clases sociales más bajas que no encajan en los mercados previstos, y muchos propietarios aprovechan las redes informales para encontrar el tipo de arrendatarios de su preferencia.

La segregación voluntaria se ha convertido en una nueva fuerza, con la proliferación de urbanizaciones enrejadas tanto en el hemisferio norte como en el sur. Esta tendencia parece tener varios motivos, entre ellos los factores de la oferta y la demanda. En cuanto a la demanda, los residentes tal vez se sientan atraídos por la percepción de seguridad o por un nuevo estilo de vida. En lo que respecta a la oferta, los constructores y promotores inmobiliarios obtienen una enorme rentabilidad con la absorción a gran escala de elementos exógenos en estos proyectos de desarrollo altamente controlados.

La combinación de la segregación coercitiva y voluntaria da lugar a una compleja interrogante: ¿Qué relación hay entre las diferencias sociales y la segregación espacial? Es común suponer que las primeras se reflejan en la segunda. En ocasiones los grupos sociales recurren a la segregación para

fortalecer una identidad débil o confusa, como es el caso de los grupos de clase media emergentes o comunidades de inmigrantes en busca de aceptación social. En gran medida, el proceso de suburbanización de la posguerra en las ciudades de los EE. UU. puede interpretarse como una manera de clasificación homogénea que buscaba reafirmar la identidad social.

LAS CONSECUENCIAS

La segregación espacial en los Estados Unidos plantea un serio problema para la formulación de políticas debido a las complejas interacciones entre el suelo y los mercados de la vivienda, por un lado, y su conexión con los ingresos locales y la distribución y calidad de los servicios, por otro. Las disparidades en la calidad de las escuelas quizás sea uno de los ejemplos más dramáticos de la variación en los servicios públicos de un lugar a otro.

La combinación de segregación residencial por clase y por grupos raciales o étnicos y la distribución espacial desigual de escuelas de calidad trae como consecuencia enclaves pobres en los cascos urbanos donde los niños asisten a escuelas deficientes, lo que a su vez limita sus oportunidades para el futuro. Servicios como el acceso al transporte y la atención médica varían también según el espacio, al igual que muchos factores cuantificables como la calidad del aire y la infraestructura de los vecindarios.

En otros países la segregación espacial de la población pobre ocurre dentro de asentamientos informales. En el pasado se consideraban estas áreas como anomalías, pero los estudiosos entienden cada vez más la informalidad como un resultado del funcionamiento normal de los mercados de suelo y la vivienda, no como parte de una dualidad de las economías formal e informal. En este sentido las actividades ilegales, irregulares, informales o clandestinas que permiten el acceso y ocupación del suelo son la forma en que el mercado brinda vivienda a la gente pobre. Sin embargo, estos arreglos no siempre “se escogen” por su precio bajo o comodidades relativas, sino porque son una de la poquísimas opciones que tienen los sectores desfavorecidos.

Los patrones tradicionales de segregación en las ciudades de América Latina están cambiando debido a la proliferación de nuevas comunidades cerradas destinadas a grupos crecientes con ingresos altos y medianos y la aparición de centros comerciales y complejos de oficinas en áreas más “modernas” fuera de los primeros enclaves urbanos. En São Paulo, Santiago, Buenos Aires y Ciudad de México —por nombrar sólo algunas de las ciudades más grandes y dinámicas— estas construcciones incluso están surgiendo al lado de áreas de bajos ingresos. La segregación de los usos y del acceso se está intensificando, lo que está haciendo más aparentes las desigualdades sociales de las últimas décadas. Al mismo tiempo, sin embargo, estos cambios en los patrones de segregación reducen las distancias físicas entre los grupos socioeconómicos, y están poniendo al alcance de los pobres las instalaciones comerciales “modernas” y los espacios públicos mejorados.

Probablemente las consecuencias de la segregación están cambiando debido a esta reducción en su escala geográfica. Algunos de los efectos negativos de la segregación a gran escala de la población pobre (es decir, la aglomeración en la periferia de las ciudades) podrían estar disipándose en este

nuevo y más diverso paisaje urbano. Los estudios empíricos recientes realizados en Santiago confirman este punto de vista.

LAS RESPUESTAS NORMATIVAS

La segregación espacial es el reflejo tanto de la estructura social existente como de un mecanismo que impone esa estructura, lo que plantea la pregunta sobre cómo y cuándo debe abordarse la problemática de la segregación. ¿Acaso el problema en el contexto estadounidense es que los niños de las minorías pobres viven junto con otros que tienen el mismo nivel de ingresos o con grupos raciales semejantes, o se trata de que al vivir en áreas pobres y segregadas los niños tienen limitadas oportunidades de vida futura debido a que no tienen acceso a buenas escuelas? ¿Está la respuesta en mejorar las escuelas, integrar los vecindarios, o iniciar una combinación de ambas y otras soluciones? En el caso de los países en desarrollo, ¿el problema radica en la peligrosidad de los asentamientos informales (debido a las riesgosas condiciones ambientales o la violencia callejera) o en que los residentes están aislados de buenos empleos, tránsito y otros servicios? ¿Está la solución en reducir o eliminar el peligro, mejorar el tránsito, crear empleos en el vecindario o tratar de aplicar todos estos programas?

Necesitamos entender mejor los problemas sociales en estas áreas segregadas para poder diseñar e implementar políticas adecuadas que sean necesariamente multidimensionales. ¿Debería el cambio tomar la forma de programas correctivos (por ejemplo, regularización o mejora de los asentamientos informales), o materializarse en políticas más fundamentales que faciliten la dotación masiva de suelo urbanizado a precios accesibles? Una opción “correctiva” contrasta la informalización de los acuerdos formales (tal como la desregulación) con la formalización de los acuerdos informales (tal como la redefinición de los códigos de zonificación o la regularización de los sistemas alternativos de tenencia de la tierra).

Una solución todavía más fundamental sería la implementación en tramos o la designación obligatoria de proyectos de vivienda de interés social en áreas de altos ingresos. Una herramienta diferente consiste en abrir la toma de decisiones sobre la asignación de inversiones públicas a la participación popular, como es el proceso *orçamento participativo* utilizado con éxito en el municipio brasileño de Porto Alegre, en el que se distribuye el presupuesto con amplia participación pública. Otras respuestas podrían centrarse en la mejora drástica de los asentamientos periféricos de bajos ingresos ya existentes, el uso más extendido de cuotas por conexión o la eliminación definitiva de los mercados de suelo, como sucedió en Cuba. No obstante, precisamos más información sobre la eficacia de estos variados programas e instrumentos y realizar un análisis más minucioso de las condiciones necesarias para aumentar las probabilidades de éxito.

La globalización ha estimulado el movimiento de la fuerza laboral y el capital, lo que ha dado lugar al acercamiento de las experiencias, tanto positivas como negativas, de los países desarrollados y en desarrollo. Los inmigrantes que llegan a los Estados Unidos, particularmente los indocumentados, tienden a asentarse en enclaves urbanos, pero su estatus ilegal trasciende más allá

de tales asentamientos. Tienen acceso limitado al mercado laboral y al crédito, lo que a su vez les restringe la movilidad y afianza la segregación espacial existente.

Por otra parte, a medida que los consorcios financieros y de bienes raíces estadounidenses amplían sus operaciones en el extranjero, implantan los protocolos, convenciones, expectativas y modalidades operativas de su país de origen. La exportación de tales normas a los países en desarrollo puede conducir a nuevos patrones de discriminación geográfica (es decir, exclusión) según la raza o grupo étnico, en lugares donde anteriormente estas prácticas eran menos explícitas.

Los resultados de investigaciones realizadas y experiencias anteriores señalan que la segregación puede aumentar los ingresos territoriales de los promotores inmobiliarios y terratenientes. También sabemos que la rentabilidad de las obras de construcción de viviendas depende de las inversiones públicas que se hagan en carreteras, instalaciones y servicios. Al mismo tiempo reconocemos que la segregación tiene efectos positivos y negativos sobre la vida ciudadana, que van desde la exclusión social que dificulta la vida de la población pobre hasta el fortalecimiento de identidades sociales y culturales que contribuyen a la diversidad y vitalidad de la ciudad.

El rostro de la segregación varía dentro de cada metrópoli y de una a otra. Sin embargo, los estudios internacionales comparativos han demostrado que existen tendencias importantes de convergencia entre las ciudades de los EE. UU. y las de América Latina. Nos queda mucho por entender respecto al efecto de la interacción del suelo y los mercados de la vivienda y la estructura normativa de la segregación espacial y las oportunidades de vida de los residentes urbanos.





EDUCACION Y VALOR

FG
ESTAT

PACHA
J. GALVEZ

V MARIA T

San Juan M. V. SALVA

27

SI

Ciudad

6

omares placer

Participación y gestión pública

Introducción | Claudio Acioly

Esta sección ofrece una visión general de iniciativas centradas en la participación ciudadana y la gestión pública en América Latina, con puntos de vista variados sobre la importancia de dicha participación y su estrecha relación con la accesibilidad al suelo por parte de las familias de bajos recursos.

Los artículos presentan pruebas de la influencia prácticamente nula que tienen los pobres urbanos y los sectores populares de la sociedad latinoamericana en los procesos de decisión y en el diseño e implementación de políticas del suelo que, en otras circunstancias, podrían beneficiarlos y ofrecerles soluciones habitacionales decentes y mejores condiciones de vida.

Se destaca la importancia de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas que favorezcan a los pobres. Una cosa es cierta: no podrá haber mucho cambio en la urbanización de las ciudades latinoamericanas si sus habitantes de bajos ingresos no son capaces de articular sus necesidades y exigencias de manera coordinada y organizada, y si no participan en la formulación de dichas políticas. De no haber cambios en esa dirección, su influencia en las políticas del suelo seguirá siendo limitada y persistirán los nocivos patrones de asentamientos y procesos de segregación social y espacial que arrastran a segmentos significativos de la población urbana a las periferias de las ciudades.

Sin embargo, hay esperanzas. Algunas ciudades y organizaciones están trabajando energicamente para cambiar la situación a través de programas de capacitación, diálogos de política y disseminación de conocimientos, con la idea de instrumentar e informar a la población pobre para que aprenda a articular sus necesidades y exigencias.

El Instituto Lincoln está desempeñando una función muy importante al facilitar este diálogo, fomentar buenos ejemplos de políticas, disseminar el conocimiento y poner en contacto a individuos y organizaciones de los diversos países de la región como también de otras partes del mundo. Junto con los artículos publicados por *Land Lines*, todo este trabajo ha contribuido a demostrar la utilidad de los debates regionales sobre políticas y experiencias urbanas y la posibilidad de dar pasos tangibles hacia un mundo que ofrezca mayor igualdad en el acceso al suelo.

El artículo de Luis Fernando Álvarez y William J. Siembieda se centra en la planificación espacial y en la necesidad de seguir aprendiendo sobre los efectos de la globalización y la urbanización en las ciudades, sus funciones y estructuras espaciales. En su interesante introducción se reconoce un proceso común percibido en América Latina respecto a la pérdida del protagonismo del Estado, la reestructuración de su alcance y dimensión, y el vuelco fundamental desde su tradicional papel de proveedor paternalista al de facilitador de procesos de desarrollo. Se plantean tres abordajes propuestos por los participantes de un seminario realizado en México en 1997, a saber: 1) implementar mecanismos de monitoreo a través de sistemas de información urbana, 2) diseñar políticas públicas que puedan poner freno a la urbanización descontrolada y, 3) reconocer las funciones de las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios.

Esta última propuesta es de importancia especial para el tema del suelo y el acceso a tierras urbanizadas en las ciudades latinoamericanas. Los gobiernos de las más importantes ciudades de la región exhiben una actitud desconfiada y unilateral hacia la elaboración e implementación de políticas urbanas. Se siguen los modelos tradicionales, frecuentemente con un enfoque de decisiones tomadas “desde arriba”. La participación de grupos de interés y la planificación verdaderamente participativa de organizaciones comunitarias y no gubernamentales siguen siendo la excepción y no la norma. Los artículos de Sonia Pereira y de Mario Lungo, Alejandra Mortarini y Fernando Rojas presentan pruebas contundentes del progreso significativo habido en ciudades donde dichos grupos y organizaciones se han involucrado en los procesos decisivos.

Pereira comenta sobre las actividades dirigidas a fortalecer los recursos de los sectores populares de Quito, Ecuador, sede de un foro que reunió a ministros, alcaldes, dirigentes comunitarios y grupos de interés diversos para debatir sobre políticas del suelo que realmente respondan a las necesidades de los pobres urbanos. La autora señala que la inseguridad de la tenencia de la tierra lleva frecuentemente a la violencia y va en contra de los derechos humanos. Un programa piloto con 50 comunidades participantes ha revelado que la falta de información y conocimiento sobre las políticas del suelo y la desigualdad en el acceso al suelo de los sectores populares de la sociedad han impedido que éstos participen y contribuyan al diseño de políticas públicas que respondan a sus necesidades.

Lungo, Mortarini y Rojas apuntan al importante papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la formulación y planificación de políticas de la región metropolitana de San Salvador, políticas que han dado como fruto innovaciones y nuevos instrumentos de gobernabilidad urbana. En su artículo se reconocen los aspectos positivos de los procesos de descentralización y participación democrática que está experimentando América Latina y que han dado lugar a otras modalidades de control social del Estado. Se señala el papel de la ONG salvadoreña Prisma en promover nuevos conceptos y relaciones de poder en el ámbito local, y los efectos positivos del taller de trabajo organizado con el Instituto Lincoln en octubre de 1997 en cuanto a formar consenso y movilizar la participación de funcionarios gubernamentales, activistas comunitarios y ONG locales e internacionales. Con asistencia internacional, se están considerando otros instrumentos de

planificación y gestión de suelo tales como recuperación de plusvalías, consorcios público-privados, etc. en un plan integral de desarrollo para el área metropolitana de San Salvador.

Al hablar de progreso en materia de gobernabilidad urbana, no podemos dejar de mencionar la gran lección que le ha dado América Latina al mundo al lanzar y diseminar un modelo de gobierno urbano participativo donde los ciudadanos tienen una función central. Este movimiento comenzó en Porto Alegre y Santo André a finales de los años ochenta, cuando los gobiernos municipales progresistas del Partido de los Trabajadores brasileño introdujeron el llamado “presupuesto participativo” (PP). En las elecciones municipales del año 2000, los votantes eligieron un gran número de alcaldes progresistas, lo que se tradujo en 100 gobiernos municipales que auparon el PP como su vehículo fundamental para promover la participación ciudadana en sus ciudades. Vale la pena mencionar que el éxito de esta experiencia llevó a que otros partidos políticos menos progresistas introdujeran el modelo en otras ciudades de Brasil. También se ha notado el efecto en cadena en otros países vecinos como Perú, en donde la movilización de la sociedad civil influyó en la promulgación de leyes de PP —inspiradas en la experiencia brasileña— y ciudades como Villa El Salvador se han convertido en la referencia nacional del PP.

El artículo de William Goldsmith y Carlos Vainer ofrece una detallada reseña del PP en Porto Alegre. Esta ciudad, capital del estado más meridional de Brasil, ha estado practicando el PP en forma ininterrumpida desde 1989. Los autores presentan un análisis exhaustivo del significado del PP como instrumento de gobierno alternativo que da riendas a los ciudadanos para que decidan sobre la asignación de los recursos públicos de sus ciudades. Se presentan evidencias del número creciente de ciudadanos que se han involucrado en el PP de Porto Alegre con el transcurso de los años, como también de la importancia crítica de la participación ciudadana en decisiones estratégicas acerca de grandes inversiones en construcción (tales como un supermercado y una planta automovilística), que han puesto al gobierno municipal en posición favorable para negociar con los inversionistas del sector privado.

El artículo de Ann LeRoyer y Mario Coyula presenta una interesante entrevista hecha a Coyula, uno de los más prominentes planificadores urbanos y arquitectos de Cuba, cuyo trabajo en La Habana ha ganado reconocimiento internacional. El artículo se centra en la capital cubana y ofrece al lector una descripción fidedigna de los puntos de vista de Coyula sobre el desarrollo de la ciudad. Al describir la importancia del Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, Coyula señala los retos enfrentados por el grupo y por Cuba tras la caída de la Unión Soviética y la consiguiente desaparición de los convenios comerciales con el bloque soviético. En un ambiente carente de insumos básicos y de energía, se refuerza la planificación central en la asignación de recursos. Coyula subraya la necesidad de aumentar la participación ciudadana en la planificación; lo que muchos no saben es que la participación ciudadana es algo común en Cuba, más de lo que se reconoce fuera de la isla. Durante la entrevista se destaca la importancia de los talleres integrales de transformación de barrios como una sólida herramienta de planificación dirigida por los mismos residentes. Coyula sostiene que es necesario dar marcha atrás a la tradición de planificación

central —reforzada durante el período especial— para facilitar la planificación y el gobierno de las ciudades. También se exponen sus perspectivas sobre la exclusiva maqueta de 100 metros cuadrados de la ciudad, que se utiliza no sólo para fines de análisis y visualización de los impactos de las decisiones de planificación, sino también para informar e infundir cultura urbana a ciudadanos y grupos de alumnos de escuelas primarias y secundarias que acuden regularmente a visitar el modelo. Hoy en día este instrumento está siendo utilizado por ciudades europeas tales como Berlín, Barcelona y Róterdam, por mencionar unas pocas.

Los artículos de David Barkin se centran en la gestión del suelo y sus efectos en los asentamientos humanos dentro del contexto latinoamericano. El primero de los artículos comienza exponiendo la necesidad de que los gobiernos municipales articulen estrategias alternativas para hacer frente a los efectos adversos de la urbanización y globalización. Se describe la respuesta del Instituto Lincoln a esta situación, en forma de establecimiento de redes, construcción de capacidades e investigación, y se señala el trabajo hecho en colaboración con las tres mayores redes regionales: la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), la Oficina Latinoamericana del Programa de Gestión Urbana (UIMP) y la Red Ciudad 2025.

Barkin describe algunos de los programas de capacitación organizados por el Instituto Lincoln junto con estas redes y socios locales en México, Chile, Brasil, Ecuador y Colombia. Finalmente subraya la gran importancia del programa de investigación para revelar las relaciones entre la cambiante forma urbana y los patrones de los asentamientos humanos que conducen a parte de la integración económica de la región en mercados globales. Mediante los mercados de suelo, la recuperación de plusvalías y el fortalecimiento de recursos, funcionarios públicos y municipalidades están ajustando y adoptando un abordaje sistemático e integrado a las políticas del suelo.

El segundo artículo trata de una conferencia celebrada en la sede del Instituto Lincoln en Cambridge (1993), donde funcionarios e investigadores de América Latina se reunieron para debatir sobre instrumentos de políticas del suelo y tributación inmobiliaria en áreas urbanas. Se analiza el efecto de la internacionalización de los sistemas económicos de América Latina en ciudades y en la formación de asentamientos humanos. El autor plantea sugerencias provocativas sobre temas de liberalización y sistemas gubernamentales débiles, y sobre la necesidad de diseñar un programa de desarrollo alternativo que sirva de verdadero enlace entre el gobierno urbano y la planificación económica.

No hay duda de que los lectores disfrutarán de este conjunto de artículos que tienden vínculos entre las políticas del suelo y los sistemas gubernamentales municipales en general. Los autores tienen razón al señalar la necesidad de incrementar la participación ciudadana para influir y obtener políticas distributivas que afecten el uso de la tierra, y que a la larga ayudarán a promover un desarrollo urbano sostenible.

6.1

En búsqueda del orden territorial

Luis Fernando Álvarez y William Siembieda | Septiembre 1997

Hoy en día la mayoría de los países de América Latina son más urbanos que rurales y están tratando de desarrollar sus economías como partes integrales del mercado global. Este proceso introduce profundos cambios culturales y espaciales tales como mayor segregación y conflictos sobre el uso del suelo urbano.

Es sabida la necesidad de fortalecer la conciencia ciudadana sobre la liberalización de los mercados y la pérdida de protagonismo del Estado en los esquemas de economía y planificación. Este cambio en el papel del Estado —de “proveedor” a “facilitador”— crea un vacío en las necesidades sociales urbanas.

Éstos y otros temas afines fueron los puntos centrales de una reunión que tuvo lugar en México en el mes de abril. En ella, peritos y personalidades académicas compartieron sus puntos de vista sobre los procesos que afectan el orden territorial urbano y los instrumentos disponibles y necesarios para poder lograr una intervención pública eficaz, conducente al logro de objetivos de igualdad social y planificación territorial. Los participantes sugirieron tres abordajes para poder mejorar la gestión del suelo urbano y la igualdad social de manera simultánea:

Primero que todo, utilizar herramientas básicas para establecer y apoyar los sistemas de información urbana: un mecanismo de monitoreo con capacidad para identificar datos de agentes y transacciones, incluidos los precios del suelo; conocimiento de los “ciclos de vida” de las zonas urbanas; y modelos de predicción que permitan establecer la relación entre las economías municipales y nacionales y el mercado de bienes raíces.

En segundo lugar, instituir políticas urbanas que equilibren los mecanismos de mercado existentes, que suelen ser contradictorios. Por ejemplo, es difícil liberalizar los mercados y al mismo tiempo imponer límites en la expansión urbana cuando se intenta ofrecer suministros de suelo adecuados para satisfacer las necesidades de la población pobre trabajadora.

Tercero, reconocer y apoyar las acciones positivas de grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales que se propongan combatir los patrones de segregación de clases, como también apoyar los intentos municipales de utilizar instrumentos como reservas territoriales, mecanismos de financiamiento progresistas y mejoras en los procedimientos administrativos y fiscales.

Uno de los mayores problemas de la planificación territorial en América Latina es encontrar el “borde” de la ciudad, especialmente cuando la tenencia y ocupación del suelo responden a la necesidad social, más que a la ley. Entre las formas de propiedad urbana que funcionan fuera de los reglamentos comerciales está la tierra mantenida bajo el sistema de ejido, que ocupa más del 50 % del territorio mexicano y forma parte de las zonas metropolitanas más importantes. El ejido dificulta el crecimiento natural del mercado de bienes raíces y propicia la expansión de mercados secundarios (informales) descontrolados.

Si bien los participantes del seminario manifestaron sus inquietudes por el efecto a largo plazo de la globalización en América Latina, también reconocieron que el escenario de acción, al menos durante los años venideros, será a escala municipal más que a escala nacional.

6.2

Educación de base para las comunidades latinoamericanas

Sonia Pereira | Enero 1998

Los sectores populares de la mayoría de las ciudades latinoamericanas se encuentran en grave desventaja al intentar influenciar la planificación urbana y la gestión de sus comunidades. A pesar de que los activistas comunitarios pueden estar bien organizados a escala local, sus intereses no están involucrados en la toma de decisiones que pueden tener implicaciones a gran escala, tanto en la administración de tierras urbanas como en los derechos humanos. Como parte de este esfuerzo actual para ayudar a líderes comunitarios y a funcionarios públicos de América Latina a ser más eficaces en la implementación de políticas de administración de tierras, el Instituto Lincoln respaldó un programa educativo innovador en octubre en la ciudad de Quito, Ecuador.

El programa “Políticas de tierra urbanas para los sectores populares” fue copatrocinado por el Instituto Lincoln, el Centro de Investigaciones CIUDAD y el Centro de Investigaciones en Diseño y Urbanismo de la escuela de arquitectura de la Universidad Católica de Quito. Este programa piloto sirvió para reunir por vez primera a representantes de más de 50 comunidades de bajos recursos de todo Ecuador. Se analizaron ambigüedades en torno a la formulación e implementación de políticas de tierra urbanas, así como las causas e impactos de estas políticas en el uso y regulación de la tierra. Se prestó atención particular al acceso equitativo a la propiedad de la tierra, al acceso a viviendas y a la construcción de ayuda propia en las periferias urbanas.

El ministro de la Vivienda y Desarrollo Urbano de Ecuador dio inicio a la primera sesión. Un grupo de investigadores, consejeros de políticas profesionales, autoridades gubernamentales locales y nacionales y líderes de opinión ofrecieron una variedad de talleres de planificación estratégica y presentaciones de panel. Durante el foro se realizaron debates tanto conceptuales como prácticos sobre la legislación de tierras urbanas, en los que se reconoció la evidente falta de información sobre políticas de tierra en el ámbito comunitario.

Muchas preguntas subrayaron la situación de Ecuador, donde la inseguridad personal, del hogar y de la tierra ha llevado con frecuencia a violencia y desalojos. Este importante tema sirvió

para resaltar la preeminencia de los derechos humanos en el debate sobre las tierras urbanas y para reforzar la necesidad urgente de tomar en cuenta una amplia gama de políticas públicas y mecanismos de planificación. Además de incentivar redes de organización entre los pobres urbanos y alianzas con otros líderes de movimientos populares y locales, en el foro se exploraron estrategias para construir solidaridad entre los diversos sectores.

La última sesión contó con la asistencia de alcaldes de otras ciudades latinoamericanas, quienes concluyeron que las fuerzas que afectan a los residentes urbanos de bajos recursos en Ecuador son sorprendentemente similares a lo largo de toda la región. Una clara lección es que el acceso a la información es imprescindible si se quiere permitir que cada comunidad e individuo influya en la formulación e implementación de políticas de tierra urbanas sobre una base de participación democrática. Se incorporará un inventario de casos de estudio comparativo en prácticas de uso comunitario de la tierra a programas de seguimiento para asistir a funcionarios públicos y administradores en las futuras planificaciones y gestiones de políticas para el uso de la tierra.

El foro de Quito es un ejemplo de la meta educativa del Instituto Lincoln de proporcionar un mejor conocimiento a los ciudadanos afectados por las políticas de tierra urbanas. Uno de los resultados fue “El documento de Quito”, un resumen de las estrategias a que se llegó por consenso entre los participantes. El reto de convertir el consenso en acciones será la prueba verdadera del programa piloto. El Instituto podría también colaborar con el Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe para desarrollar una agenda común de educación, investigación y publicaciones. Los resultados ayudarían a ampliar las discusiones de problemas de base y a mejorar las formas en que los funcionarios públicos y los líderes populares pueden trabajar en conjunto para generar políticas más eficaces.

6.3

Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre

William Goldsmith y Carlos Vainer | Enero 2001

En octubre del año 2000 los ciudadanos de casi la mitad de las 60 principales ciudades brasileñas, agraviados por décadas de pobreza y olas delictivas además de pésimos sistemas de provisión de viviendas, asistencia sanitaria y educación, y de falta de planificación de la infraestructura y de acceso a servicios básicos, eligieron como alcaldes a representantes de partidos izquierdistas destacados por su labor de solidaridad, honestidad y transparencia. Estos gobiernos de reforma están introduciendo nuevas esperanzas y expectativas, pero indudablemente también se enfrentan a una cultura de desconfianza generalizada hacia los políticos y burócratas municipales, a quienes tradicionalmente se les ha acusado de negligencia y corrupción. Asimismo, se enfrentan a sombrías perspectivas fiscales en forma de una baja facturación impositiva, débiles transferencias federales y mercados de suelos urbanos que producen segregación y desigualdades profundas.

El partido de izquierda predominante, Partido de los Trabajadores (en portugués, Partido dos Trabalhadores o PT), conservó las cinco ciudades mayores que había ganado en las elecciones de 1996 y adquirió doce ciudades más. Estos municipios del PT aspiran a universalizar los servicios, dejando de lado los tradicionales métodos de decisiones tomadas “desde arriba” y otorgando a los residentes un papel activo en sus gobiernos municipales. A lo largo del proceso están reinventando la democracia local, vigorizando la política y alterando significativamente la distribución de recursos políticos y simbólicos. Quizás el caso más notable es el de Porto Alegre, capital de Rio Grande do Sul (estado más meridional de Brasil), donde el PT ganó su cuarto período consecutivo con el 66 % de los votos, un ejemplo que puede haber animado a los brasileños de otras ciudades a votar también por reformas democráticas.

Al igual que las ciudades de otras partes, Porto Alegre refleja su cultura nacional en sus patrones de uso de la tierra, estructura económica y distribución del poder político. El más amplio sistema social de Brasil emplea mecanismos complejos para garantizar que sus ciudades continúen siguiendo

las mismas leyes, normas y lógica que organizan la sociedad dominante. Dado que muchos aspectos de la sociedad brasileña están cargados de injusticias y desigualdades, la ciudad tiene que estar constantemente atendiendo los efectos de estas fuerzas políticas y económicas de mayor alcance.

Al mismo tiempo, ninguna ciudad es un reflejo puro de su estructura social nacional. Cualquier ciudad puede ocasionar y reproducir desigualdades e injusticias, de la misma manera que puede estimular estructuras sociales y relaciones económicas dinámicas. Hasta donde la ciudad (y especialmente su gobierno) esté en control de las acciones, puede haber efectos positivos o negativos. Por ejemplo, en ningún segmento del código social brasileño está escrito que sólo se pavimentarán las calles de las vecindades de clases altas o medias, ni tampoco que el suministro de agua llegará únicamente a los rincones más privilegiados de la ciudad.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En Porto Alegre, un frente popular encabezado por el PT puso en práctica el “presupuesto participativo”, sistema mediante el cual miles de residentes pueden participar cada año en asambleas públicas para decidir el destino de la mitad de los fondos presupuestarios municipales, y asumir así mayor responsabilidad por el gobierno de su propia comunidad. Esta reforma simboliza una amplia variedad de cambios municipales y presenta una alternativa tanto al centralismo autoritario como al pragmatismo neoliberal. Los vecinos toman decisiones sobre asuntos locales prácticos como mejoras de calles o parques, y sobre otras cuestiones más complejas que atañen a la ciudad. El proceso, argumenta el PT, despierta la conciencia de los ciudadanos sobre otras oportunidades para vencer la pobreza y las desigualdades que ponen tanta miseria en sus vidas.

El proceso del presupuesto participativo en Porto Alegre comienza con la presentación formal, por parte del gobierno, del plan de inversiones aprobado para el año anterior y de su plan de inversiones y presupuesto para el año en curso. Los delegados elegidos de cada una de las 16 asambleas de distrito se reúnen durante el año para determinar las responsabilidades fiscales de los departamentos de la ciudad. Estudian dos categorías: la primera se compone de las 12 áreas temáticas principales del distrito o sus vecindades (p. ej., pavimentación de calles, construcción de escuelas, parques, suministro de agua potable y sistemas de alcantarillado), mientras que la segunda trata de proyectos que afectan a la ciudad entera (líneas de tránsito, limpieza de las playas, programas de asistencia a personas sin hogar, etc.). Para alentar la participación ciudadana, las reglas establecen que el número de delegados sea aproximadamente proporcional al número de vecinos que asistan a la reunión electoral.

El reparto de los recursos entre los distritos sigue las prioridades definidas mediante debate popular: en 1999 se nombraron como “prioritarios” los aspectos de población, pobreza, carencia de servicios (p. ej., falta de pavimentos), y necesidades de la ciudad entera. La tensa relación que existe entre el ayuntamiento y los ciudadanos ha conducido a una mayor participación popular, y cada año el presupuesto participativo adquiere una tajada mayor del presupuesto total de la ciudad. Las prioridades han cambiado de una manera nunca antes prevista por los alcaldes ni por

sus equipos gubernamentales.

Entre los participantes del proceso figuran miembros del partido gobernante, profesionales, tecnócratas, ciudadanos de la clase media y un número desproporcionado de la clase pobre trabajadora (pero menos de las clases muy pobres). El proceso atrae y estimula la acción política de muchos que no apoyan al partido gobernante, en contraste con el antiguo sistema de patrocinio que utiliza los presupuestos de las ciudades para pagar los favores de los partidarios. Como un indicador del éxito del sistema de Porto Alegre, se ha observado un aumento muy significativo del número de participantes: desde apenas unas 1.000 personas en 1990 a 16.000 en 1998 y 40.000 en 1999.

A lo largo del camino, el proceso participativo se ha autorreforzado. Por ejemplo, cuando ciertos residentes se quejaron que a los habitantes de ciertas zonas de la ciudad les habían pavimentado las calles o les habían asignado una nueva parada de autobús, descubrieron que los beneficiados habían sido justamente los únicos en acudir a las reuniones presupuestarias. En los años siguientes se incrementó la asistencia a las reuniones y se ampliaron los intereses representados en los votos y aumentó la satisfacción ciudadana. Para los funcionarios es también un alivio, ya que los residentes mismos se enfrentan a decisiones de “suma cero”: presupuestos fijos que deben asignar a necesidades importantes como el asfaltado de las calles, el aumento de aulas escolares o el establecimiento de programas de ayuda para las personas sin hogar.

Como nota interesante, el sistema de presupuesto participativo en Porto Alegre está teniendo éxito incluso ante la considerable hostilidad mostrada por un Concejo Municipal conservador y los constantes ataques por parte de periódicos y programas televisivos de derecha, todos cuestionando los beneficios de la participación y ensalzando los mercados no regulados. El gobierno municipal depende del soporte de los participantes y sus vecinos, de las radiodifusoras y de las muchas personas que se opusieron a dos décadas de dictadura militar, desde 1964 hasta 1985. Al optar por cuatro gobiernos reformistas consecutivos, la mayoría de la población ha logrado ejercer presión sobre un Concejo Municipal hostil para que vote a favor de las propuestas presupuestarias del alcalde y se mantenga así la integridad de la orientación progresiva.

CAMBIOS EN LAS CONDICIONES MATERIALES

En 1989, pese a sus altos índices comparativos de alfabetismo y esperanza de vida, las condiciones en Porto Alegre reflejaban la desigualdad y segregación económica de otras ciudades brasileñas. Un tercio de la población vivía en barrios bajos de la periferia urbana carentes de servicios básicos, aislados y distantes de la zona pudiente en el centro de la ciudad. A pesar de este trasfondo, las innovaciones del PT han logrado una moderada mejoría del nivel de vida de algunos de los ciudadanos más pobres. Por ejemplo, entre 1988 y 1997 el suministro de agua a los hogares de Porto Alegre pasó de un 75 % a un 98 % de todas las residencias; el número de escuelas se ha cuadruplicado desde 1986; se han construido nuevas unidades de vivienda pública (éstas albergaban apenas 1.700 nuevos residentes en 1986, frente a 27.000 residentes adicionales en 1989); a

través de la intervención municipal se facilitó un arreglo con compañías autobuseras privadas para que mejoraran el servicio prestado a las vecindades periféricas de escasos recursos. Además, el uso de canales de circulación “únicamente para autobuses” ha mejorado los tiempos de desplazamiento domicilio-trabajo y los autobuses recién pintados son símbolos muy visibles de los poderes locales y los intereses públicos.

Porto Alegre se ha valido de su solidaridad participativa para permitir la participación ciudadana en decisiones sobre el desarrollo económico que en el pasado hubieran estado dominadas por intereses políticos y económicos centralizados. La ciudad rechazó la construcción de un hotel de cinco estrellas en los terrenos de una planta de energía abandonada, prefiriendo utilizar el bien situado promontorio para construir un parque público y una sala de convenciones que sirven ahora como nuevo símbolo de la ciudad. Además, al presentársele una propuesta de demolición de barrios para dar cabida a un gran supermercado, la ciudad impuso requisitos costosos y estrictos para la reubicación de las viviendas, requisitos que están siendo cumplidos por el supermercado. Como otro ejemplo, a pesar de las promesas de nuevos empleos y de presiones ideológicas de la compañía Ford Motor, la cercana municipalidad de Guaíba no aceptó la propuesta para una nueva planta automovilística, argumentando, según los principios políticos establecidos en Porto Alegre, que los subsidios requeridos podrían aplicarse con mayor justificación a otras necesidades de la ciudad. (En agosto de 2000, una investigación estatal exoneró de culpabilidad al alcalde por la pérdida de la inversión de la Ford.)

No obstante, una serie de restricciones desalentadoras en el ambiente político y económico brasileño continúan limitando las ganancias del crecimiento económico, demandas de mano de obra y trabajos de calidad. Al compararse Porto Alegre y Rio Grande do Sul con las ciudades capitales cercanas y sus estados durante los años 1985-1986 y 1995-2000, se observan pocos contrastes notorios. En general, ha habido un estancamiento del producto interno bruto (PIB) y una disminución del PIB per cápita. El desempleo aumentó y disminuyeron tanto la participación en la fuerza de trabajo como en la tasa de empleo formal.

En vista de este limitado alcance de mejoras económicas, ¿cómo podemos explicar el sentimiento de optimismo y triunfo que circula en el aire de Porto Alegre? Claramente, el éxito de la experiencia que está teniendo la ciudad con el gobierno municipal refuerza la democracia participativa. Pensamos que el éxito del PT radica en la manera en que los participantes están redefiniendo los poderes locales, con un número creciente de ciudadanos convirtiéndose simultáneamente en sujetos y objetos, iniciadores y receptores, de forma que puedan tanto gobernar como beneficiarse directamente de sus propias decisiones. Esta reconfiguración es inmediatamente discernible en los procedimientos, métodos y funcionamiento del gobierno municipal.

Al cabo de 12 años, Porto Alegre ha cambiado no sólo la manera de hacer las cosas sino también las cosas mismas; no sólo la manera de gobernar la ciudad, sino la ciudad misma. Porto Alegre ofrece una opción auténtica a la gestión gubernamental, una que rechaza no sólo el modelo de planificación centralista, tecnocrático y autoritario de la dictadura militar, sino también el modelo

neoliberal competitivo y pragmático del “Consenso de Washington” aún seguido por el gobierno nacional. Este modelo impone la ortodoxia del Fondo Monetario Internacional y requiere imperativos de “ajuste estructural” en forma de libre comercio, privatización, límites estrictos al gasto público y altas tasas de interés, todo lo cual empeora las condiciones de las clases pobres.

Mientras la mayoría de las ciudades brasileñas continúan distribuyendo facilidades y asignando servicios con evidente parcialidad y poca atención hacia las vecindades pobres, la reconfiguración de los poderes en Porto Alegre está comenzando a reducir las desigualdades espaciales mediante cambios en los patrones de provisión de servicios y uso del suelo. Es de esperar que el efecto de tales acciones se haga sentir en las estructuras formales de la ciudad, y a la larga en otras ciudades y en la sociedad brasileña en general.

NUEVAS FORMAS DE PODER LOCAL

Usualmente los recursos políticos y simbólicos están monopolizados por quienes controlan el poder económico. Sin embargo, las administraciones municipales radicalmente democráticas como las de Porto Alegre pueden invertir los poderes para bloquear la aceptación y el refuerzo del privilegio. Pueden interferir en la estricta solidaridad del poder político y económico, reducir la apropiación privada de los recursos y promover la ciudad como un cuerpo dinámico colectivo y socialmente dinámico. En otras palabras, la administración de una ciudad podría oponerse a las acciones de grupos urbanos dominantes, es decir, a los intereses de agentes de bienes raíces y otros que utilizan las varias formas de apropiación privada de los recursos públicos para su propio beneficio, por ejemplo: la consignación de infraestructura en favor de las vecindades pudientes, la privatización de recursos escénicos y ambientales y la captura de los incrementos del valor del suelo (plusvalías) resultantes de inversiones públicas e intervenciones reglamentarias. Así, una administración de ciudad que está reconfigurada y orientada al público, permite el acceso al poder local para los grupos tradicionalmente excluidos. Tal cambio constituye una cuasi revolución, con consecuencias que aún no pueden ser medidas ni valuadas adecuadamente por activistas o municipios esperanzados.

¿Son idiosincráticas las experiencias de Porto Alegre con la reforma municipal, el sistema de presupuesto participativo y la planificación democrática del uso del suelo, o constituyen estas innovaciones una promesa de mejoras más amplias en la política brasileña conforme otros ciudadanos establecen sus expectativas y mejoran la estructura de sus gobiernos? El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está alentando a ciudades de toda América Latina a participar en sistemas de presupuesto participativo, en seguimiento al ejemplo de Porto Alegre. ¿Pueden las administraciones locales con orientación reformista vencer los obstáculos de las restricciones de los mercados internacionales y de la política nacional? Al recomendar los aspectos formales y de procedimiento de la técnica del presupuesto participativo, ¿está el BID sobreestimando los logros económicos prácticos y subestimando las dimensiones simbólicas y políticas de la democracia radical?

La lección de la reforma urbana en Porto Alegre emerge no sólo directamente del mercado

económico en forma de nuevas experiencias con el poder, nuevos actores políticos, y nuevos valores y significados para las condiciones de sus ciudadanos. Esos ciudadanos, que sopesan sus expectativas frente a condiciones de estancamiento macroeconómico, pueden también tener esperanza en la potencial erradicación de las desigualdades espaciales y sociales en el acceso a los servicios. Estas nuevas formas de ejercicio de poder político y de denunciar problemas de uso del suelo y del gobierno ofrecen a los residentes de la ciudad la capacidad de hacer una diferencia en sus propias vidas.

6.4

Construcción de consenso civil en El Salvador

Mario Lungo, Alejandra Mortarini y Fernando Rojas | Enero 1998

La descentralización del Estado, el crecimiento de las empresas y la participación comunitaria en los asuntos públicos están presentando nuevos retos para el desarrollo de las instituciones enfocadas en las políticas de tierras y su implementación a través de América Latina. Los alcaldes y municipalidades locales están asumiendo nuevas responsabilidades en las áreas de protección ambiental, transporte urbano, infraestructura básica, financiamiento local, servicios sociales y desarrollo económico. Al mismo tiempo, las empresas y organizaciones civiles encuentran nuevas vías para asegurar la atención pública a sus exigencias mediante el urbanismo participativo, la administración de presupuestos, la cofinanciación y el control local.

De este modo, la descentralización y participación democrática están construyendo un medio que permite a las alianzas publico-privadas desarrollar proyectos conjuntos de interés común tanto para individuos como para el gobierno. Sin embargo, muchas instituciones tienen todavía que recorrer un largo camino para adaptarse totalmente a sus nuevos papeles de planificación, regulación y evaluación.

Las culturas de apatía y desconfianza hacia el gobierno, arraigadas desde hace mucho tiempo, deben transformarse en una confianza común capaz de movilizar las mejores tradiciones comunitarias de los latinoamericanos. El patronazgo político y económico y la corrupción del Estado deben reemplazarse por responsabilidad política y administrativa. La obsolescencia de las leyes municipales, de contratación y de administración aún restringe la capacidad tanto de los gobiernos municipales como de la sociedad civil de interactuar creativamente por medio de arreglos contractuales y de cofinanciación.

Los retos institucionales y los dilemas de políticas que actualmente enfrenta el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) ilustran las transformaciones que ocurren en la región. Después de años de guerra civil, los salvadoreños firmaron un acuerdo de paz en 1992 que proporcionó un marco de competencia real entre los partidos políticos y estimuló una participación más activa por

parte de empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias. La AMSS comprende varias municipalidades, algunas de ellas dirigidas por alcaldes de partidos de oposición al gobierno central. El cuerpo coordinador del AMSS es el Consejo de Alcaldes, que a su vez es dirigido por la Oficina Metropolitana de Planificación.

Con asistencia técnica de ONG internacionales, la AMSS preparó un plan integral de desarrollo. Instrumentos contemporáneos de planificación urbana tales como la macrozonificación, los impuestos a la propiedad de tasa variable, la recuperación de plusvalías para la protección del medio ambiente, los consorcios público-privados y los coeficientes de uso de suelo están siendo considerados en la implementación de políticas de tierra, de desarrollo y de protección del medio ambiente. De hecho, los salvadoreños tienen el apoyo de varios centros de investigación que están familiarizados con el uso e impacto de éstos y otros instrumentos en otras partes del mundo. Actualmente su necesidad fundamental es movilizar a los protagonistas metropolitanos, tanto públicos como privados, en dirección a políticas comunes y desarrollar instrumentos compartidos para su aplicación.

Con ese objetivo en mente, PRISMA, prominente ONG salvadoreña y centro urbano de investigación, invitó al Instituto Lincoln a desarrollar un taller conjunto sobre herramientas de administración urbana, mecanismos de coordinación intergubernamental para áreas metropolitanas e iniciativas público-privadas para ciudades sostenibles. El taller, llevado a cabo en El Salvador en octubre, contó con la participación de representantes de alta jerarquía del gobierno central, así como alcaldes, funcionarios de planificación y otras autoridades del AMSS, representantes de asociaciones de construcción y desarrollo y algunas instituciones y organizaciones comunitarias.

Los ponentes del Instituto Lincoln presentaron experiencias de Taiwan, Filipinas, México y otros países de América Latina que destacaron las políticas e instrumentos capaces de armonizar los intereses de diversos inversionistas urbanos y coordinar varios niveles gubernamentales para el uso de la tierra y objetivos de desarrollo urbano. Los salvadoreños explicaron sus preocupaciones inmediatas: la falta de coordinación intergubernamental para proteger el ambiente urbano, las discontinuidades en las medidas políticas, arbitrariedades a todos los niveles del gobierno e incertidumbres legales y administrativas.

Los participantes del taller concluyeron que para fomentar el nuevo marco jurídico e institucional que busca el AMSS, los salvadoreños necesitan ampliar las discusiones a otros protagonistas urbanos. Necesitan asimismo continuar trabajando con instituciones como el Instituto Lincoln, que tienen la confianza y credibilidad para presentar políticas de administración de tierra reconocidas internacionalmente y pueden ayudar a construir consenso entre intereses públicos y privados.

6.5

Planificación y preservación participativas en La Habana: Entrevista a Mario Coyula

Ann LeRoy y Mario Coyula | Julio 1997

P. *¿A qué se debe la reputación que tiene La Habana por sus edificios y barrios antiguos?*

R.: Hace más de doscientos años La Habana era la ciudad más destacada del Golfo de México y la cuenca del Caribe. Establecida como un asentamiento de servicios de la colonia española, la ciudad fue extendiéndose hacia el oeste y el suroeste desde su emplazamiento inicial próximo al puerto, y fue dejando detrás un valioso legado en edificaciones que han representado numerosos y variados estilos arquitectónicos durante más de cuatro siglos.

El talante histórico de La Habana perdura tanto por accidente como por diseño: por accidente porque la revolución de 1959 súbitamente detuvo la marcha de un proceso de reemplazo de hermosos edificios antiguos por condominios de gran altura; por diseño porque una meta inicial del nuevo gobierno era reducir la pobreza rural y mejorar las condiciones de vida en el campo y en las ciudades pequeñas y los pueblos. Como consecuencia de esto, La Habana se deterioró más, pero la meta de población quedó interrumpida y la ciudad escapó al destino de una dramática renovación urbana y de un desarrollo especulativo de los bienes raíces.

P.: *¿Cuáles son las dos caras de La Habana a las que hace referencia el título de su próximo libro, Havana: Two Faces of the Antillean Metropolis?*

R.: Cada ciudad tiene como mínimo dos caras, según el sesgo social, cultural y político del observador. En La Habana vivía mucha gente bastante adinerada y también mucha gente pobre. Algunas personas dirán que La Habana prerrevolucionaria era una ciudad maravillosa y llena de encanto, un lugar ideal para vivir hasta que llegó el comunismo. Otros la recordarán como un sitio agobiado por la pobreza, la discriminación y la injusticia social; creen que la revolución brindó las mismas oportunidades para todos.

Algunos dirán que La Habana actual está a punto de derrumbarse debido a la falta de mantenimiento y que se ve apagada debido a la carencia de servicios y opciones. Otros señalarán que

por esta causa la arquitectura única de La Habana no sufrió los efectos del redesarrollo. Es posible que haya hacinamiento en los centros urbanos, pero la gente no ha sido desplazada a causa de la regeneración urbana. En cada caso, ambos fenómenos suceden simultáneamente. Tal vez esto es lo que hace que La Habana sea tan fascinante.

P.: ¿Cuál es la misión del Grupo para el Desarrollo de la Capital?

R.: El Grupo se creó en 1987 como un equipo interdisciplinario de expertos con la finalidad de asesorar al gobierno municipal en materia de políticas urbanas. Nuestra misión es darle el mismo peso al desarrollo económico y al desarrollo social de la ciudad, con énfasis en la participación activa de sus habitantes. La preservación del vasto patrimonio arquitectónico de La Habana representa una fuga impensable de fondos públicos en un momento en que la economía cubana atraviesa graves dificultades. No obstante, la inversión es un factor crítico para reafirmar el papel principal de La Habana en la región y para crear un entorno urbano capaz de estimular el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de la población.

Las nuevas inversiones deberían alentar a los habitantes a identificar y resolver sus propios problemas, y es indispensable supervisar el avance logrado para evitar los efectos negativos sobre el medio ambiente natural, así como en la estructura social y arquitectónica. La planificación del cambio en La Habana exige un patrón de desarrollo que sea económicamente factible, ambientalmente estable, socialmente justo y políticamente participativo. Queremos trabajar con inversionistas que entiendan y respeten la comunidad, para ayudar a crear una identidad social y una participación comunitaria mediante la mejora de los aspectos materiales, tales como vivienda, transporte, educación y salud.

P.: ¿Cuál es la función de los talleres integrales de transformación del barrio organizados por el Grupo?

R.: Son organizaciones de residentes de los barrios, asesorados y estimulados por arquitectos, trabajadores sociales, planificadores e ingenieros. Para cada grupo tratamos de encontrar profesionales que realmente vivan de forma permanente en el mismo barrio. Los grupos escogen y dirigen la recuperación, construcción de viviendas, recreación y otros proyectos económicos y sociales, según la visión y prioridades que tengan para el desarrollo comunitario en sus barrios específicos.

Algunos talleres han escogido dedicarse a la fabricación de materiales de construcción incluso con el reciclaje de escombros (¡materia prima abundante en La Habana!); utilizan estos materiales en sus propios proyectos y también los venden a otros grupos. Otros talleres de los barrios han decidido enfocarse en los jardines urbanos populares o el reciclaje de desechos. Lo que es más importante, estos talleres fomentan la independencia y el compromiso de los habitantes, y eso despierta un sentimiento local de orgullo que ayuda a combatir la marginalidad.

P.: ¿Qué funciones respectivas cumplen el gobierno central y los barrios en la recuperación de La Habana?

R.: El gobierno central ha tenido dificultad para satisfacer las necesidades de los barrios, especialmente desde el desplome de la Unión Soviética. En el pasado, el combustible, los alimentos y el transporte eran suministrados y controlados centralmente, o incluso eran importados. Los ciudadanos se acostumbraron a esperar que un gobierno bondadoso se ocupara de ellos, desde arriba hacia abajo. Ahora uno de los desafíos más grandes que tenemos es impulsar y habilitar a los ciudadanos para que ellos mismos obtengan esas cosas localmente, desde abajo hacia arriba. Por ejemplo, el gobierno ha autorizado la creación de decenas de miles de huertos comunitarios pequeños en terrenos baldíos, y el excedente se vende en los mercados municipales.

P.: ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del desarrollo del turismo en La Habana?

R.: Por un lado, el turismo puede atraer nuevas inversiones e ingresos que ayudarán a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad. Por otro, la construcción a gran escala destinada sólo a los turistas puede trastornar el conjunto de edificaciones locales y hacer que los cubanos miren a los turistas no como seres humanos semejantes, sino como un mero recurso económico, casi de la misma manera en que el hombre hambriento de la vieja película de Charlie Chaplin veía a cada persona a su alrededor como un pollo asado o un postre delicioso.

Sería preferible atraer muchos inversionistas pequeños en vez de unos pocos grandes, y encontrar formas de reutilizar las antiguas quintas de la ciudad como hoteles pequeños. De esa manera podremos manejar con más eficacia las ventajas y los riesgos del turismo y distribuir los beneficios y los costos con mayor uniformidad entre los barrios. Este patrón debería ser más sostenible y menos vulnerable en un entorno exterior desfavorable, incluso con el bloqueo de los Estados Unidos.

P.: El Grupo ha diseñado una maqueta a gran escala de La Habana. ¿Cómo la usan?

R.: Utilizamos la maqueta como una herramienta educativa para ayudar a la gente a ver la ciudad como un solo conjunto y a situar el barrio dentro de ese conjunto. Dado que los edificios están clasificados por colores según el período en que fueron construidos, la maqueta también ayuda a la gente a ver cómo ha crecido la ciudad y cómo las edificaciones más recientes han sustituido o arrollado las más antiguas. La maqueta se construyó en una escala 1:1000 y actualmente cubre 112 metros cuadrados. Está en exhibición en un pabellón construido específicamente para ese propósito y que sirve de centro de información para los habitantes y visitantes de la ciudad.

También usamos la maqueta para evaluar el impacto visual de nuevos proyectos. Al colocar los edificios nuevos en los emplazamientos propuestos, ayudamos a la gente a obtener más información sobre las distintas opciones y oportunidades. Tanto es así que este proceso ha puesto freno a ciertos proyectos inapropiados y disruptivos porque todos los participantes (planificadores, urbanistas, residentes del barrio) pudieron ver con claridad la forma cómo una nueva estructura afectaría la comunidad.

6.6

Gestión de recursos del suelo en América Latina

David Barkin | Mayo 1995

La rápida integración de América Latina a la economía mundial está acentuando más las tensiones socioeconómicas y políticas en la región. Las autoridades responsables de formular políticas están muy conscientes de que los enfoques predominantes son inadecuados, especialmente para los asuntos relacionados con el suelo. La urbanización sólo agrava el problema causado por la globalización.

La gestión estratégica brinda nuevas herramientas para afrontar estos desafíos, particularmente las que permiten que los trabajadores pobres, campesinos y poblaciones indígenas contribuyan al desarrollo económico regional y nacional. El modelo nacional de áreas metropolitanas separadas y a menudo rivales es obsoleto y debe reemplazarse por una nueva visión que trate el sistema urbano nacional como una red de asentamientos humanos de varios tamaños, cada uno capaz de contribuir al bienestar colectivo. La tendencia a centralizar los recursos y la población debe inclinarse hacia una política de desarrollo más equilibrada.

El enfoque de una red de asentamientos humanos puede agregar un elemento espacial a la política nacional de desarrollo económico en América Latina. En una política tal se reconocería que la salud y la estabilidad de las áreas metropolitanas dependen del fortalecimiento de la base económica y de la infraestructura de los asentamientos más pequeños, como también de las zonas rurales. Las autoridades encargadas de formular políticas tienen que trabajar con los planificadores económicos en el diseño de estrategias alternativas que puedan reducir la tremenda carga financiera, social y ambiental que impone sobre la sociedad el crecimiento desbocado con orientación al mercado.

El Instituto Lincoln contribuye a buscar maneras de fomentar tanto el desarrollo como la igualdad de forma sostenible. Nuestra labor en América Latina ha confirmado que las mejoras en la administración pública, así como programas más eficaces de tributación y reglamentación, dependen del entendimiento que haya de los mercados inmobiliarios urbanos. Con esa finalidad,

el Instituto ha estado concentrándose en tres objetivos básicos: crear redes, ofrecer cursos y llevar a cabo programas de investigación.

CREACIÓN DE REDES

Actualmente el Instituto trabaja con tres redes de profesionales e investigadores de América Latina familiarizados con el Instituto y su programa: la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), la Oficina latinoamericana del Programa de Gestión Urbana (UMP) y la Red Ciudad 2025 (un grupo de investigadores dedicados a los problemas del desarrollo urbano en toda la región). Todos estos grupos reconocen la importante influencia del suelo en la evolución física, demográfica y económica de la sociedad.

CURSOS DE CAPACITACIÓN

Los cursos del Instituto ayudan a los gobernantes locales a ser más eficientes en la gestión del suelo como un recurso estratégico. Por ejemplo, a finales de marzo de 1995 investigamos la planificación y evolución de las redes nacionales de asentamientos humanos junto con el gobierno del estado de Morelos, en México. El curso se enfocó en el papel que juega el gobierno municipal en la coordinación del desarrollo urbano y la reglamentación de los mercados inmobiliarios, con énfasis en el ritmo acelerado de la integración económica mundial.

A mediados de julio de 1995 copatrocinaremos el curso "Territorial Impacts of Global Restructuring" ("Efectos territoriales de la reestructuración mundial") con el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica en Santiago, Chile. Especialistas y funcionarios del sector público evaluarán las dimensiones demográficas, económicas, tecnológicas, administrativas y ambientales de la integración mundial, como también la forma en que la investigación puede traducirse en políticas públicas prácticas para garantizar un crecimiento equitativo y sostenible. Este programa será un aporte para la conferencia del Instituto pautada para septiembre de 1995 en Cambridge con el tema "Global City Regions: Their Evolution and Management" ("Regiones de ciudades mundiales: evolución y gestión"), y contribuirá con el diseño de programas futuros, incluida la participación del Instituto en Hábitat II, la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, que se llevará a cabo en Estambul en 1998.

Dos programas sobre mercados inmobiliarios y sistemas de información de suelos están siendo copatrocinados con la SIAP y el UMP: el primero en La Habana en noviembre de 1994 y el segundo en Brasil en octubre de 1995. Estos programas ayudarán a los funcionarios públicos regionales y municipales encargados de formular políticas públicas en su preparación para el Congreso Latinoamericano de Planificación en 1996. Un seminario sobre instrumentos y técnicas de gestión urbana, realizado en noviembre de 1993 en Cuenca, Ecuador, reveló que existe una necesidad de materiales educativos que permitan a los profesionales aprender a evaluar distintos sistemas de tributación y de información sobre el suelo. Como respuesta, el Instituto está cooperando con el Programa Internacional de Tributación de la Universidad de Harvard, el UMP y el GTZ (or-

POLÍTICAS DE SUELO EN AMÉRICA LATINA: UNA NECESIDAD INCUESTIONABLE Y GENERALIZADA

La creciente demanda de investigación y capacitación en materia de suelo en América Latina surge de los siguientes factores:

Un patrón heredado de control sumamente concentrado de las tierras urbanas y agrícolas en muchos países, combinado con una marcada concentración de los ingresos, que crea barreras institucionales que impiden el acceso al crédito, a la asistencia técnica y a los resultados de las investigaciones para los sectores pobres o con escasas tenencias.

Un crecimiento explosivo de ciudades predominantes. Si bien el crecimiento ahora está extendiéndose a una red de ciudades secundarias, las áreas metropolitanas más grandes se enfrentan a enormes problemas de gestión relacionados con el uso del suelo y los sistemas de ingresos basados en el mismo.

Crecientes presiones sobre las clases trabajadoras (incluido el campesinado) a medida que los programas de ajuste las obligan a emigrar desde asentamientos más pequeños donde no pueden encontrar empleos rentables en la economía formal ni en actividades tradicionales.

La creciente vulnerabilidad de las economías locales a medida que la globalización y la privatización trasladan rápidamente los flujos de capital y cambian drásticamente los patrones de comercialización; esto coarta la capacidad de los gobernantes, productores y grupos financieros para trazar una estrategia de desarrollo equilibrado a largo plazo.

La sensación de planificadores de todas las instancias gubernamentales de que se ha perdido la capacidad para conducir nuevas inversiones, viviendas e infraestructura hacia las prioridades a largo plazo de crecimiento regional o nacional.

Una crisis ambiental que se agrava a medida que las reformas en materia ambiental en Norteamérica suscitan una explotación más intensa de recursos y la expansión de áreas de extracción, lo que aumenta la producción y la contaminación por desechos y fuerza a la población pobre a refugiarse en ecosistemas más marginales.

Una búsqueda de nuevos instrumentos para la tributación y la gestión del crecimiento estratégico; las plusvalías del suelo son una importante fuente de ingresos potenciales para el gobierno municipal y pasarán a ser parte de un conjunto integral de herramientas de gestión local.

ganismo alemán de asistencia internacional) en una propuesta para crear un manual de catastros fiscales, los registros de propiedad de la tierra que se usan como base para la tributación.

En Colombia, el Ministerio de Desarrollo Económico y el Instituto han organizado una serie de cuatro seminarios sobre la implementación de sistemas de gestión y tributación basada en el suelo. El programa cuenta con el respaldo del UMP y del Ministerio de Cooperación Extranjera de Francia y brinda un modelo para otras naciones de la región.

PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN

Para el estudio de los patrones de los asentamientos humanos y el uso del suelo que resultan de la globalización, el Instituto está trabajando con las autoridades encargadas de formular políticas públicas e investigadores en América Latina en el campo de la vinculación dentro de las regiones urbanas. Esta investigación hace hincapié en las relaciones entre la cambiante forma urbana y los patrones de los asentamientos humanos, para determinar, por ejemplo, si el crecimiento se concentra en una única “ciudad primaria” dominante o se distribuye entre una cadena de ciudades secundarias. La investigación también evalúa los cambios en los patrones de producción económica, tales como el aumento de la centralización de empresas integradas verticalmente y la descentralización de pequeñas empresas y subcontratistas.

Nuestro trabajo en materia de desarrollo sostenible se concentra en cómo la integración económica internacional afecta la viabilidad de áreas con menos densidad de población.

En materia de mercado de suelo, el Instituto colabora con las revisiones de experimentos fiscales, tanto del pasado como las versiones “vanguardistas” actuales, que son producto de la

evolución del clima político en la región. Las dos áreas de estudio más fructíferas son México y Brasil, aunque los cambios en el abordaje del suelo en Colombia y varias naciones de Centroamérica también plantean interesantes casos de estudio.

La recuperación de plusvalías del suelo debe formar parte esencial de toda propuesta de reforma fiscal, si al gobierno municipal le corresponde financiar su apoyo a un mayor crecimiento. El Instituto sigue con su labor de estimular a los funcionarios que formulan políticas públicas y a expertos e investigadores para que evalúen programas de recuperación de estos beneficios, como la tributación y valorización de plusvalías, y de informarles sobre programas similares en otras partes del mundo.

En resumen, el Instituto Lincoln ha comenzado a ejercer influencia en cómo se formulan las preguntas relacionadas con el uso y tributación del suelo y cómo se diseñan las políticas públicas en América Latina. Apoyamos la investigación y los programas de capacitación que analizan la dinámica principal que afecta el uso del suelo, como quedó explicado antes, para ayudar a especialistas y autoridades gobernantes en la adopción de un enfoque integral y sistemático. El objetivo primordial es forjar experticia local para poder afrontar el desafío del desarrollo sostenible y controlar el uso y asignación del suelo de maneras que creen una mejor calidad de vida para todos los sectores de la sociedad.

6.7

Reconcebir la ciudad: una nueva perspectiva de las políticas de asentamientos humanos en América Latina

David Barkin | Enero 1994

Las ciudades latinoamericanas han crecido hasta sobrepasar por mucho su capacidad para brindar a los ciudadanos un entorno productivo y saludable. Las estructuras administrativas públicas tienen escasa idoneidad para las tareas de gestión pública, el inventario de viviendas es insuficiente y carece de buenos servicios y el deficiente manejo de desechos y la escasez de agua están causando un marcado sufrimiento humano en áreas metropolitanas y comunidades cercanas. La ya precaria infraestructura se está socavando debido a la presión proveniente de la creciente migración y la proliferación de barriadas marginales en las ciudades. Para agravar el problema, la industrialización y la integración económica internacional están desplazando cantidades considerables de trabajadores en sectores tradicionales sin crear oportunidades en otros ámbitos. En este contexto, es fácil entender los altos índices de pobreza y los niveles sin precedentes de concentración de ingreso que se observan en América Latina. De continuar esta situación, se producirán conflictos incontrolables que pudieran trascender las fronteras nacionales.

Para abordar estos problemas, un grupo de académicos y autoridades encargadas de formular políticas públicas están reevaluando los méritos de las tendencias actuales en los patrones urbanos, tendencias que una vez fueron consideradas inexorables. Los nuevos enfoques en la gestión urbana hacen hincapié en entender la dinámica fundamental del cambio y en ver nuestros sistemas urbanos nacionales como redes de asentamientos humanos, más que como un número de ciudades o áreas metropolitanas individuales. Estas redes evolucionan con las estructuras sociales y productivas del país y se adaptan a la incorporación gradual de los países individuales a la economía global en expansión. En la conferencia del Instituto Lincoln celebrada en Cambridge en 1993, funcionarios públicos y expertos de América Latina analizaron el uso coordinado de instrumentos de políticas del suelo y de tributación en las áreas urbanas. La discusión dejó en claro que la reconcepción de la ciudad es clave para las nuevas estrategias nacionales dirigidas a manejar los asentamientos humanos.

POLÍTICAS CON RESULTADOS INESPERADOS

A fin de afrontar eficazmente los desafíos que plantea la integración internacional y la modernización productiva, en América Latina tenemos que realizar un análisis profundo de los verdaderos efectos que tienen las políticas urbanas actuales sobre cada aspecto de la vida. Lamentablemente, muchas de nuestras políticas vigentes parecen ser parte del problema.

Los programas típicos de desarrollo industrial urbano tienden a concentrar la actividad geográficamente y a centralizar el poder en una porción pequeña y decreciente de la población. Este patrón de desarrollo atrae oleadas de inmigrantes a las ciudades grandes en búsqueda de empleo. El gobierno a menudo empeora la situación al proporcionar servicios sociales e infraestructura en áreas urbanas “privilegiadas” donde se concentra el poder, mientras que desatiende los distritos más pobres.

Los actuales programas económicos neoliberales que promueven la industrialización y la integración internacional también están imponiendo cambios profundos en la forma urbana, a la vez que gastan cuantiosas sumas de dinero público en servicios e infraestructura para crear mercados “eficaces” y “competitivos”. Estas políticas dejan de lado a importantes grupos nacionales de empresarios, agricultores y artesanos ubicados fuera de las ciudades centrales que no están preparados para adaptarse a la competencia internacional, y en consecuencia, están desplazando a millones de personas de los puestos de trabajo tradicionales. La modernización y la integración económica internacional no necesitan destruir empresas pequeñas y medianas en estas regiones provinciales, pero en la práctica las fuerzas del mercado suelen desatar la devastación en áreas remotas.

Las estructuras administrativas gubernamentales también agrandan el problema. Las actividades industriales a menudo se concentran en unas pocas áreas urbanas y están bajo el control de poderosas burocracias encargadas de estimular el “progreso” económico. En oposición, las actividades artesanales, agrícolas y de otra índole basadas en recursos naturales que se desarrollan en lugares apartados están bajo el control de ministerios de bienestar social con mucho menos poder. El resultado es una creciente polarización de la sociedad en todas sus dimensiones.

NUEVAS PERSPECTIVAS, NUEVAS DIRECTRICES

Cabe decir entonces que los problemas de la gestión del crecimiento urbano en América Latina están estrechamente vinculados a las estrategias existentes para el desarrollo nacional. Las nuevas soluciones exigen reconsiderar las estrategias propiamente dichas. Se hace necesario concebir de nuevo la ciudad entera.

Abordando las comunidades como una red, las autoridades que formulan políticas nacionales pueden lograr un mejor equilibrio espacial en la política de desarrollo económico. En una política tal se reconocerá que la salud y el bienestar de las áreas metropolitanas dependen del fortalecimiento de la base económica y la infraestructura social de los asentamientos más pequeños o dispersos. La modernización no debe obligar a los países latinoamericanos a acabar con sus orgullosas

tradiciones de diversificada producción rural y artesanal, ni tampoco a diezmar las pequeñas y medianas industrias que durante mucho tiempo han cubierto necesidades básicas.

Si bien el gobierno no puede asumir toda la responsabilidad de revertir el deterioro de estas áreas, sí debe cambiar las políticas que discriminan contra las regiones más pobres y más aisladas. Son incontables los programas de asistencia para el desarrollo que han demostrado que las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales pueden movilizar recursos subutilizados y potenciales sin explotar para complementar el apoyo limitado del gobierno. Algunos programas oficiales de asistencia para el desarrollo reconocen ahora la importancia de tener un patrón de crecimiento más equilibrado.

Un programa alternativo de desarrollo tiene que combinar las actuales estrategias de modernización con medidas dirigidas a los centros más pequeños de la red de asentamientos. El programa debe alcanzar más allá de la promoción de la autosuficiencia alimentaria y estimular un conjunto amplio y diversificado de actividades productivas en comunidades campesinas de pequeña escala. El gobierno puede brindar asistencia a estas comunidades en la aplicación de sus conocimientos heredados, el uso de la información aportada por otras comunidades y por la agricultura ecológica y la buena administración de sus recursos, los cuales deben explotar de manera sostenible para que puedan vivir bien. Asimismo, se necesitan nuevas actividades y tecnologías apropiadas que garanticen la viabilidad de las ciudades más pequeñas y las capitales de provincia que se han quedado rezagadas en el camino hacia el mercado global. No obstante, la mera reconsideración de las estrategias nacionales de desarrollo no garantizará una gestión urbana satisfactoria. Las autoridades gobernantes tienen que trabajar con los planificadores económicos para mejorar las repercusiones negativas del crecimiento y reducir la tremenda carga financiera, social y ambiental que impone sobre la sociedad el crecimiento desbocado con orientación al mercado.





SE VENDE
TERRENO
TEL. 3423080

EXP. DE PAN

SE
RENTA

y
PASTELES

7

Impactos y evaluación de las políticas de suelo

Introducción | Martim O. Smolka y Laura Mullahy

En este capítulo se publican 22 textos, siendo que seis de ellos fueron publicados en *Land Lines* antes de 2005 pero no incluidos en la edición original de *Perspectivas urbanas*. Siete de estos artículos son entrevistas con destacados colaboradores del Programa para América Latina y el Caribe, involucrados en los programas de enseñanza e investigación en la región.

Los artículos inéditos, publicados en *Land Lines* en el periodo de julio de 2005 a octubre de 2009, se pueden dividir en dos grupos. En el primer grupo, cuatro artículos evalúan prácticas y políticas más generales – en este sentido, el grupo refleja la composición de la mayoría de los artículos publicados en el periodo pre-2005. El segundo grupo, que interesa comentar más detalladamente, es constituido por ocho artículos que relatan resultados de investigaciones promovidas por el Instituto en el último periodo.

La agrupación de estos 22 artículos presenta una oportunidad de destacar algunos cambios importantes en el continente latinoamericano, en el Instituto Lincoln, y por ende en el Programa para América Latina y el Caribe.

El periodo 2005-2010 ha sido marcado por un cierto retroceso de la euforia creada por propuestas originadas en el contexto de la consolidación democrática y las agendas progresistas suscitadas que desde la década de 1990. En este sentido, fueron reevaluadas las expectativas con propuestas novedosas de políticas. Programas como el Urbanizador Social (Rio Grande do Sul, Brasil) y Nuevo Usme (Colombia) se fueron estancando y/o redefiniéndose bajo otros criterios. La participación en plusvalías todavía no se afirma en Colombia – habiendo sufrido fuertes reacciones en contra de parte de agremiaciones empresariales e incluso de ciertos segmentos del propio gobierno – en tanto que instrumentos como la contribución de mejoras se rehabilitan en una escala fuerte, si bien de forma distorsionada.

Similarmente, en Brasil la implementación de la otorga onerosa del derecho de construir y otros instrumentos previstos en el Estatuto da Cidade encuentran fuertes resistencias, a la vez que instrumentos derivados, como los CEPAC en São Paulo, reciben inusitada – si no del todo entusiasta – adhesión empresarial, generando recursos importantes. Fenómenos y movimien-

tos parecidos a estos parecen estar sucediendo en otras temáticas contempladas en la agenda del Instituto Lincoln en la región: modernización de sistemas catastrales, reformas en la tributación inmobiliaria, etc.

Una simple revisión de los títulos que conforman este capítulo permite algunas interesantes observaciones:

- De los 16 artículos publicados a partir de 2005, una fuerte concentración en los temas de regularización y mercados informales comprueba que el quehacer del Programa para América Latina y el Caribe sigue muy comprometido con los temas asociados a la informalidad, seguridad de tenencia y vivienda. Más específicamente, los artículos sobre esta temática reflejan el esfuerzo de revisitar diversas facetas de este fenómeno: desde su relación con otras prácticas de planeamiento urbano (regulación del uso del suelo) hasta la definición de indicadores que permitan evaluar tales políticas, como se hace en los artículos de Biderman, Smolka y Sant’Anna. Por otro lado, también se cuestiona los fundamentos jurídicos de la regularización de la tenencia (Fernandes y Maldonado), la posibilidad de aplicar el impuesto a la propiedad en las ocupaciones informales (De Cesare y Smolka) y la racionalidad de las decisiones de localización vs. formalidad (Brain, Prieto, Sabatini y Celhay).
- Otro grupo de artículos concentrados en la medición de impactos de políticas cuestionan proposiciones críticas de los debates generados, como por ejemplo la sobreestimación del impacto sobre los precios y usos de suelo en las áreas inmediatamente afectadas por sistemas masivos de transporte como el BRT de Bogotá (Rodríguez y Mojica) o por grandes proyectos de redesarrollo urbano como en Operación Faria Lima en São Paulo (Biderman, Sandroni y Smolka). La mitigación del impacto por la incidencia de instrumentos de recuperación de plusvalías como los CEPAC se corrobora en el artículo de Borrero y Morales, que estudia la capitalización de este tipo de carga en el caso de la aplicación de la participación en plusvalías de Bogotá. En esta misma línea de cuestionar la “sabiduría convencional” se encuadra el artículo de Espino, sobre la viabilidad de la renovación de áreas históricas con ocupaciones populares.
- Este capítulo incluye siete entrevistas, publicadas originalmente como Faculty Profiles en *Land Lines*, que no formaron parte del libro de 2007. Creemos que estas entrevistas – con los docentes e investigadores asociados Edésio Fernandes, Claudia De Cesare, Francisco Sabatini, Diego Erba, Pedro Abramo, Fernanda Furtado y Paulo Sandroni -- ofrecen al lector una oportunidad de apreciar la matriz de las ideas que conforman el Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln. Las entrevistas ilustran cómo las ideas originales de estos profesionales contribuyen a la materialización de la agenda de este Pro-

grama, así como la manera en que los cursos, debates, conferencias e investigaciones del Programa han influenciado las ideas de los entrevistados. La relevancia de esta interface es tan importante como el rol de liderazgo - como formadores de opinión - de estos colegas en el debate público sobre políticas de suelo en la región.

- Finalmente, una parte importante (casi dos tercios) de los artículos publicados en el último periodo en *Land Lines* reflejan las investigaciones financiadas por el Instituto que a la vez son sensibles a los temas emergentes en la región. Estos artículos representan un nuevo énfasis en la publicación de contenidos sobre América Latina en *Land Lines*: los artículos sirven para informar el debate y para difundir resultados de investigaciones, especialmente de base empírica (cuantitativa), en las cuales se apoyan.

IMPACTOS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SUELO

Tendencias y perspectivas

7.1.1

Entender los mercados inmobiliarios que no existen: el desafío de Cuba

David Barkin y Martim Smolka | Mayo 1995

¿Cómo funcionan los mercados inmobiliarios en entornos donde los mecanismos normales del mercado son deficientes o no existen? Este es el caso de Cuba —país que lucha por subsistir en la era posterior a la desintegración del bloque socialista— y también de muchos lugares de América Latina donde predominan las comunidades de ocupantes ilegales o donde los mercados locales están bajo el control de las entidades del Estado o de poderosos terratenientes.

En noviembre de 1994, el Instituto Lincoln convocó a un seminario en La Habana que reunió a más de 60 personas de 12 países latinoamericanos para analizar los mercados inmobiliarios y temas afines. Este fue el primero de una serie de programas regionales de capacitación y se ofreció con la coordinación conjunta entre la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), la Oficina Latinoamericana del Programa de Gestión Urbana (UMP) y el Grupo para el Desarrollo de la Capital, con sede en La Habana.

Muchos participantes solicitaron ayuda para “ponerse al día” en las publicaciones y las teorías económicas urbanas de la actualidad. En respuesta, el cuerpo docente hizo una revisión de la investigación sobre la forma en que se expresan las fuerzas del mercado en diversos contextos. Luego exploraron varias opciones de sistemas de información que pueden contribuir para que los mercados inmobiliarios sean más equitativos y transparentes, y también propicien una mejor gestión urbana en general.

Los participantes plantearon sus propias inquietudes y cotejaron sus experiencias con los principios destacados en las presentaciones más analíticas. Algunos asuntos que surgieron tenían que ver con la manera de determinar el valor razonable de la propiedad y actualizarlo con el tiempo y cómo supervisar los cambios en la tenencia y uso de la tierra. La misma importancia tuvieron las preguntas sobre cómo regular mercados inmobiliarios potencialmente alcistas y cómo recuperar beneficios fiscales significativos para el gobierno. En Cuba, por ejemplo, se ha estimulado la inver-

sión privada extranjera a fin de reconstruir el sector del turismo, lo que ha causado preocupación inmediata por la presión del mercado sobre el suelo y otras actividades asociadas con el desarrollo de complejos turísticos.

PROPUESTA DE UN ESTUDIO PILOTO SOBRE EL VALOR DE LA PROPIEDAD

Un resultado directo del seminario fue una propuesta para realizar un estudio de factibilidad entre algunos de los participantes cubanos y el Instituto Lincoln con la finalidad de determinar los valores de la propiedad en un área urbana piloto. Es una cuestión de suma importancia ya que los funcionarios encargados de la gestión del suelo y los administradores públicos de Cuba comienzan a evaluar la manera de utilizar mecanismos de mercado para garantizar mayor eficiencia e igualdad en la asignación de recursos. En los últimos meses, han creado firmas de bienes raíces para vender, alquilar y desarrollar propiedades con propósitos nacionales, así como para efectuar las transacciones con partes extranjeras interesadas. En la sesión de diciembre de 1994, el poder legislativo nacional igualmente estipuló un impuesto nacional sobre la propiedad, concepto nuevo en Cuba.

Contrariamente a otras experiencias socialistas, la mayoría de las residencias urbanas en Cuba son de propietarios privados, aunque el Estado sigue reservándose para sí los derechos sobre el suelo. Aunque no existe un mercado oficial, se han efectuado transacciones inmobiliarias y la compensación se realiza informalmente mediante canjes y otras transferencias. No obstante, los mecanismos existentes en Cuba no necesariamente asignan el suelo o el parque de viviendas de la misma forma en que lo hacen la regulación y otras políticas de suelos en las economías de mercado.

RECUPERACIÓN DE LAS GANANCIAS DEL MERCADO PARA BENEFICIO PÚBLICO

La propuesta sujeta a consideración conjunta evaluaría la dinámica del mercado inmobiliario y establecería un sistema de valoración. Está impulsada por una preocupación por evitar las desigualdades fiscales creadas por el sistema actual, el cual funciona con información incompleta sobre los derechos de propiedad y la valoración del suelo. Esta situación genera ganancias imprevistas para ciertos individuos debido a los cambios en el mercado o las mejoras generalizadas en el entorno urbano. En lugar de dejar estas ganancias en tan sólo unas pocas manos, sería más apropiado que el gobierno recuperara, para destinarlas a un sector más amplio de la población, las ganancias provenientes de las inversiones públicas en el entorno de edificaciones y de las políticas públicas que promueven el desarrollo vinculado al crecimiento rápido del turismo.

Puesto que no se dispone de mucha información acerca del valor vigente del suelo, la propuesta se basa en unos principios muy simples:

- Los sistemas de información interactivos tienen que poner a disposición los datos sobre el uso del suelo y las transacciones inmobiliarias, para así garantizar que los movimientos del mercado de propiedades sean transparentes para la toma de decisiones por parte de los grupos locales de planificación.

- Es necesario establecer un mercado inmobiliario más explícito, simultáneamente con un sistema tributario tripartito basado en la tenencia de la tierra, las transacciones inmobiliarias y las ganancias de capital que considere la estructura de los valores del suelo documentados en el sistema de información.
- En la medida en que los tres impuestos y el procedimiento de avalúo estén estrechamente coordinados y sean complementarios, la combinación de estas políticas generará tanto ingresos como un excelente sistema de información, para las decisiones sobre la gestión urbana.
- El sistema propuesto crearía un entorno con predominio de la información que pondría a los propietarios en mejor posición que las autoridades fiscales externas para calcular el valor de sus propios bienes raíces.

Este proyecto forma parte del programa que tiene el Instituto Lincoln para colaborar con los gobiernos latinoamericanos en el desarrollo de sistemas de información sobre los mercados locales del suelo con miras a la gestión estratégica y la planificación fiscal. Los cursos que actualmente diseña el Instituto en coordinación con la SIAP y esta propuesta de proyecto piloto que buscará propiciar un acceso más amplio y equitativo a la información sobre los mercados del suelo constituyen pasos iniciales prometedores.

7.1.2

Reforma de la política habitacional: una perspectiva global

Shlomo Angel y Douglas Keare | Abril 2002

En este artículo se presenta el resumen de una ponencia dada por Shlomo Angel y una discusión de mesa redonda sobre su libro *Housing Policy Matters: A Global Analysis* (ambas realizadas en el Instituto Lincoln en septiembre de 2001), como también una revisión de la nueva orientación de las investigaciones de políticas habitacionales. Entre los participantes de la discusión cabe mencionar a Michael P. Murray, profesor de economía de Bates College; Henry Pollakowski, profesor del Centro de Bienes Raíces de Massachusetts Institute of Technology y Stephen Malpezzi, profesor del Departamento de Bienes Raíces y Economía del Suelo Urbano de University of Wisconsin-Madison. Los temas que se presentan son en gran parte fruto de la extensa labor de Stephen K. Mayo, quien se desempeñó como *Senior Fellow* del Instituto Lincoln hasta su prematuro fallecimiento en 1999 y quien anteriormente había sido colega de Angel en el Banco Mundial. Durante la década de 1990, ambos codirigieron el Programa de Indicadores de Vivienda, un programa conjunto de las Naciones Unidas y el Banco Mundial

La vivienda no puede plantearse como un concepto aislado: la producción de viviendas forma parte del sector de construcción; la inversión en viviendas es parte de la formación del capital global; la propiedad residencial es parte del sector inmobiliario; el financiamiento para viviendas es parte del sector financiero; los subsidios habitacionales son parte de los gastos de bienestar social; el desarrollo residencial forma parte del desarrollo urbano. Todas son partes grandes, pero siguen siendo subconjuntos de conjuntos mayores—cada uno con su propio paquete de políticas—lo cual imposibilita “extraer” una política habitacional autónoma de tantos conjuntos de políticas diferentes. Todo esto nos obliga a examinar el ambiente del sector de vivienda en búsqueda de políticas que interesen a residentes, constructores, instituciones financieras y organismos ambientales vinculados con la vivienda (Shlomo Angel, *Housing Policy Matters: A Global Analysis*, 2000, 11).

¿Qué constituye una política habitacional? y ¿qué constituye una buena política habitacional? En ausencia de una definición aceptada de política habitacional o de quién se encargue de la misma,

debemos hablar de un ambiente de política habitacional, es decir, del conjunto de políticas o intervenciones gubernamentales que motivan, restringen y facilitan las acciones vinculadas a la vivienda. La política habitacional va mucho más allá de lo que hace el gobierno cuando una autoridad pública especialmente designada se encarga del financiamiento, producción o administración de una pequeña parte del inventario de vivienda. Se trata más bien de las acciones gubernamentales en todas las esferas políticas posibles, que tienen un efecto directo y mensurable en el desempeño del sector de vivienda como un todo. Entre dichas acciones del gobierno podrían figurar el control de la inflación como parte de la política monetaria, que lleva a tasas de interés hipotecario costeables; el balance de su presupuesto a través de su política fiscal, que logra eliminar los subsidios habitacionales; o el aumento de protección policial de las vecindades, que aumenta el valor de la propiedad residencial y mejora el inventario de vivienda.

En su sentido más amplio, la política habitacional presupone que las agencias gubernamentales, tanto nacionales como municipales, son actores claves—pero a la larga no los más importantes—en un ambiente habitacional donde la mayoría de las decisiones están a cargo de los habitantes, constructores e instituciones financieras en una multiplicidad de mercados de vivienda interrelacionados. Cada vez más, la política habitacional moderna debería dar por sentados estos mercados de vivienda y permitirles funcionar con mayor eficacia, equidad y sustentabilidad (Banco Mundial, 1993). Afortunadamente, muchas de las políticas habitacionales que han hecho caso omiso del mercado (o incluso tratado de sabotearlo) han sido abandonadas. Podemos decir con certidumbre que las nuevas políticas habitacionales no tendrán otro camino que encarar el mercado de vivienda y hacer que se comporte.

COMPONENTES DEL AMBIENTE DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

En el ambiente de la política habitacional existen cinco componentes que son críticos para los grupos de interés vinculados al sector de vivienda y que no pueden provenir exclusivamente de la “mano escondida” que gobierna las operaciones de los mercados de vivienda: (1) el régimen de los derechos de propiedad; (2) el régimen de financiamiento de la vivienda; (3) los subsidios habitacionales; (4) la infraestructura residencial y (5) el régimen normativo que gobierna el desarrollo del suelo y de la vivienda. Cada uno de estos componentes requiere acciones específicas que deben trabajarse paralelamente a una reforma de las instituciones gubernamentales vinculadas a los asuntos de vivienda, a fin de transformar las políticas habitacionales existentes desde su modo de inhabilitación a uno de habilitación que apoye y facilite la creación de condiciones que permitan cerrar la eterna brecha que existe entre oferta y demanda, y al mismo tiempo eliminar las profundas deficiencias de calidad que caracterizan a los mercados de vivienda del mundo entero.

La piedra angular de la reforma de la política habitacional es el establecimiento de un régimen ordenado de derechos de propiedad, el cual puede involucrar una serie de cambios que irían desde mejorar y simplificar el registro de propiedades urbanas hasta la eliminación gradual del control de

los alquileres en pro de los alquileres de mercado.

En lo que se refiere a los préstamos para la construcción o compra de viviendas, hay una lógica económica innegable: una vivienda debe ser pagada en el transcurso de un tiempo largo debido a que se trata de un activo de larga duración que cumple su función a lo largo del tiempo. Por esa razón es también fundamental establecer, consolidar y proteger un régimen de financiamiento de la vivienda que sea eficaz, equitativo y sustentable.

Satisfacer las necesidades de vivienda—a los mínimos niveles aceptables por la sociedad—no suele ser posible sin los subsidios gubernamentales, por lo cual se requiere establecer y mantener un régimen de subsidios habitacionales que también sea eficaz, equitativo y sustentable.

Al igual que sucede con la accesibilidad financiera, la calidad de las viviendas aumenta cuando existen redes apropiadas de infraestructura (carreteras y vías; agua, servicio de alcantarillado y drenaje; electricidad y telecomunicaciones) y cuando las viviendas tienen acceso a centros de empleos, escuelas y comercios mediante un sistema de transporte eficaz. Estos servicios deben proporcionarse mediante un sistema de infraestructura residencial que sea eficaz, equitativo y sustentable.

Un régimen normativo eficaz proporciona leyes y reglamentos prácticos y justos que pueden hacerse cumplir y que facilitan la oportuna conversión del suelo rural a urbano, la situación de las comunidades residenciales, la subdivisión y el desarrollo del suelo y el mejoramiento de los barrios. La reforma política de esta área puede comprender acciones que van desde reducir la complejidad de las leyes hasta incrementar el cumplimiento de los códigos de construcción a fin de crear y mantener protecciones legales para centros urbanos históricos.

Un componente corolario de la reforma de la política habitacional es la transformación del marco institucional de intervención gubernamental en el mercado de vivienda: desde una posición de provisión directa de soluciones habitacionales, hacia la asignación de instituciones que se encarguen de la supervisión y guía del mercado de vivienda como un todo y que únicamente participen en la producción, mejoramiento y financiamiento de la vivienda a través de intermediarios.

UNA CRÍTICA DEL LIBRO *HOUSING POLICY MATTERS*

Murray enfocó la discusión de la mesa redonda en cuatro aspectos del libro de Angel: (1) el llamado a políticas habitacionales que faciliten el mejor funcionamiento de los mercados de vivienda; (2) la representación del sector de vivienda como un sector económico clave; (3) el atractivo y las limitaciones de los indicadores de vivienda; y (4) los análisis econométricos de la calidad de vivienda.

Murray está totalmente de acuerdo—como también espera que lo estén otros economistas—con orientar la política habitacional hacia la creación de un entorno institucional que aliente la prosperidad de los mercados. En su opinión, la combinación de análisis empíricos, ejemplos reveladores y discusiones abstractas sobre la naturaleza de la vivienda puede resultar más convincente

para legisladores y partidarios que los argumentos menos sustanciosos de los economistas. Él expresa sus esperanzas de que *Housing Policy Matters* llegue a las bibliotecas y oficinas de expertos en política habitacional del mundo entero.

Si bien Murray no apoya la idea de identificar la vivienda como un sector económico en el sentido tradicional, sí está de acuerdo con los argumentos de Angel a favor de incluirla como una faceta de la política económica—como un bien capital productivo, un generador de riqueza, un factor en la movilidad laboral y una herramienta para ahondar el sistema financiero—y en contra de marginalizar la política habitacional como un subcomponente de política social. Igualmente concuerda en que las buenas políticas microeconómicas suelen también respaldar buenos fines macroeconómicos, tanto en esta área como en otras.

También observa que un punto fuerte del libro es la detallada explicación que contiene sobre 100 indicadores relacionados a la vivienda recopilados en la Encuesta Global de Indicadores de Vivienda de 1990. El libro contiene una guía para la construcción de indicadores de vivienda tanto individuales como compuestos, además de un conjunto de definiciones útiles de indicadores, un minucioso resumen de comparaciones globales de indicadores y una serie de hallazgos sobre las interrelaciones entre los mismos. Dichos hallazgos están organizados de una manera que facilita hacer comparaciones útiles: despoja las definiciones de los indicadores de sus unidades de medidas (p. ej., se usan razones en vez de números absolutos) y presenta los hallazgos en un formato uniforme que resume las variaciones entre los mismos según el ingreso por país, estado de desarrollo y región.

La meta principal de Angel es demostrar que las políticas habitacionales del mundo están convergiendo gradualmente hacia un modo de habilitación. En los capítulos finales presenta un análisis econométrico de indicadores de vivienda de 53 países, complementado por datos macroeconómicos y variables de políticas expresados como índices cuantitativos, para investigar estas relaciones de causa-efecto de manera exhaustiva si bien inconclusa.

Como prioridad principal, Angel examina las variaciones de los aspectos habitacionales—precios y alquileres; viviendas y espacio habitable; calidad de vivienda; valor de la vivienda; producción e inversión en vivienda; movilidad residencial; tenencia—teniendo en cuenta las variaciones existentes en el contexto macroeconómico, ambiente de política habitacional, mercado del suelo, mercado hipotecario y condiciones del sector de construcción. En particular, se concentra en el efecto del ambiente de política habitacional, representado por un Índice de habilitación compuesto, en la calidad de vivienda. Murray revisa las limitaciones estadísticas del análisis de Angel y finaliza haciendo un llamado a los econométricos para que trabajen y mejoren el programa empírico establecido en el libro. “Angel sostiene claramente la importancia de la política habitacional y la necesidad de realizar análisis de corte transversal entre países para poder entender el cómo y el porqué”, observa Murray. “Llegó el momento de que los economistas se unan a la cofradía”.

NUEVAS ORIENTACIONES DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICA HABITACIONAL

Seguidamente los participantes de la mesa redonda discutieron sobre posibles investigaciones

productivas de la política habitacional. En una de las conclusiones se señala que tanto economistas como econométricos deberían aplicar las mejores técnicas de análisis cuantitativo a fin de mejorar y extender los hallazgos de Angel. En otra se sugiere “regionalizar” el análisis, investigando cuántos países latinoamericanos difieren de aquellos en Europa Oriental, Asia Oriental, Asia del Sur, el Medio Oriente y África. Malpezzi ofreció cuatro ejemplos específicos de investigación sobre estos dos temas.

1. Estudios de estimación del tamaño del inventario de vivienda y capital inmobiliario en diferentes países.
2. Estudios de mejoramiento de las medidas disponibles de precios de viviendas y de modelación de los determinantes de tales precios desde las perspectivas de oferta y demanda.
3. Sobre la base de esta información de precios, continuar los estudios de sus determinantes, nuevamente desde las perspectivas de oferta y demanda.
4. Investigación de los derechos de propiedad, especialmente seguridad de tenencia, bajo dos ramas: estudios por país de los determinantes de seguridad de tenencia (entre ellos, características institucionales y normativas) y los beneficios de arreglos alternos; y análisis de corte transversal entre países de la clase tipificada por el Programa de Indicadores de Vivienda. Se requiere desarrollar nuevos indicadores para “extraer” los elementos importantes de tenencia de maneras que faciliten comparaciones válidas e informativas.

Murray manifestó su propia intención de extender sus investigaciones hacia la urbanización y el crecimiento económico, examinando los indicadores como indicativos de las barreras a la urbanización y al crecimiento. Angel recomendó adoptar diferentes elementos de la metodología hasta la extensión lógica de cada uno. Luego de resaltar el hecho de que la población urbana de los países subdesarrollados se duplicará en la década actual (especialmente en Asia, a medida que China y la India avancen en la sección inclinada de la curva de transformación urbana), manifestó la urgencia de extender el concepto de los indicadores para cubrir aspectos del desarrollo urbano. Los participantes de la mesa redonda estuvieron de acuerdo en ello, así como también manifestaron la imperiosa necesidad de instituir una definición análoga de un ambiente de habilitación en pro de un desarrollo urbano apropiado.

REFERENCIAS

- Angel, Shlomo. 2000. *Housing Policy Matters: A Global Analysis*. New York, NY: Oxford University Press.
- ———. 2001. The Housing Policy Assessment and Its Application to Panama. *Journal of Housing Economics*, 10(2):176-209.
- Malpezzi, Stephen, J. Sa-Aadu and David R. Barker. 2000. *Real Estate, Finance and Urban Development in Developing and Transition Economies: The Next Decade*. Trabajo presentado a la American Real Estate and Urban Economics Association and the European Network for Housing Research, Gavle, Sweden June.
- Murray, Michael P. 2001. Book Review of Shlomo Angel, *Housing Policy Matters: A Global Analysis*. *Journal of Housing Economics*, 10(2):210-215.
- World Bank. 1993. *Housing: Enabling Markets to Work*. (A World Bank Policy Paper by Stephen K. Mayo and Shlomo Angel.) Washington, DC: World Bank.

7.1.3

Política de financiamiento de la vivienda en Chile: los últimos 30 años

Mario Navarro | Julio 2005

Como *Visiting Fellow* en el Lincoln Institute y Loeb Fellow de la Harvard University Graduate School of Design durante el curso académico 2004–2005, Mario Navarro ha emprendido un análisis crítico de la innovadora política de financiación de vivienda desarrollada en Chile durante los últimos 30 años. El objetivo del estudio, resumido aquí, es ayudar a los diseñadores de políticas de vivienda de los países en vías de desarrollo a entender el modelo chileno como alternativa para proporcionar viviendas a personas de sectores de ingresos bajos y moderados.

Hasta principios de los años 70, los programas de vivienda de los países en vías de desarrollo consistían en iniciativas patrocinadas por el gobierno para diseñar, construir y vender viviendas usando préstamos con tasas de interés subvencionadas. Estas políticas eran generalmente de escala limitada e inaccesibles por las familias pobres o no claramente orientadas en las mismas, y a menudo eran ineficaces (mayo de 1999). Conscientes de estos problemas, las organizaciones de desarrollo internacionales de mediados de los 70 empezaron a dirigir sus préstamos y consejos a países en vías de desarrollo basándose en la nueva estrategia de nuevas “necesidades básicas”, que consistía en proporcionar sitios y servicios, mejora de asentamientos informales, y vivienda básica (Kimm 1986).

Al mismo tiempo, e independientemente de estas organizaciones de desarrollo, Chile dio comienzo a varias reformas en el sector financiero y en programas de viviendas sociales, entre las que se encontraba la creación del primer programa del mundo en subsidiar la demanda para comprar viviendas (Gilbert 2004). Este modelo chileno se estableció diez años antes del método de “habilitación de mercados de vivienda” promovido por organizaciones internacionales como la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional (Kimm 1986), el Banco Interamericano de Desarrollo (Rojas, Jacobs y Savedoff 1999) y el Banco Mundial (World Bank 1993). Según esta política habilitadora, los gobiernos generan incentivos y actúan como facilitadores, de modo que el sector privado produzca y financie las viviendas que necesita el país.

El modelo chileno ha influido en la política de vivienda de muchos países de América Latina, e incluso en la de otros continentes (Gilbert 2004; González Arrieta 1997). No obstante, no se ha reconocido ampliamente como el primer programa en el que el gobierno desempeña la función de habilitador del mercado. Gilbert (2002), un experto importante del modelo chileno y su influencia en otros países, menciona que Chile se encaja en el modelo habilitador, pero mi estudio muestra que, más que sólo encajar, el modelo de vivienda chileno fue el precursor de la política. Las características principales de este programa (pagos puntuales en efectivo de una cantidad fija) corresponden “incuestionablemente al tipo de subsidio [para vivienda] que es menos problemático que otros” (Angel 2000).

El gobierno chileno, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, fue el protagonista principal del éxito del modelo chileno. Durante los primeros 27 años de implementación de esta política (hasta 2001), el MINVU no sólo financió y gestionó los programas de subsidio, sino que también fue la compañía inmobiliaria más grande y el segundo banco hipotecario del país, en términos de número de viviendas construidas y número de préstamos hipotecarios concedidos.

TRES PERÍODOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA

¿Cuáles han sido los instrumentos y las cantidades de recursos públicos y privados que se adjudicaron a la construcción y a la mejora de la vivienda social en Chile? Mi estudio se divide en seis partes; las tres primeras revisan períodos bien definidos de la política de vivienda en los últimos 30 años, y las tres partes siguientes describen los acontecimientos más importantes en la evolución de esta política.

El primer período, de 1974 a 1984, estableció las bases de la política de vivienda basada en la habilitación de mercados. Durante esos 11 años, se llevaron a cabo profundas reformas en el sistema bancario. Los programas de subsidio a la vivienda fueron creados y después se ajustaron significativamente con el tiempo. Sin embargo, se dedicaron pocos recursos a los programas de vivienda, y el sector privado participó solamente en el suministro de vivienda para la clase media alta. Los recursos públicos no llegaron a los grupos más pobres, por lo que el déficit de la vivienda siguió aumentando.

El segundo período abarcó más de 17 años, de 1985 a 2001, y durante ese período la política se consolidó con una intervención estatal significativa. El terremoto que sacudió la zona central de Chile en marzo de 1985 marcó el máximo histórico de déficit de vivienda, llegando a más de un millón de unidades. Este acontecimiento precipitó una mayor atención al diseño de programas de vivienda y subsidio, así como un aumento del nivel de recursos adjudicados a estos programas. Estos dos factores fueron decisivos para atraer al sector privado al mercado de vivienda social. La continuidad de las políticas de vivienda implementadas por gobiernos democráticos que dieron comienzo en 1990 fue un esfuerzo estratégico para consolidar la confianza y los conocimientos que requería el sector privado para aumentar su participación en el mercado. El gobierno continuó su función en la construcción y financiación de viviendas para amplios sectores de la población, y

el enfoque de los recursos mejoró con respecto al período anterior. Aunque la dedicación seguía siendo inadecuada, el gran logro de este período fue la reducción del déficit de vivienda a la mitad de lo que había sido a mediados de los 80.

El tercer período, de 2002 a 2004, corresponde a la implementación de la política de vivienda de habilitación de mercados. Aunque la política de la vivienda de Chile recibió reconocimiento internacional antes de 2001, sólo el 25 por ciento de sus recursos se adjudicaron a familias por debajo del nivel de pobreza. A ese nivel de rendimiento, se habrían tardado 24 años en eliminar el déficit de vivienda (Focus 2001). El MINVU estaba gastando más de la mitad de sus recursos en programas de construcción de vivienda directos y seguía funcionando como un banco, concediendo préstamos hipotecarios, aunque más del 70 por ciento de los pagos estaban vencidos (División Técnica 2001).

POLÍTICA DE VIVIENDA ACTUAL

Para mejorar el enfoque de su adjudicación de recursos, en 2002 el MINVU empezó la transformación más importante de su política de vivienda desde 1974. Al mismo tiempo, el MINVU dejó de conceder préstamos hipotecarios y abandonó la construcción directa de viviendas. En 2004, el 96 por ciento de los recursos se dedicaba a programas de subsidio y sólo el 4 por ciento a programas de construcción. Los programas de vivienda más importantes para familias urbanas según esta nueva política de vivienda se describen aquí.

Para los residentes más pobres, el MINVU creó un programa de subsidio llamado Fondo Solidario de Vivienda (Financiación para Viviendas Cooperativas) con un subsidio inicial de US\$8.400 por hogar. Los solicitantes necesitan tener US\$300 en ahorros y deben presentar una propuesta de vivienda específica. El subsidio cubre el costo del suelo, la infraestructura y una unidad de aproximadamente 33 metros cuadrados que contenga cuarto de baño, cocina, espacio multiuso y dormitorio. Esto se considera como la primera fase de una vivienda que se construirá paulatinamente con el tiempo. El permiso de construcción municipal está aprobado de antemano suponiendo una ampliación de la unidad a un mínimo de 51 metros cuadrados.

Las familias deben hacer las solicitudes en grupos organizados de al menos 10 hogares y con el apoyo de una organización gestora, que puede ser una municipalidad, una organización no gubernamental o una firma de consultoría registrada en el MINVU. El ministerio ya no decide dónde y qué construir, ya que los grupos familiares presentan sus proyectos y el MINVU selecciona los mejores desde los criterios de desarrollo social de diseño y urbanístico. La organización gestora recibe los fondos para desarrollar el proyecto, implementar un plan de acción social y ayudar a las familias con apoyo técnico para ampliar sus unidades.

Las familias no reciben ningún otro subsidio para la ampliación, pero como no tienen que pagar una hipoteca pueden ahorrar para financiar los materiales y la mano de obra requeridos. El nuevo programa es flexible y también acepta proyectos que comprenden la compra de viviendas existentes o construcciones en espacios abiertos existentes dentro de una parcela para aumentar

la densidad de las viviendas.

El mecanismo de selección beneficia a las personas que compran viviendas usadas por sobre las que compran viviendas nuevas. El objetivo era abrir un nuevo mercado para el sector de ingresos muy bajos, haciendo posible que compraran las viviendas que habían sido construidas por el gobierno durante los 30 años anteriores. Esta política también está considerada como una solución a los problemas tradicionales asociados con la mudanza de familias a nuevos proyectos urbanos en la periferia de las ciudades, lejos de redes sociales y laborales y más costosas a la hora de desplazarse al trabajo. Este programa se concentra en las personas que viven por debajo del nivel de pobreza (aproximadamente 632.000 hogares en Chile, equivalente al 19 por ciento de la población). Se han concedido casi 30.000 subsidios de esta clase al año desde 2002.

El segundo programa de subsidios fue diseñado para personas de bajos ingresos por encima del nivel de pobreza que eran los consumidores principales de los anteriores proyectos de vivienda desarrollados por el MINVU hasta 2001. Los subsidios pueden usarse para comprar viviendas nuevas o existentes o para construir una vivienda en su propio suelo. El subsidio es de US\$4.500 para viviendas que cuestan US\$9.000 o menos y disminuye linealmente hasta US\$2.700 para viviendas hasta un límite de precio de US\$18.000. Se han concedido casi 40.000 viviendas anualmente bajo este programa.

Debido a las mejoras de crédito ofrecidas por el MINVU, seis bancos privados firmaron acuerdos para conceder préstamos hipotecarios para viviendas con un valor inferior a US\$18.000. Esta política fue capaz de reducir los requisitos de alquiler y permitir a los trabajadores informales reunir las condiciones necesarias para obtener préstamos hipotecarios. Para reducir los índices de morosidad, los préstamos requerían un seguro contra incendios y desempleo o la muerte de la persona. Se incluyen tres mejoras de crédito en los acuerdos del MINVU con los bancos.

1. Subsidio para costos de cierre: se da al banco una cantidad fija entre US\$300 (si el costo de la vivienda es de US\$9.000 o menos) y US\$120 (para valores de la vivienda de hasta US\$18.000) por cada préstamo concedido para financiar una vivienda subsidiada.
2. Subsidio implícito: el MINVU garantiza que el préstamo se venda en el mercado secundario al 100 por ciento de su valor nominal. Si no ocurre esto, el MINVU paga la diferencia al banco.
3. Seguro contra impago: en caso de ejecución de hipoteca, el MINVU garantiza que el banco recuperará el saldo de la deuda y el costo de los trámites legales. Contrariamente a los préstamos de la FHA en EE. UU., la ejecución hipotecaria la realiza el emisor del préstamo, no el MINVU.

Algunos distritos temían que los subsidios se asignarían sólo al límite superior del precio permitido y que el mercado no proporcionaría ni vivienda ni crédito por viviendas de menos de US\$15.000. Los resultados mostraron que la progresividad de los subsidios era suficiente para estimular el mercado a todos los niveles de precios enfocados por el subsidio (ver Figura 7.1.3.1).

FIGURA 7.1.3.1 Distribución de subsidios por precios de viviendas en 2002 y 2003



Fuente: Elaboración propia según datos de MINVU

El tercer tipo de subsidio es para viviendas entre 18.000 y 30.000 dólares estadounidenses para promover unidades para ingresos mixtos en proyectos de vivienda privados. Sólo se han concedido 6.500 subsidios de esta clase al año. El subsidio ofrece un capital inicial de US\$2.700, pero las mejoras de crédito se eliminaron porque muchos bancos privados ya estaban originando préstamos hipotecarios en esta gama de precios.

Las tres últimas partes del estudio analizan (1) temas clave para generar una política de vivienda habilitadora de mercados, incluidos los costos de transacción, acceso a financiación bancaria, ahorros para viviendas y apoyo a familias para que puedan aprovecharse de los subsidios; (2) el impacto de los programas de vivienda en los ingresos familiares y la distribución de la renta nacional; y (3) lecciones sobre las finanzas de las viviendas aprendidas de la experiencia de Chile en los últimos 30 años o más.

CONCLUSIÓN

Mi estudio analiza la política de vivienda chilena desde 1974, para entender mejor cómo se hizo posible incorporar la participación del sector privado y mejorar el énfasis en la asignación de recursos al sector más pobre. El estudio explora las decisiones tomadas, tanto las buenas como las malas, en los últimos 30 años, y particularmente en los tres últimos años, e identifica las funciones de diferentes actores sociales y económicos en el proceso. Los primeros resultados son alentadores. Al usar el mismo presupuesto para subsidios en cada uno de los cuatro últimos años, el MINVU aumentó al 57 por ciento el número de familias de los tres tramos de ingresos más pobres que se han beneficiado de subsidios de vivienda del gobierno (ver Figura 7.1.3.2).

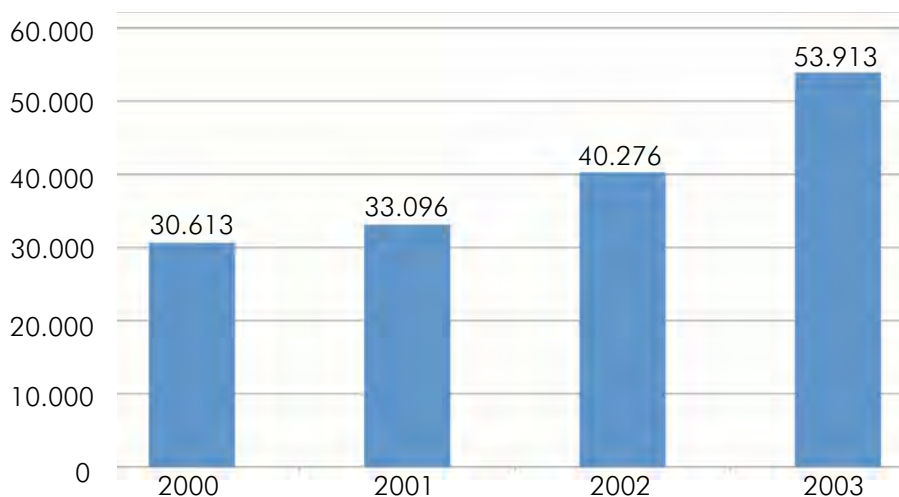
A pesar del gran avance en viviendas sociales en Chile, quedan muchas tareas por hacer. Un

informe del MINVU estima un déficit de vivienda de 543.000 unidades en 2000 y sugiere que se necesitan 96.000 unidades de vivienda nuevas cada año simplemente para satisfacer la demanda de familias nuevas (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, 2004).

Los efectos en términos del uso del suelo también son notables. Hasta 2001, todas las unidades de vivienda construidas para familias de bajos ingresos en el área de Santiago fueron desarrolladas por el MINVU en nuevos proyectos de relleno en la periferia de la ciudad. El programa de Financiación para la Vivienda Cooperativa, establecido en 2003, alentó la adquisición de viviendas existentes y aumentó la densidad de las viviendas dentro de áreas ya urbanizadas. Como consecuencia, el porcentaje de estos tipos de viviendas empezó a aumentar considerablemente, de cero en 2001 al 23 por ciento en 2003 y hasta el 63 por ciento en 2004, con una disminución correspondiente del porcentaje de nuevas unidades de relleno desarrolladas en la periferia.

Chile tardó más de 28 años en implementar completamente la política de vivienda de habilitación de mercados. Espero que este estudio pueda ayudar a otros países a formular sus políticas de vivienda, de modo que todos los ciudadanos, sin importar su condición socioeconómica, pueden tener la oportunidad de ser propietarios de un hogar decente.

FIGURA 7.1.3.2 Número de familias pobres que se benefician de la política de vivienda de Chile, 2000–2003



Fuente: Elaboración propia según datos de MINVU

REFERENCIAS

- Angel, S. 2000. *Housing policy matters: A global analysis*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional. 2001. *Informe de gestión: Diciembre de 2000*. Santiago, Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Gilbert, A. 2002. Power, ideology and the Washington consensus: The development and spread of the Chilean housing policy. *Housing Studies* 17(2): 305–324.
- ———. 2004. *Helping the poor through housing subsidies: Lessons from Chile, Colombia and South Africa*. *Habitat International* 28(1): 13.
- Gonzáles Arrieta, G. 1997. *Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: Análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas*. Serie Financiamiento del Desarrollo (63).
- Kimm, P. 1986. *Evolving shelter policies for developing countries*. Second International Shelter Conference, Viena, Austria.
- Mayo, S. 1999. *Subsidies in housing*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. 2004. *El déficit habitacional en Chile: Medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial*. Santiago, Chile: Política Habitacional y Planificación (321).
- Rojas, E., Jacobs, M., and Savedoff, W. 1999. *Operational guidelines for housing: Urban development and housing policy*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- World Bank. 1993. *Housing: Enabling markets to work*. Washington, DC: Banco Mundial.

IMPACTOS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SUELO

Informalidad, regularización
y derecho de propiedad

7.2.1

Mercados de suelo residenciales disfuncionales: las colonias de Texas

Peter Ward | Enero 2001

Un mecanismo creciente de producción de suelo y vivienda en los Estados Unidos lo constituyen las subdivisiones comunitarias automanejadas de bajos recursos, denominadas “colonias” en Texas. En un estudio reciente financiado por el Instituto Lincoln, el autor de este artículo analiza los aspectos disfuncionales de estos mercados de suelo, destacados por un alto índice de propietarios absentistas, discretos niveles de transacción y rotación de terrenos y propiedades, y una falta de valorización (incremento del valor) significativa conforme se lleva a cabo la construcción y el mejoramiento de los asentamientos.

SUBDIVISIONES COMUNITARIAS

Las colonias son emplazamientos con infraestructuras inadecuadas (o simplemente inexistentes) que se identificaron inicialmente en los condados más pobres de Texas a lo largo de la frontera mexicana. Sus pobladores compran terrenos sobre los cuales colocan casas-remolque o las menos móviles “casas prefabricadas”. En algunos casos las familias mismas construyen sus casas, comenzando con chozas endeblés o remolques de segunda mano que van arreglando con el paso del tiempo.

Ciertamente las colonias no son un fenómeno de escala menor. Según el Consejo de Desarrollo de Agua de Texas, hay aproximadamente 1.500 de estos asentamientos poblados por unas 400 mil personas, principalmente en las regiones fronterizas de los Estados Unidos. Los datos del Consejo y los resultados de nuestro propio estudio demuestran que existen muchas subdivisiones similares en otras localidades texanas, por lo cual estos estimados de población probablemente aumenten conforme se vayan incorporando nuevos datos. Muchos condados de Texas y de otros estados están

comenzando a reconocer los problemas de estas subdivisiones no incorporadas que ofrecen unas de las pocas opciones de acceso a vivienda a las familias de bajos recursos.

Por “bajos recursos” nos referimos a ingresos familiares anuales que oscilan entre \$12.000 y \$25.000, aunque en realidad muchas familias de las colonias perciben entradas muy inferiores. Estas familias residen en áreas de mercados laborales pobres, bien sea en regiones que experimentan polarización salarial y laboral entre trabajadores, o bien donde hay un predominio de empleos mal remunerados del sector de servicios. En la mayoría de las ciudades, los costos de vivienda están fuera del alcance de los habitantes pobres, quienes entonces recurren al extremo inferior del mercado de alquiler, en apartamentos o en terrenos para remolques (*trailer parks*). Aun así, muchas de estas familias aspiran a ser propietarias de viviendas porque reconocen las ventajas de escapar del modo habitacional de alquiler, carente de equidad. Muchas de ellas prefieren optar por estas subdivisiones rurales con infraestructuras inadecuadas, donde al menos pueden ser dueñas de propiedades que pueden valorizarse a través de ayudas mutuas y esfuerzos propios.

No obstante, las colonias no son homogéneas, sino que presentan fuertes variaciones en cuanto a su tamaño, disposición, modo de desarrollo, mezclas de tipos de viviendas, dimensiones de las parcelas, ocupación del terreno y tasas de rotación residencial, niveles de servicio, composición étnica, niveles de ingresos, y niveles de pobreza relativa. En Texas no existen colonias típicas, sino más bien una variedad de ellas, con diferencias de condado a condado.

Estos asentamientos son similares a los emplazamientos irregulares de países menos desarrollados, y su existencia se explica por un raciocinio similar, o sea: una economía de salarios bajos, el aumento en la demanda de vivienda, la falta de sistemas estatales de abastecimiento de viviendas capaces de satisfacer la demanda, y un sector privado desinteresado o incapaz de producir soluciones habitacionales económicas. Al igual que sus equivalentes en México y América Latina, las colonias ofrecen terrenos económicos carentes de servicios en los márgenes de áreas urbanizadas, terrenos que son costeables y accesibles a los grupos de ingresos más bajos de la sociedad. La mayoría de sus habitantes tienen que desplazarse largas distancias para llegar a sus trabajos en ciudades adyacentes.

Si bien las colonias en Texas son raramente ilegales, muchos aspectos del proceso de desarrollo son informales o cuasi-formales, especialmente:

- la relativa informalidad de los procesos de venta del suelo y de títulos, basados en un contrato de venta de terrenos a plazos;
- la falta de títulos legales en casos en que los terrenos han sido vendidos varias veces a diferentes demandantes, o cuando alguien ocupa el terreno de otro debido a errores del sistema estadounidense de adjudicación de límites (*metes and bounds*). Ambos procesos requieren una resolución de disputas ex-post informal, o la “regularización” de los títulos sospechosos;
- su situación periurbana en condados caracterizados por debilidad fiscal y legislativa;

- la carencia de servicios o infraestructuras básicas que satisfagan los códigos y normas imperantes de la jurisdicción de la ciudad;
- la naturaleza automanejada de estos suministros habitacionales.

Hace justamente una década, Texas identificó la existencia y proliferación de estas subdivisiones tipo colonias, y a través de sesiones legislativas bienales se iniciaron un conjunto de acciones destinadas tanto a detener su crecimiento como a simular su modernización. A continuación se exponen algunos ejemplos de las acciones legislativas tomadas al respecto en la última década:

- 1991: Aplicación de “reglas de subdivisiones modelos” que requieren niveles mínimos de servicio (posteriormente aplicados a los desarrollos más antiguos);
- 1991: Apropiación de fondos (sólo la mitad de lo necesario) para la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado;
- 1995: Protección del consumidor aplicada a los contratos de venta de terrenos a plazos;
- 1995: Moratoria a las ventas adicionales de parcelas en colonias no aprobadas (sin servicios), y un mandato de provisión de servicios para los urbanizadores, quienes ahora deben suministrar los servicios o conectar las viviendas a los existentes;
- 1999: Mayor coordinación entre organismos gubernamentales, y aumento de las responsabilidades de los condados.

Una debilidad subyacente de todas estas iniciativas es su aplicación exclusiva a la región fronteriza, únicamente a condados especialmente designados que forman parte del Programa de Áreas Empobrecidas (EDAP, por su sigla en inglés). En otras partes, el crecimiento de las colonias continúa sin disminuir.

PARCELAS VACANTES Y PROPIETARIOS AUSENTES

Un indicador principal de la disfunción en los mercados de suelo es la falta de ocupación y desarrollo de las parcelas después de su venta. Se ha demostrado que entre el 15 y el 80 por ciento de los terrenos de las colonias pueden estar vacantes. Incluso en los asentamientos más grandes (y a menudo dotados plenamente de servicios), entre una cuarta y una sexta parte de los terrenos está vacante y pertenece a propietarios absentistas. Más aún, la existencia de terrenos relativamente grandes de 500 a 2.000 metros cuadrados (o más), aunada a las prohibiciones de subdivisión y compartimento de los mismos, llevan a muy bajas densidades de población, entre 25 y 30 personas por hectárea. Esta característica exacerba el costo unitario de la provisión de servicios, reduce la recuperación de los costos, y debilita la cohesión de la comunidad y la ayuda mutua. Nuestros cálculos indican que hay más de 26.000 parcelas vacantes en Texas, lo cual equivale a más de 2.800 hectáreas de suelo residencial desocupado. Si estas parcelas estuvieran totalmente ocupadas, incluso a las bajas densidades de población que caracterizan a las colonias, se podría alojar a otras

100.000 personas sólo en los asentamientos ya existentes.

Por tanto, la pregunta obligatoria aquí es, ¿cuál es la razón de que tantas familias pobres no ocupen sus parcelas? En términos de pura lógica uno podría pensar que la falta de servicios desanima a los pobladores potenciales, y que un catalizador para la ocupación de los solares sería la provisión de los servicios públicos básicos. No obstante, es de destacar que muchas personas sí ocupan sus parcelas desde el principio. Si bien es posible preguntarles directamente sus motivos y la razón de sus decisiones, ciertamente es difícil hacer lo mismo con los numerosos propietarios absentistas con paradero desconocido. ¿Quiénes son estas personas? ¿Dónde están? ¿Qué quieren de sus tierras?

A pesar de los obstáculos metodológicos derivados de la ausencia de documentos claros que detallen registros de compraventa de propiedades y títulos de las parcelas, nosotros pudimos utilizar registros de impuestos y de tasación de propiedades para rastrear algunos de estos propietarios absentistas. Sin embargo, determinamos que entre el 8 y el 10 por ciento de estos registros aparecen con direcciones “equivocadas”, con la consiguiente probabilidad de que el verdadero número de propietarios absentistas con paradero desconocido sea dos veces mayor. Al haber abandonado el suelo que compraron, estas personas están en efecto impidiendo que sus propiedades participen en futuras transacciones del mercado de suelo.

LUGAR DE RESIDENCIA ACTUAL DE LOS PROPIETARIOS ABSENTISTAS

Mediante los registros tributarios de unos 2.713 propietarios absentistas de 16 asentamientos (en condados fronterizos y no fronterizos), nos fue posible averiguar el paradero actual de los mismos.

Alrededor de un 75% de ellos vive en los alrededores, bien sea en la ciudad adyacente o bien a distancias no mayores de 30 km. El resto de los absentistas se divide equitativamente entre aquellos que viven en otras regiones de Texas y los que viven fuera del estado. En el primer grupo, si bien se observó una amplia dispersión de domicilios a lo largo y ancho del estado, la mayoría vive en Houston (26%), Dallas (15%) y San Antonio (12%) — las tres áreas metropolitanas principales de Texas. De los absentistas que viven fuera del estado, el 35% vive en California, seguido por un 14% en Nuevo México y finalmente un 12% en la región de Chicago (Illinois e Indiana).

CARACTERÍSTICAS DE LOS OCUPANTES DE LOS PROPIETARIOS ABSENTISTAS

Esta investigación reveló que los ocupantes de las colonias y los propietarios absentistas son poblaciones bastante diferentes. Dos tercios de los residentes de las colonias, en comparación con la mitad de los propietarios absentistas, son nacidos en México. Los propietarios absentistas exhiben una mayor diversidad étnica, y a pesar de ser pobres, están en mejor situación que los habitantes de las colonias; en su mayoría, adquirieron sus parcelas con anterioridad, y por tal motivo pagaron menos en términos reales.

Las diferencias más significativas entre los grupos se evidencian en sus patrones habitacionales

y en los motivos de sus compras. Las familias absentistas no están esperando mudarse a sus parcelas tan pronto las equipen con servicios públicos. La mayoría de ellas (81%) son ya propietarias de viviendas y parecen estar muy cómodas en sus residencias actuales. Aun más, un 49% de los absentistas indicaron no haber comprado los terrenos para ellos, sino como inversión, seguridad, o como herencia futura para sus hijos. Menos del 25% declaró que la falta de servicios fuera el problema. Más de la mitad expresó no tener intenciones de mudarse a las parcelas en el futuro. De aquellos que sí han pensado en ocuparlos, muy pocos planean hacerlo en los próximos 5 a 10 años. En nuestra opinión, muy pocos terminarán mudándose. Algunos incluso dijeron que venderían sus parcelas en cualquier momento si se les ofreciera un buen precio.

Durante las últimas dos décadas, el mercado del suelo para ambas poblaciones ha sido totalmente diferente al de otros mercados residenciales. En términos reales, el valor del suelo de las colonias ha permanecido estancado y la tasa de recuperación ha sido baja, especialmente cuando se la compara con otros sectores del mercado de suelo y vivienda. Tal realidad sugiere que los pobres realmente no se están beneficiando ni de su inversión inmobiliaria, ni tampoco — en el caso de los residentes — del valor añadido a sus propiedades por mejoras realizadas por ellos mismos. Aunque sigue habiendo un nivel discreto de ventas (mayor que el anticipado), los mercados de suelo de las colonias no están experimentando una valorización significativa.

POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO DEL MERCADO

Los terrenos vacantes son, al mismo tiempo, la causa y el efecto de este bajo rendimiento del mercado. Es importante destacar aquí la errónea interpretación que se le da a la filosofía “constrúyalo y ellos vendrán”. Si bien es cierto que las políticas de desarrollo de los servicios urbanos pueden ayudar a acelerar la ocupación de los terrenos y la densificación de las colonias, también es cierto que se requieren otras intervenciones para mejorar la eficiencia de los mercados de suelo en las colonias. Entre dichas intervenciones podría figurar una revisión de las leyes para aumentar la productividad urbana, p. ej., otorgar permisos para el uso no residencial del suelo (a fin de generar ingresos), o para subdivisiones y alquileres. En efecto, una de las razones detrás de la falta de valorización de la tierra es la restricción impuesta sobre usos aprobados. Otro limitante del desarrollo es la moratoria de 1995 impuesta sobre las ventas de parcelas. Si bien es cierto que la ley se infringe constantemente, este hecho desinfla los precios, distorsiona la rotación de los terrenos y alienta las ventas clandestinas. La prohibición de las subdivisiones de parcelas internas (especialmente las de parcelas grandes) inhibe los alquileres y el compartimento de costos entre parientes.

También se plantea la necesidad de sacar al mercado las tierras que pertenezcan a personas con paradero desconocido. Al respecto, se podría llevar a cabo un secuestro de las parcelas que tengan imposiciones morosas, especialmente si tal abordaje se combinara con la creación de una empresa de tenencia pública o de fideicomiso de tierras que se dedique posteriormente a promover el

suministro y la redistribución de solares a través de mecanismos tales como la socialización y el reajuste de la tierra. Al menos en Texas, atacar el “problema” de los propietarios absentistas ofrece la posibilidad de soluciones y resultados positivos.

Al trabajar por entender y proporcionar nuestro análisis de las subdivisiones comunitarias de Texas y otros estados, podremos suministrar más información a los legisladores, y posiblemente promover políticas del suelo más adaptadas y apropiadas para atacar el problema. Así, quizás pueda haber un aumento significativo de oportunidades habitacionales para los grupos más pobres de la sociedad estadounidense.

REFERENCIAS

- Peter M. Ward. 1999. *Colonias and Public Policy in Texas and Mexico: Urbanization by Stealth*. Austin, TX: University of Texas Press.
- _____. 2001. *Residential Land Market Dynamics, Absentee Lot Owners and Densification Policies for Texas Colonias*. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

7.2.2

Entrevista con Edésio Fernandes

Julio 2002

Edésio Fernandes, abogado y urbanista brasileño radicado en Londres, es profesor con dedicación parcial de la Unidad de Planificación para el Desarrollo del University College de Londres. También se desempeña como coordinador de IRGLUIS (Grupo Internacional de Investigación sobre Legislación y Espacio Urbano) y es asociado de las Naciones Unidas/HABITAT. Entre sus intereses de investigación y docencia figuran la legislación, planificación y política de la gestión urbana y ambiental; la administración municipal y de ciudad y la legislación constitucional y los derechos humanos de países en vías de desarrollo. Durante las dos últimas décadas ha trabajado activamente en el campo de regularización de suelos urbanos en América Latina y otras regiones.

Fernandes es coordinador de la red latinoamericana de regularización del suelo urbano del Instituto Lincoln y ha dado clases en el Instituto durante varios años. Trabajó en la organización y docencia de un curso sobre regularización y mercados informales del suelo, realizado en octubre de 2001 y nuevamente en noviembre de 2002 en Lincoln House. En esta conversación con Martim Smolka, *Senior Fellow* y Director del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln, se exploran algunos de estos temas.

Martim Smolka: *¿Qué despertó su interés en el tema de los mercados informales del suelo y las políticas de regularización?*

Edésio Fernandes: Mi interés en los problemas de los mercados informales del suelo se remonta al comienzo de la década de 1980. Poco después de graduarme de la Escuela de Derecho de la Universidad Federal de Minas de Gerais en Belo Horizonte, Brasil, comencé a trabajar para PLAMBEL, la agencia estatal encargada de la planificación metropolitana de Belo Horizonte. Esta ciudad, si bien fue una de las pocas planeadas de Brasil, fue proyectada con mapas y planos que no contemplaban zonas para las personas de bajos recursos que construyeron la ciudad. Para 1895, dos años antes de su inauguración, ya había 3.000 personas viviendo en favelas.

Ese número creció considerablemente a lo largo de las décadas de intensa urbanización. En 1976 se aprobó un plan pionero de zonificación, pero nuevamente las favelas fueron pasadas por alto y se trataron como áreas no ocupadas. En 1983 participé en el equipo interdisciplinario Pro-FAVELA, que redactó una fórmula legal para incorporar estas áreas bajo un esquema revisado de zonificación. Fueron precisamente estos primeros trabajos como urbanista, así como mis labores de construcción de puentes académicos entre los estudios jurídicos y urbanos, que me permitieron explorar la naturaleza de la relación entre las leyes, la planificación y la exclusión socioespacial existente en las ciudades del tercer mundo.

Martim Smolka: *En general, ¿ha tenido esa legislación algún efecto en el estado de las favelas de Belo Horizonte y Brasil?*

Edésio Fernandes: Hasta la década de 1970 la política oficial brasileña hacia las favelas había sido de desalojo o abandono, con la ocasional prestación de servicios limitados exclusivamente por conveniencia política. El programa Pro-FAVELA fue una experiencia sin precedentes que persiguió materializar ese nuevo compromiso democrático a la inclusión sociopolítica y socioespacial de las favelas en el paisaje urbano. La fórmula aprobada se ha convertido en un paradigma de la regularización del suelo urbano en la mayoría de las ciudades brasileñas. La idea es que se deben crear “zonas especiales de interés social” dentro del esquema de zonificación de la ciudad, permitiendo que los reglamentos de planificación y zonificación se adapten a los requisitos específicos de los habitantes de las favelas. Además, la formulación de políticas específicas de tenencia de suelo debe combinarse con mecanismos inclusivos de planificación urbana y también con procesos institucionales participativos de gestión urbana. Esto permite la integración de asentamientos informales en el sistema de planificación formal y la introducción de servicios e infraestructuras para hacer frente a las omnipresentes desigualdades.

Martim Smolka: *¿Están ya bien integradas estas metas a los sistemas jurídicos y administrativos de las ciudades brasileñas?*

Edésio Fernandes: Aunque es cierto que la legislación urbana ha mejorado en Brasil, también es cierto que la mayoría de los cursos de derecho no ofrecen módulos especializados en el uso y control del desarrollo del suelo urbano. Desde tiempos inmemoriales los profesionales de derecho—no sólo en Brasil, sino a lo largo de toda América Latina—han aprendido a adoptar un punto de vista obsoleto e individualista sobre los asuntos jurídicos, típico de una legislación liberal clásica no reformada y con una noción de derechos de propiedad absolutos. Como resultado, estas personas desconocen en gran medida los desarrollos jurídicos recientes y las implicaciones legales de la dinámica socioeconómica y los retos que presenta la urbanización acelerada, y no están conscientes del potencial de los diferentes principios jurídicos que apoyan la legislación urbana, sobretodo de la noción de la función social de la propiedad. Por tanto, no están preparados para lidiar con los inevitables conflictos que surgen del uso y desarrollo del suelo urbano.

Sin embargo, en el año 2001 tuvo lugar en Brasil un hito jurídico revolucionario con la aprobación de la Ley Federal N° 10.257 llamada “Estatuto de la Ciudad”, que se propone regular el capítulo original sobre políticas urbanas introducido por la Constitución de 1988. La nueva ley otorga apoyo legal a aquellas municipalidades que se comprometan a confrontar los graves problemas urbanos, sociales y ambientales que afectan directamente al 82 por ciento de los brasileños que habitan en las ciudades. En términos conceptuales, el Estatuto de la Ciudad rompió con la vieja tradición de derecho civil y establece la base para un nuevo paradigma jurídico-político para el uso y el control del desarrollo del suelo urbano. Las municipalidades deben formular políticas territoriales y de uso del suelo que combinen los intereses individuales de los propietarios con los intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad como un todo. También se les exige integrar la planificación, legislación y gestión urbana con objeto de democratizar el proceso local de toma de decisiones y legitimizar un nuevo orden jurídico urbano con sesgo social. Asimismo, el Estatuto de la Ciudad puso en marcha instrumentos jurídicos para permitir que las municipalidades pongan en marcha programas de regularización de tenencia de suelo y facilitar el acceso a la vivienda y al suelo urbano.

Martim Smolka: *¿Puede explicar la relación que hay entre la regularización, la seguridad de tenencia de tierra y las crecientes inquietudes sobre pobreza y justicia social?*

Edésio Fernandes: Por una parte, los programas de regularización que se concentran en proyectos de mejoramiento han tendido a descuidar los asuntos de tenencia de tierra, por ejemplo, el ponderado programa Favela-Bairro de Rio de Janeiro. Esto ha causado que dichos programas suelen tener resultados nocivos, tales como la ocupación por narcotraficantes, expropiación a la fuerza, e incluso—dada la relación cada vez más compleja entre mercados de suelo formales e informales—lo que se conoce como “desalojo por mercado”. Por otra parte, los programas de regularización que se concentran exclusivamente en la titulación formal de parcelas individuales, tales como los programas a gran escala inspirados por las ideas de Hernando de Soto, han tendido a reforzar las condiciones inaceptables de vida y la construcción de viviendas en áreas remotas, con ambientes desfavorables y desprovistas de servicios.

Por experiencia propia, he visto que los programas que han tratado de combinar las dos dimensiones — es decir, mejoramiento y legalización — tienden a ser los más sostenibles en términos urbanos, sociales y ambientales, así como también suelen tener un efecto más controlado en los mercados de suelo tanto formales como informales. Por tanto, pueden tener más eficacia a la hora de garantizar que los beneficiarios finales de la inversión pública sean justamente los habitantes de los asentamientos informales y no los promotores inmobiliarios y empresas constructoras quienes, al no ofrecer opciones que sean costeables, suficientes y adecuadas, son los primeros que han provocado el proceso de desarrollo informal.

Martim Smolka: *¿Hasta qué punto han podido estos programas de regularización atacar o ayudar a resolver el problema de la pobreza?*

Edésio Fernandes: Los programas de regularización son siempre medidas curativas que hay que integrar con políticas preventivas de planificación urbana, medidas fiscales y legales y estrategias de gestión diseñadas para promover un cambio urbano general, y consecuentemente poder romper con ese ciclo característico que lleva a la informalidad urbana. Además, la única manera de que tengan un efecto más significativo sobre la pobreza urbana es combinándolos con otros programas que expandan el acceso a servicios urbanos y originen empleos y entradas económicas para aliviar la pobreza.

En esta discusión hay muchas suposiciones que no pueden darse por sentado, especialmente en vista de los resultados de estudios recientes. Durante años se han invertido cuantiosas sumas de dinero en programas de regularización. Ya es hora de hacer una evaluación crítica y completa. Todavía hay muchas interrogantes sin respuesta referentes a la naturaleza de los procesos que desencadenan los asentamientos irregulares, la manera de enfrentar el problema y el método práctico de poner en práctica las políticas, por ejemplo: ¿Cómo se originan los asentamientos informales? ¿Por qué es importante regularizarlos? ¿Cuándo y cómo se deben formular los programas de regularización? ¿Quién debe pagar por ellos, y cómo? ¿Qué pasa una vez que finaliza el programa?

Martim Smolka: *Como abogado, ¿qué ha aprendido sobre la propuesta legal a las políticas de titulación?*

Edésio Fernandes: En particular, debemos cuestionar críticamente ese razonamiento tan aceptado que proclama que los títulos son la condición fundamental para que los habitantes de los asentamientos informales tengan acceso a servicios y a crédito y, por ende, para invertir en sus casas y negocios. En general podemos decir que en situaciones consolidadas en donde la ocupación informal del suelo ha sido respaldada por la movilización sociopolítica de los residentes, se ha producido el acceso a servicios e infraestructura sin importar el estado legal de dichos residentes. Trabajos de investigación realizados en varios países ya indican que una serie de circunstancias socioeconómicas y político-institucionales puede crear una percepción de “seguridad de tenencia”, lo cual anima a las personas a invertir en mejoras a sus viviendas aun cuando no haya finalizado el proceso de legalización. Las investigaciones también han demostrado que las personas sin dinero y sin empleo no tienen acceso a créditos formales aunque tengan títulos, mientras que en algunos casos, la gente que tiene trabajo pero no títulos sí tiene acceso a crédito.

Martim Smolka: *¿Sugiere Ud. entonces que la formalización de los títulos legales no es tan importante?*

Edésio Fernandes: No, lo que quiero decir es que aunque los títulos pueden aportar seguridad de tenencia individual, no garantizan necesariamente el acceso al crédito formal ni producen asentamientos sostenibles. La regularización por sí sola suele fracasar en lo que, en mi opinión,

debería ser el objetivo máximo de los programas de regularización, es decir, la integración socioespacial de las comunidades y áreas informales. Ahora bien, los títulos son claramente importantes desde muchos puntos de vista, por ejemplo, para resolver conflictos domésticos, de familia y de vecindad y para reconocer legalmente los derechos sociopolíticos. El desafío planteado aquí es promover el reconocimiento de la seguridad de tenencia individual de una manera que sea compatible con la provisión de vivienda social, y de esa manera eliminar—o al menos reducir al mínimo posible el proceso de segregación socioespacial. La única manera de lograr esto es mediante una combinación de mecanismos de planificación urbana y estrategias de gestión de ciudad, con políticas innovadoras de tenencia de suelo, con énfasis en la existencia de una gran variedad de opciones legales aparte de los derechos que implican la propiedad absoluta.

Martim Smolka: *El Instituto Lincoln ha participado activamente en estas materias en América Latina durante casi diez años. ¿Tiene algún comentario final sobre cómo podemos ampliar esta labor?*

Edésio Fernandes: La centralidad de esta discusión de materias de suelo interrelacionadas—estructura de suelo, acceso al suelo y vivienda, gestión del suelo y control de desarrollo y planificación de uso del suelo—goza de un reconocimiento internacional cada vez mayor, lo cual confirma la importancia de los objetivos originales del Instituto Lincoln y de su programa general de investigación y enseñanza. El tema de desarrollo de suelo urbano informal es de interés para cualquiera que tenga inquietudes relacionadas con la justicia social y los derechos humanos, así como con las condiciones para la expansión de mercados en el contexto de globalización económica.

Para finalizar, quisiera realzar la importancia de la educación y discurso legales. Los cambios urbanos exigen reformas legales, las cuales a su vez requieren un entendimiento adecuado de la naturaleza, problemas y desventajas del orden jurídico imperante y de las posibilidades de cambio consiguientes. Es crucial seguir promocionando actividades comparativas de investigación y enseñanza como las que ya lleva a cabo el Instituto, así como también apoyar redes académicas y políticas tales como IRGLUS y la Red latinoamericana de regularización del suelo urbano. Hay un grupo muy pequeño de profesionales que ha explorado las interfases latinoamericanas entre legislación y planificación y entre legalidad e ilegalidad desde un punto de vista sociojurídico crítico; ese grupo necesita crecer. Hoy más que nunca es fundamental construir caminos jurídicos que respalden nuevos intentos de promover cambios urbanos positivos, incluidos los programas de regularización. Esto no es tarea fácil, pero estamos avanzando.

7.2.3

Entrevista con Pedro Abramo

Enero 2007

Pedro Abramo, economista, es profesor e investigador en el Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional—IPPUR) de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil. Es miembro del personal editorial de *Cadernos*, una publicación de investigación urbana y regional del IPPUR.

Su trabajo actual examina los mercados del suelo urbano en asentamientos formales e informales en América Latina y coordina dos grandes redes de investigación: INFOSOLO, que comprende nueve universidades y varios gobiernos estatales y municipales, que se concentran en el estudio del uso del suelo urbano informal en Brasil; e INFOMERCADO, que relaciona a los investigadores que estudian la economía del suelo de asentamientos informales en Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela. Abramo ha publicado extensamente en el campo de la economía urbana, incluidos dos libros que han obtenido galardones entre los nueve que ha editado o escrito y una larga lista de artículos.

Abramo obtuvo su título de licenciado en economía de la Universidad Federal Fluminense de Brasil, una maestría en planificación urbana y regional de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, y un doctorado en economía de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, en Francia.

Land Lines: *¿Cuál es el enfoque de su investigación actual en el Instituto Lincoln?*

Pedro Abramo: Mi investigación trata de entender la economía de los asentamientos urbanos informales, especialmente de las comunidades establecidas y consolidadas hace tiempo, y sus relaciones con los mercados inmobiliarios formales. He trabajado en este tema durante una serie de años en Brasil y en otros países latinoamericanos, y ahora colaboro con una red de investigadores que también están afiliados con el instituto. Estos estudios empíricos han producido muchos descubrimientos no intuitivos que contradicen opiniones muy comunes sobre los asentamientos informales (favelas).

Por ejemplo, a menudo se cree que los residentes de los asentamientos informales son un grupo bastante homogéneo en lo que se refiere a sus características socioeconómicas. De hecho, ocurre lo contrario. La composición socioeconómica de las favelas es más heterogénea que la de los vecindarios formales, tanto en términos de ingresos por núcleo familiar como en lo que se refiere a antecedentes étnicos, religiosos y culturales. Otra opinión común es que las familias de las favelas son en su mayor parte residentes estables a largo plazo, lo que sugiere que no existe un mercado inmobiliario activo en dichos asentamientos. No obstante, cuando comparamos los índices de rotación de propiedades en los vecindarios formales e informales, descubrimos unos índices de rotación mayores en casi la mitad de las favelas analizadas. Las conclusiones de la investigación muestran que la movilidad residencial de las favelas está asociada con la movilidad socioeconómica y con el funcionamiento de los mercados del suelo.

Land Lines: *¿Cómo valúan los residentes de los asentamientos informales el suelo en las favelas?*

Pedro Abramo: Cabría esperar que los valores del suelo entre las favelas estaría relacionado con los valores de los vecindarios formales de los alrededores. Así, el suelo de una favela ubicada más cerca de un vecindario de altos ingresos debería tener un mayor valor. Sorprendentemente, no hemos observado tal correlación. En vez de eso, hemos averiguado que el sistema de evaluación social usado para valuar los asentamientos informales es bastante diferente del usado en los vecindarios formales.

Se considera que la favela tiene fuertes apariencias externas de ser una comunidad, con redes sociales y de reciprocidad activas que desempeñan una función crítica. Otro aspecto exclusivo de la favela es la libertad relativa en la forma de usar el suelo y construirse su propia casa, un atributo que está muy valorado. Los precios del suelo reflejan la influencia de estas apariencias externas, de modo que el gradiente de precios del suelo para las partes formales e informales de la ciudad son bastante diferentes y discontinuas. También hemos descubierto diferencias llamativas en los precios del suelo entre vecindarios formales e informales y en particular unos precios del suelo sorprendentemente altos en ciertos asentamientos informales de mala ubicación. Estas conclusiones reflejan el hecho de que los atributos usados para valuar cada uno de estos tipos de asentamiento no están ordenados en el mismo continuo de gradientes de precios del suelo.

Land Lines: *¿Son dueñas del suelo la mayoría de las familias de las favelas?*

Pedro Abramo: No, pero el mercado de alquiler de favelas es muy activo. En Rio de Janeiro, las propiedades de alquiler en los asentamientos informales aumentaron aproximadamente un 30 por ciento en los últimos cinco años, y se han observado tendencias similares en otras ciudades latinoamericanas. Esta actividad refleja la persistencia de la pobreza urbana y la presión de la población, en combinación con el hecho de que la ocupación directa del suelo, que era común en el pasado, ya no es una opción viable en la mayoría de las ciudades.

Land Lines: *¿Cómo funciona el mercado de alquiler de favelas?*

Pedro Abramo: Resulta interesante ver que los alquileres en los asentamientos informales pueden ser más altos, en precios relativos del mercado, que los alquileres en vecindarios formales. Puede haber dos explicaciones para este hecho. En primer lugar, el mercado de alquiler formal tiene requisitos que muchos trabajadores del sector informal no pueden cumplir, como un trabajo o unos ingresos estables, y un garante que sea dueño de una propiedad en el mercado formal. Los que no pueden cumplir con estos requisitos son dirigidos al mercado de alquiler informal, donde la demanda adicional acelera la producción y el precio de las habitaciones de alquiler y las subdivisiones de parcelas para construir unidades de alquiler adicionales. La segunda razón de la expansión del mercado de alquiler, especialmente en asentamientos informales consolidados, es su proximidad a oportunidades de empleo. El mercado de alquiler informal es la única alternativa para trabajadores con ingresos bajos que tratan de evitar desplazamientos largos al trabajo desde zonas periféricas a sus lugares de trabajo.

Land Lines: *¿Qué otras características distinguen a la favela y a la economía informal?*

Pedro Abramo: Hay muchos ejemplos de la racionalidad compleja que impulsa el comportamiento económico del residente de una favela. La industria de materiales de la construcción es otro caso a tener en cuenta. Aunque la construcción por cuenta propia es un segmento importante de la demanda de materiales de construcción, los materiales vendidos en asentamientos informales tienen precios más elevados que en otros lugares de la ciudad, y los sueldos de los trabajadores de la construcción son también más altos. Para compensar estas distorsiones de precios, las familias usan técnicas de construcción progresivas y de ayuda mutua, dividiendo el proceso de construcción en fases según su capacidad para pagar, y movilizándolo a la familia y a sus amigos como parte de la red de reciprocidad.

Los precios de los alimentos y otros productos tienden a ser mayores en las tiendas locales que en los vecindarios formales cercanos. No obstante, las familias de los asentamientos informales siguen comprando a los vendedores locales porque obtienen acceso a un crédito informal y gozan del beneficio de la proximidad. En consecuencia, los asentamientos informales ofrecen mucho más que las opciones residenciales. Muchos tienen actividades comerciales dinámicas que van desde funerarias hasta cafés con servicios de Internet, cadenas importantes de restaurantes de comida rápida y sucursales de agencias bancarias.

Land Lines: *¿Afecta a los precios del suelo la tenencia insegura en la favela?*

Pedro Abramo: Los precios del suelo aparentemente no se ven afectados por la falta de títulos de propiedad formales como se pensaba anteriormente, ya que la tenencia no se percibe como insegura; en asentamientos informales consolidados, el título de la propiedad no es una prioridad para la mayoría de las familias. Los derechos de propiedad se consideran legítimos una vez que una familia invierte en la propiedad y la ocupa durante un período de tiempo. Dado este concepto de

derechos de propiedad basados en la costumbre, no cabría esperar que los precios ascendieran si se otorgaran títulos de propiedad, pero es una hipótesis que aún es necesario probar de forma más completa. No obstante, es posible que el proceso de regularización de títulos de propiedad y la ejecución de las normas de urbanización en asentamientos informales puedan ser factores externos negativo para los residentes, porque dicho cambio eliminaría la libertad de construir y dividir parcelas, lo que representa un activo muy importante para las familias involucradas.

Land Lines: *¿Quiere decir que los programas del gobierno para actualizar los asentamientos informales pueden tener efectos perjudiciales?*

Pedro Abramo: La evidencia preliminar sugiere que los efectos en los precios del suelo de los programas del gobierno para regularizar la tenencia e introducir normas de urbanización más estrictas en asentamientos informales consolidados son más bien modestos, debido a que los precios ya están al máximo del umbral de asequibilidad de su clientela. A corto plazo, el “impacto del anuncio” causa una reacción especulativa que infla los precios ante la expectativa de un mejor hábitat en el futuro. Pero a medio y largo plazo, los precios tienden a bajar a los niveles anteriores al programa o, si las mejoras realizadas fueron de hecho significativas, a estabilizarlos a un nivel ligeramente mayor.

Lo mismo no es cierto en las nuevas subdivisiones informales, donde la perspectiva de suministro de servicios básicos tiene un efecto significativo en los precios del suelo. La expectativa de la infraestructura modifica la estrategia de mercadotecnia del urbanizador informal, que se aprovecha de la mejora futura en el precio de las parcelas y actúa como un corredor del mercado de futuros. Dichos urbanizadores que operan en la periferia de las ciudades latinoamericanas obtienen grandes beneficios y los precios del suelo permanecen altos a corto y medio plazo, tanto si se suministra infraestructura como si no.

Land Lines: *¿Cuáles con los asuntos más críticos que se deben tratar en nuevas investigaciones?*

Pedro Abramo: Nuestro trabajo sugiere que no sabemos lo suficiente sobre varias relaciones importantes y discontinuidades entre los mercados de suelo urbano formales e informales, especialmente las implicaciones políticas de una mayor competencia a medida que coincidan estos mercados y el potencial de integrar las áreas informales en la trama urbana. Otro asunto importante es entender mejor cómo y por qué el mercado informal constituye a menudo la opción más realista y racional para familias de bajos ingresos, incluso cuando se dispone de alternativas formales. Esto también tiene implicaciones políticas, ya que afecta a la sostenibilidad tanto de las alternativas públicas como privadas suministradas en el mercado formal para familias de bajos ingresos. En particular, necesitamos entender la función desempeñada por normas tácitas y la supuesta flexibilidad de uso del suelo proporcionada por mercados de suelo informales en América Latina.

Land Lines: *¿A qué indicadores del mercado del suelo informal debemos prestar atención?*

Pedro Abramo: Es fundamental desarrollar y probar indicadores que aumenten la visibilidad de atributos clave importantes para el funcionamiento de estos mercados. Por ejemplo, los indicadores de rotación de propiedades, el origen y el destino de las partes involucradas en la transacción (es decir, pautas de reubicación de familias), y los atributos que contribuyen a las variaciones de precios tratan directamente de la esencia de estos mercados de suelo informales activos.

Para crear estos indicadores se requiere una gran cantidad de datos empíricos sin procesar, pero los resultados compensan completamente los costos de recopilación y análisis de dichos datos, dada la necesidad de rechazar mitos y guiar la política urbana para los pobres. También estoy convencido de que, dada la magnitud de estos asentamientos, la investigación sobre el funcionamiento de los mercados de suelo informal es realmente indispensable para entender los mercados de suelo formal y, en última instancia, la forma en que se están produciendo actualmente las ciudades latinoamericanas.

Land Lines: *¿Cuáles son las dificultades principales para reunir información sobre los mercados de suelo informal?*

Pedro Abramo: Hay muchas historias sobre este tema y se podría escribir una guía de trabajo de campo completa sobre el mismo, como hacen los antropólogos. Aplicar los cuestionarios del estudio a asentamientos informales no es una tarea sencilla y a menudo se lleva a cabo en condiciones de estrés. Hemos descubierto que para tener éxito en el trabajo de campo en las favelas, o por lo menos la capacidad real de llevarlo a cabo, es necesario trabajar estrechamente con líderes locales y hacer que escolten a los investigadores durante la recopilación de datos. Algunos de los indicadores que produce nuestra investigación exponen temor y sufrimiento. Al mismo tiempo, reflejan el entusiasmo de un equipo de investigación que está seguro de que su trabajo ayudará, de alguna manera, a mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos.

7.2.4

El desafío de la formación de asentamientos informales en los países en vías de desarrollo

Claudio Acioly Jr. | Abril 2007

Hoy en día, uno de cada tres ciudadanos urbanos del mundo vive en condiciones de pobreza y hacinamiento. Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en 2006 había casi mil millones de personas que sólo podían encontrar una vivienda en asentamientos pobres y sobrepoblados en la mayoría de las ciudades de América Latina, Asia y África, y un menor número en las ciudades de Europa y Norteamérica (ONU-Hábitat 2006). El problema es de una magnitud y complejidad sin precedentes, pero nos indica en términos sencillos que la mayoría de las ciudades están teniendo dificultades para alojar a sus residentes dentro de los planes formales, oficiales y sancionados que regulan el uso del suelo y del espacio urbano.

¿Cuáles son las causas de este masivo incumplimiento de las reglas y reglamentos formales que rigen la urbanización? Sigue siendo una pregunta difícil de responder, pero ahora sabemos más que hace 30 años cuando la primera Conferencia Hábitat de las Naciones Unidas de Vancouver empezó a investigar procesos de vivienda informales. Los bajos ingresos y la capacidad limitada de los núcleos familiares para pagar son parte del problema, así como la falta de inversiones en infraestructura del gobierno local. Está claro que ni un plan urbano ni un sistema de planificación de uso del suelo sancionado puede guiar por sí solo la urbanización y producir estructuras espaciales urbanas sin asentamientos informales. La investigación y la experiencia práctica proporcionan ahora evidencia suficiente sobre los distintos mecanismos y estrategias que los individuos y grupos organizados siguen para tener acceso a suelo y viviendas.

El fenómeno de formación de asentamientos informales ha aumentado en escala y ha producido diversos tipos de asentamientos locales o regionales, como las favelas y los asentamientos clandestinos de Brasil, las barriadas de Perú, los *katchi abadis* de Pakistán, los *gecekondu* de Turquía y subdivisiones del suelo piratas en Colombia. A pesar de estas diferencias locales, el fenómeno tiene muchas características comunes: el sistema de oferta de suelo formal no funciona en el caso

de muchas personas; los precios del suelo están por las nubes; las personas intercambian tierras y derechos de propiedad sin importar su estado legal como forma de acceder a un lugar para vivir y legitimar su derecho ante la ciudad; y estos asentamientos están plagados de problemas de hacinamiento, condiciones sanitarias inadecuadas y viviendas en malas condiciones.

MERCADOS DE SUELO Y VIVIENDA INFORMALES

Un mercado informal floreciente proporciona alternativas de vivienda para familias pobres, de clase media e incluso de ingresos elevados en muchas ciudades donde las sanciones por informalidad son laxas y el acceso al suelo es limitado en el núcleo urbano y está en manos privadas en las áreas periféricas. La densificación de asentamientos existentes y consolidados en el núcleo urbano y las subdivisiones informales y a menudo ilegales de suelo privado en las áreas periféricas son evidencia del fenómeno que llamo privatización de urbanización informal. Significa que las personas pueden tener acceso a las tierras mediante transacciones de mercado controladas por propietarios privados y sujetas a especulación.

A primera vista, parece que el fenómeno de urbanización informal supera la capacidad de los gobiernos municipales de responder a la presión demográfica y a la creciente demanda de vivienda, suelo e infraestructura. Si nos fijamos bien se descubre entre otras cosas que los barrios pobres y sobrepoblados y los asentamientos informales son un síntoma de un sector de la vivienda que no funciona bien, marcado por una relación elevada entre precios de vivienda e ingresos, escasez de suelo servido, y mercados de suelo, vivienda y bienes raíces distorsionados y poco transparentes. La incapacidad de los gobiernos municipales para anticipar, articular y ejecutar políticas de suelo y vivienda bien diseñadas forma también parte del problema. Muchos gestores de política no han entendido completamente la complejidad de la urbanización informal y el nexo entre los mercados de suelo, vivienda y desarrollo de asentamientos informales en sus ciudades, y por lo tanto, sus políticas mal concebidas siguen estimulando la urbanización informal en vez de frenarla.

Cualquier intento de abordar el problema de asentamientos existentes debe tener en cuenta las causas profundas de este fenómeno para diseñar medidas que impidan que sigan a la velocidad y con el alcance presentes. Así pues, mientras se trata la falta de infraestructura básica, accesibilidad y servicios públicos, así como derechos de tenencia poco claros, los gobiernos deben considerar políticas que detengan o disminuyan la velocidad a la que crece la informalidad urbana en sus diversas dimensiones. Si no se hace nada para invertir la tendencia actual, la población de los asentamientos informales puede llegar a ser de mil quinientos a dos mil millones de habitantes en 2020 (ONU-Hábitat 2003; 2006; PNUD 2005).

Los gobiernos nacionales y toda la comunidad internacional han reconocido el problema. La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de septiembre de 2000 estableció una serie de metas para el siglo XXI, los llamados ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), dos de los cuales se concentran en problemas urbanos. El ODM7 Meta 11, que se revisó en 2005, indica “para 2020, la mejora sustancial de la vida de al menos 100 millones de habitantes de los asentamientos infor-

males, a la vez que se proporcionen alternativas adecuadas a la formación de nuevos barrios de esta clase” (PNUD 2005). Este objetivo sigue representando un pequeño número comparado con los casi 2 mil millones de habitantes de asentamientos informales estimados para esa fecha.

Llevar este objetivo a la práctica representa un desafío doble. Los gobiernos locales y nacionales y los órganos de desarrollo internacionales deben enfocarse en el acondicionamiento de los asentamientos informales, la mejora de la infraestructura y la regularización de los asentamientos informales, junto con medidas que puedan mejorar realmente las condiciones y la calidad de vida en los asentamientos existentes y en los que están en proceso de consolidación. Al mismo tiempo, estos gobiernos y órganos deben probar políticas y medidas preventivas que puedan ofrecer alternativas viables y asequibles al modelo de desarrollo informal en curso. Sólo entonces se podrá superar lo que llamo la ‘industria de la informalidad’ que persiste y presenta un desafío a los gobiernos municipales.

DIFERENCIAS REGIONALES

Para entender mejor este desafío, el Instituto Lincoln colaboró con el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano-IHS, con sede en los Países Bajos. En los últimos cuatro años, estos dos institutos han diseñado y ofrecido un programa de capacitación internacional especializado en la administración y la regularización de suelo que ha atraído a ejecutivos superiores y profesionales de gobiernos, ONG e instituciones académicas, así como parlamentarios, alcaldes y concejales, y profesionales del sector privado de más de 30 países diferentes de África, Asia, América Latina y Europa del Este.

Estos participantes aportan una gran cantidad de conocimientos y experiencia locales al salón de clase, ya que están involucrados directamente con los desafíos de la urbanización informal y los problemas de vivienda de los pobres en sus países. El programa de capacitación ha proporcionado un foro excelente para intercambiar experiencias y hablar de lo que está ocurriendo en distintas ciudades de distintos continentes, los tipos de medidas y políticas que se han diseñado, y lo que da resultado y no da resultado a la hora de tratar el fenómeno de la urbanización informal.

África: el desafío de las tierras tradicionales

Los gobiernos locales de la mayoría de los países africanos están mal preparados en términos de personal bien capacitado y políticas e instrumentos de gestión urbanos específicos para tratar el problema de forma eficaz. Además, a menudo tienen una base impositiva baja, una recaudación de tributos inmobiliarios deficiente y sistemas de administración del suelo corruptos. Muchos países tienen una compleja estructura institucional que regula el uso del suelo a nivel local, que comprende planificación urbana y rural locales y unidades de administración del suelo que operan junto con una variedad de órganos gubernamentales centrales, incluido un ministerio del suelo. También es común que haya gobiernos locales subordinados a un ministerio del gobierno local, limitando así la autonomía municipal y afectando de modo negativo la capacidad local de tratar el

problema. Los países que han nacionalizado el suelo pueden crear estructuras de administración del suelo que son difíciles de manejar, produciendo registros del suelo inexactos y una dualidad en sistemas de asignación de tierras.

Además, las estructuras institucionales y organizativas poscoloniales de África deben coexistir con reglas y sistemas tradicionales de propiedad del suelo. En cierta forma, los terratenientes tradicionales (por ejemplo, jefes, reyes tribales y sus respectivos consejos tradicionales) funcionan de forma muy parecida a los proveedores de tierras piratas de Colombia o Pakistán. Estos últimos ofertan parcelas subdividiendo tierras de propiedad privada mientras que los anteriores ofertan tierras tradicionales a individuos e incluso a urbanizadores, pasando por alto o haciendo caso omiso de las reglas formales y los reglamentos oficiales del gobierno. Los precios del suelo aumentan considerablemente y el suelo servido se hace más escaso, resultando en el pago de precios elevados por parcelas donde se dispone de infraestructura. Los gobiernos locales no pueden ampliar la infraestructura y ofertar suelo servido a una escala que pueda contribuir a reducir los precios.

África se enfrenta a las tasas de urbanización más rápidas del planeta. La tasa de crecimiento de los asentamientos informales en el África subsahariana es del 4,53 por ciento, comparada con la del sur de Asia del 2,20 por ciento (ONU-Hábitat 2006). Existe una necesidad urgente de ampliar los conocimientos locales sobre cómo funciona el mercado del suelo informal y las implicaciones de las políticas para la intervención pública. Se necesitan reformas a todos los niveles, no sólo en las estructuras reguladoras.

Asia: participación de los terratenientes privados

Las ONG de Asia tienden a desempeñar una función mucho más destacada que en otras regiones al apoyar iniciativas locales para mejorar el acceso al suelo por parte de organizaciones basadas en comunidades (CBO, por su sigla en inglés) y federaciones de habitantes pobres urbanos. El régimen privado de propiedad del suelo parece prevalecer, y las invasiones raramente tienen éxito. Los terratenientes tienden a recuperar sus tierras de forma relativamente fácil cuando hacen uso de procedimientos judiciales y legales, lo que da lugar a desahucios forzados o soluciones negociadas que abren vías para la compra directa de parte o de todas las tierras asentadas. Con el apoyo de las ONG, las CBO y las federaciones de pobres siguen programas de ahorros para comprar tierras en el mercado —ya sea donde estén ubicados sus asentamientos o en lugares de reasentamiento definidos por el gobierno. Esto también explica por qué el reparto de tierras ha sido una política popular en algunos países asiáticos donde los gobiernos, terratenientes, y CBO y ONG colaboran. No obstante, a pesar de algunas iniciativas exitosas de reparto de tierras en Tailandia y la India, los gobiernos locales generalmente no están bien equipados con instrumentos de gestión del suelo y planificación del uso del suelo.

Otro método muy aceptado para proveer vivienda y suelo servido para grupos de ingresos bajos e intermedios en Asia son los programas de reajuste de suelo, donde grandes superficies de tierras periféricas están en manos privadas (Hong y Needham 2007). Los profesionales de la India

informan sobre las dificultades de planificar el crecimiento urbano y hacer uso de las tierras sin involucrar a estos grandes terratenientes en los programas de urbanización. Algunos programas nacionales, como el Programa de Mejora de Kampung (KIP) de Indonesia y el Programa de Hipotecas de la Comunidad (CMP) de Filipinas, combinan la mejora de infraestructura con acceso a suelo y seguridad de tenencia.

América Latina: densificación y subdivisiones del suelo ilegales

En América Latina, el continente más urbanizado del mundo en vías de desarrollo, las tasas de crecimiento de población en las áreas metropolitanas más grandes están disminuyendo, aunque los asentamientos informales siguen creciendo de forma rápida. Según ONU-Hábitat (2006), las tasas de crecimiento físico del área total urbanizada y de las áreas pobres y sobrepobladas de América Latina son del 2,21 y del 1,28 por ciento, respectivamente, lo que sugiere unos niveles relativamente bajos de expansión hacia el suelo sin urbanizar. No obstante, hay datos de la municipalidad de Rio de Janeiro que muestran que durante los años 90 la tasa de crecimiento de población en las favelas y en las subdivisiones ilegales de suelo era, respectivamente, cinco y tres veces mayor que la tasa de crecimiento de población para la ciudad en su totalidad (Cavalieri 2005). Esta mayor disparidad de crecimiento de la población, comparada con los datos de ONU-Hábitat, sugiere que puede existir un proceso de densificación y sobrepoblación sin la expansión relacionada de los límites físicos de los asentamientos informales.

Hay más de una docena de ciudades de distintos países de América Latina que han emprendido programas de mejora de los asentamientos informales a gran escala, además de la regularización, formalización y legalización de asentamientos informales. Todas estas operaciones han sido apoyadas por recursos financieros significativos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, como el programa Favela Bairro (Rio de Janeiro), Programa de Rosario Hábitat (Rosario, Argentina), COFOPRI (Perú) y Morar Legal (Rio de Janeiro).

Lo que hace que América Latina sea diferente de las otras regiones es que en muchos países, los gobiernos locales disfrutaban de una autonomía protegida constitucionalmente. Algunas innovaciones de política y algunos programas del gobierno también han tenido tiempo de desarrollar una mayor capacidad y más experiencia para tratar la urbanización informal durante los últimos 50 años. El fenómeno de las barriadas en Perú data de los años 60, y muchas favelas de Rio de Janeiro existen desde hace más de 100 años. Las primeras iniciativas de mejora de esta ciudad datan de los años 60, cuando los desahucios y las políticas de reasentamiento eran más comunes.

CÓMO TRATAR ESTE DESAFÍO MUNDIAL MEDIANTE LA CAPACITACIÓN

¿Cómo podemos enfrentar este desafío mundial y abordar los problemas de una urbanización informal y la formación de asentamientos informales? No existe una respuesta sencilla, pero el desarrollo de una mayor capacidad, capacitación y educación internacional son elementos clave. Las aptitudes, las destrezas y los conocimientos deben fortalecerse a nivel del gobierno local y a

los niveles de redacción de la legislación y toma de decisiones políticas. Nuestra experiencia con el programa de capacitación conjunto de IHS-Lincoln muestra que hay una gran necesidad de conocimientos prácticos sobre lo que se puede hacer dentro de las limitaciones de los marcos institucionales y reguladores existentes. No obstante, sorprende lo poco que se conoce generalmente sobre las causas subyacentes de los procesos de urbanización informales y los mecanismos del mercado que alimentan la escala y el alcance actuales de informalidad.

El programa de capacitación de IHS-Lincoln ha ofrecido un entorno de aprendizaje interactivo mediante el cual casos reales, el análisis de políticas y los simulacros pueden demostrar los vínculos entre la oferta del suelo, el rendimiento del sector de la vivienda y el análisis económico, junto con destrezas de gestión de programas y proyectos. No obstante, la mayoría de los profesionales de varias especialidades que se han inscrito en el curso indicaron que tenían conocimientos limitados de economía urbana, lo que les hacía difícil entender la lógica del mercado y establecer correlaciones entre los precios del suelo, la escasez del suelo servido, los reglamentos y los boyantes mercados informales del suelo y de la vivienda.

La primera parte del programa de capacitación se concentra en desarrollar destrezas básicas en economía del suelo para aumentar los conocimientos de los participantes sobre los mercados del suelo y la formación de los precios del suelo. Dichos conocimientos son necesarios para desarrollar políticas públicas y medidas de diseño alternativas que resulten en una mayor oferta de suelo servido. Este punto inicial demuestra la forma en que funciona la demanda del suelo y cómo se comportan diversos participantes en el mercado inmobiliario e interaccionan entre sí para influir en los precios del suelo que al final afectan a la forma urbana y la expansión de la ciudad. Afirmamos que el suelo servido es una de las bases fundamentales para la vivienda, y por lo tanto su oferta y disponibilidad influirán definitivamente en los precios de la vivienda.

Para entender cómo estimular e influir el lado de la demanda, nos concentramos en el estado legal del suelo y los regímenes de derechos de propiedad en diferentes contextos. Nuevamente usamos casos reales que han tratado de establecer un cambio de paradigma y examinamos la seguridad de tenencia, el pluralismo legal, las reglas informales y la función de las leyes urbanas en los precios del suelo, todos los cuales influyen en la segregación social y espacial. La titulación de propiedades individuales es un objetivo de algunos programas de mejoramiento y regularización que han demostrado ser costosos, institucionalmente complejos y llevar mucho tiempo, y raramente han sido efectivos para tratar la magnitud del problema. La experiencia de COFOPRI en Perú (Programa para la Formalización de Propiedades) muestra que la reforma del marco institucional y los procedimientos legales para registrar propiedades ayuda a disminuir los costos de las transacciones y a acortar el tiempo tardado en procesos burocráticos, todos ellos obstáculos asociados con la informalidad.

Otras soluciones creativas, como ciertas formas de propiedad horizontal y el establecimiento de zonas especiales de interés social (ZEIS) que protegen realmente el territorio de los pobres urbanos, parecen abrir nuevas posibilidades para abordar el problema de los asentamientos existentes. El desafío es integrar este instrumento en el proceso de planificación de uso del suelo antes

de la ocupación.

Muchas ciudades de Brasil — entre ellas las pioneras, Recife y Belo Horizonte — han hecho uso del instrumento ZEIS y la legislación nacional innovadora llamada “Estatuto de la Ciudad” para traducir el principio de la función social de derechos de propiedad en instrumentos legales y de planificación que deben ser aplicados por gobiernos locales en la regularización de asentamientos informales, como el instrumento de posesión adversa (usucapión o prescripción adquisitiva), que en ciertas condiciones reconoce los derechos de los individuos a usar parcelas de menos de 250 metros cuadrados que han ocupado sin oposición durante cinco años o más, incluso si no eran dueños de la tierra.

La asignación obligatoria de áreas para vivienda social en nuevas iniciativas de urbanización en Filipinas es bastante similar a las ZEIS, ya que intenta proteger el suelo y un lugar para los pobres de las ciudades. Los programas de redes de asentamientos informales de India también sirven de ejemplo sobre la forma en que los gobiernos, el sector privado y los residentes de estos barrios pueden entablar realmente en una relación para asegurar el acceso al suelo y a la vivienda a la vez que proporcionan oportunidades de urbanización para los inversores privados. Tales esfuerzos requieren buenas destrezas de negociación y deliberaciones sobre el cumplimiento de la ley.

Uno de los mayores éxitos y contribuciones del programa de capacitación del IHS-Lincoln es la oportunidad dada a los participantes de entender una gama de instrumentos de gestión del suelo, como la transferencia de derechos de urbanización, recuperación de plusvalías inmobiliarias y otros instrumentos fiscales para imponer disciplina en los mercados del suelo e idear fuentes alternativas de financiación para que las ciudades aumenten el desarrollo de las infraestructuras. Los casos reales y los simulacros ayudan a demostrar la forma en que estos instrumentos pueden mejorar el suministro de infraestructura e influir positivamente en la oferta de vivienda a precios posiblemente inferiores. Esto a su vez puede tener un impacto positivo en la neutralización de las urbanizaciones informales a la vez que se ofrecen oportunidades de vivienda asequibles.

Experimentos como la operación urbana Usme en Bogotá, el Macroproyecto de Pereira, Colombia y los programas de urbanización social en la zona metropolitana de Porto Alegre, Brasil, y en Rosario, Argentina, constituyen formas prometedoras de que los gobiernos locales diseñen y ejecuten políticas preventivas que ofrezcan una alternativa a los asentamientos informales (Maldonado y Smolka 2003). Estos ejemplos muestran cómo la urbanización a gran escala puede financiarse mediante los incrementos de los valores inmobiliarios resultantes del proceso de urbanización mismo. Más específicamente, muestran cómo se puede ofertar suelo servido completo a un precio competitivo frente a suelos sin servir proporcionados por subdivisiones del suelo piratas. En Usme, el gobierno local efectúa una evaluación del suelo antes de sancionar planes locales para convertir las tierras rurales en usos urbanos, y llama a los propietarios privados a poner sus tierras en una especie de fondo de fideicomiso como parte de un programa de reajuste de tierras. El proceso es muy transparente. Los terratenientes que rehúsen seguir los principios que pueden enfrentarse a la expropiación de sus tierras a precios fijados antes del anuncio del proyecto.

El incremento del valor del suelo resultante debido a la acción pública se captura después para financiar la infraestructura del área, a la vez que se acepta un margen de beneficios para los terratenientes, aunque menor que el obtenido si la tierra se hubiera urbanizado de modo informal. Este proyecto de Usme está respaldado por legislación apropiada, voluntad política y cumplimiento de la ley. No obstante, requiere un gobierno muy activo y un respaldo técnico y político para tener éxito. Dentro de unos años es posible que tengamos evidencia suficiente de si la oferta de suelo asequible puede realmente disminuir o incluso detener el crecimiento de los asentamientos informales.

Otro tema del curso son los programas municipales a gran escala, como los llevados a cabo en Río de Janeiro, Caracas, Indore, Ahmadabad o Lusaka, que requieren un esfuerzo institucional significativo y suficientes destrezas para gestionar operaciones urbanas durante varios años con múltiples interesados, y técnicamente complejas en entornos extremadamente volátiles. El programa de capacitación de IHS-Lincoln pone gran énfasis en el diseño, gestión e implementación de operaciones a gran escala que tratan el problema de los asentamientos existentes a la vez que se mantienen al día de las políticas y medidas preventivas dentro de la esfera de los gobiernos locales.

Se llega a la conclusión de que las destrezas, los conocimientos y las aptitudes son componentes indispensables de un empeño completo que debe impulsar a gobiernos y organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales. El problema de miles de millones de personas de todo el mundo que viven en asentamientos informales con servicios deficientes ha alcanzado tal magnitud que es necesario volver a estudiar con urgencia las fórmulas y los instrumentos existentes. El programa de capacitación conjunto de IHS-Lincoln está abordando este desafío mediante recursos humanos y el desarrollo de destrezas.

REFERENCIAS

- Cavalieri, Fernando. 2005. Presentación durante el curso de repaso sobre América Latina del IHS. Río de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP).
- Hong, Yu-Hung y Barrie Needham. 2007. *Analyzing land readjustment: Economics, law, and collective action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado Copello, Maria Mercedes y Martim O. Smolka. 2003. Using value capture to benefit the poor: The Usme project in Colombia. *Land Lines* 15(3) Julio.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Improving the lives of slum dwellers: A home in the city*. El Proyecto Millennium de las Naciones Unidas. Londres: Earthscan.
- ONU-Hábitat. 2003. *The challenge of slums: Global report on human settlements 2003*. London: Earthscan y ONU-Hábitat.
- _____. 2006. *State of the world's cities 2006*. Londres: Earthscan y ONU-Hábitat.

7.2.5

Informalidad de la vivienda urbana: ¿influyen en ella la regulación de la construcción y del uso del suelo?

Ciro Biderman, Martim Smolka y Anna Sant'Anna | Julio 2008

Nuevas evidencias de Brasil indican que la regulación del uso del suelo y las normas de construcción pueden reforzar otros factores que contribuyen a la ocupación informal e irregular del suelo urbano. No es posible explicar del todo la magnitud y la persistencia de la informalidad en las ciudades de América Latina con los índices de pobreza (en descenso), la insuficiente inversión pública en vivienda social o en infraestructura urbana (en aumento), ni siquiera por la tolerancia del gobierno ante determinadas prácticas oportunistas de urbanizadores y pobladores (*The Economist* 2007). Si bien estos factores son sin duda importantes, el uso inadecuado del suelo y la regulación de la construcción también parecen jugar un papel en la persistencia del problema. Se puede aducir como corolario que un marco regulador alternativo puede ayudar a paliar la informalidad en los mercados del suelo urbano.

La relación entre informalidad y normas de vivienda excesivas no es nueva en la bibliografía (Turner 1972); y la relación económica entre la regulación del uso del suelo y la elasticidad de la oferta de vivienda fue propuesta por Ellickson (1977). La novedad es la aplicación del mismo marco utilizado para entender la dinámica del precio de la vivienda en los Estados Unidos a los países en desarrollo. Los pocos trabajos empíricos en economía que tratan de relacionar la regulación y el uso del suelo no han trazado de manera formal un modelo de la sustitución entre los mercados formales e informales. En consecuencia, no utilizaron las diferencias entre los dos mercados como sus variables principales.

EL ALCANCE DEL PROBLEMA

La informalidad y la precariedad de la vivienda son grandes preocupaciones en los países en desarrollo. Según estimaciones de las Naciones Unidas, más de mil millones de personas viven en asentamientos informales, que representan un 32 por ciento de la población urbana de todo el mundo (UN Habitat 2006). En América Latina, el porcentaje de vivienda irregular medido por

indicadores observables como el régimen de propiedad o la conexión con el sistema de alcantarillado está disminuyendo en algunos países, si bien en proporción desigual. Sin tener en cuenta la disputa continua sobre la forma correcta de medir la informalidad, en la mayoría de las ciudades de América Latina el problema sigue siendo de proporciones considerables, y es necesario comprender mejor su dinámica a fin de recomendar una política de vivienda razonable.

En la práctica, los indicadores conmensurables de informalidad que se basan en la ausencia de títulos de propiedad o el acceso a infraestructura y servicios son más fáciles de obtener que los basados en la falta de cumplimiento de la regulación del uso del suelo o las normas de construcción. La pobreza (en todas sus dimensiones) y la inversión pública insuficiente (en vivienda social, infraestructura y servicios) son las explicaciones más comunes de la persistencia de la informalidad. Pero también aumenta la percepción de que los mercados del suelo urbano en general y las normas y la regulación urbanística en particular son factores relevantes que contribuyen a ella.

El elevado costo de las transacciones en los mercados del suelo urbano se incrementa debido a la burocracia, la falta de información o su poca claridad, y las prácticas discriminatorias, así como por otras discordancias funcionales del mercado derivadas de la estructura de propiedad del suelo, las prácticas especulativas y de monopolio, y la regulación del uso del suelo y de la construcción, que dificultan el cumplimiento de las normas por parte de las familias con bajos ingresos. Estos factores aumentan la ineficacia del mercado y sostienen la informalidad.

En este artículo argumentamos que la regulación del uso del suelo y de la construcción administrada por los planificadores urbanos y por los funcionarios a nivel local puede contribuir efectivamente a la incidencia de la informalidad. Entre el 20 por ciento de municipios brasileños que redujeron la pobreza en mayor medida a lo largo de los últimos nueve años, un 23 por ciento también redujo drásticamente el número de viviendas sin título de propiedad, pero el 24 por ciento aumentó la informalidad en más de un 3,2 por ciento, el ritmo más rápido observado en todo el país (IBGE 1991; 2000). Tales diferencias de rendimiento del mercado de la vivienda en el segmento de bajos ingresos no puede explicarse únicamente por la incidencia de la pobreza, el ritmo de la urbanización y el crecimiento de la población u otros medidores a nivel macro.

LAS VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA REGULACIÓN URBANA

La regulación urbana beneficia a las políticas de vivienda porque soluciona un problema de derechos de propiedad. Regular la distancia entre viviendas, por ejemplo, ayuda a proteger los derechos de privacidad de los demás. La regulación ayuda además a solucionar problemas de externalidad o efectos indirectos. Por ejemplo, no regular las anomalías de vivienda podría dar lugar a problemas de salud pública debido al aumento de humedad, la falta de luz o a problemas graves de seguridad. En este caso, la regulación elimina los efectos indirectos negativos y aumenta el bienestar general de los residentes.

La regulación puede tener también un efecto beneficioso al reducir el vacío de información en el mercado. Si no existen normas de construcción previamente definidas, los urbanizadores

pueden aprovecharse de los compradores inexpertos y cobrarles en exceso por una vivienda que es insegura, o podrían venderles un terreno en una nueva urbanización que no proporciona servicios adecuados, como ocurre con frecuencia.

No obstante, la regulación también tiene aspectos potencialmente negativos. Una consecuencia es el inconveniente de procedimientos complicados que pueden conducir a la corrupción. Por ejemplo, no es poco frecuente que se tarde más de cuatro años en emitir una licencia de subdivisión. En su estudio clásico, Mayo y Angel (1993) asocian el complicado marco regulador de Malasia con funcionarios corruptos que intentan capturar rentas de la población a cambio de relajar las normas, agilizar la concesión de licencias o permitir excepciones al reglamento.

En segundo lugar, algunas regulaciones—como por ejemplo las ordenanzas de zonificación—pueden dar lugar a una segregación por ingresos en determinados vecindarios al establecer niveles mínimos que elevan los precios y disuaden efectivamente a las familias con ingresos más bajos de competir en el mercado formal. Los precios elevados de la vivienda pueden deberse a la gran demanda, pero también a la poca elasticidad de la oferta provocada por tales regulaciones y restricciones exclusivas. Malpezzi (1996) ha resaltado el aspecto de exclusión que tiene la regulación del uso del suelo en los Estados Unidos, que limita la integración de residentes con altos y bajos ingresos con la intención específica de evitar las subvenciones para las escuelas y otros servicios públicos locales.

Biderman (2008) ofrece evidencia sobre Brasil para apoyar el argumento propuesto de que las familias pobres a menudo eligen viviendas informales (sin título) por encima de las formales (con título) como respuesta a las regulaciones que exigen costos adicionales o “credenciales” para poder acceder al mercado formal y/o que reducen la flexibilidad del diseño en la construcción de viviendas. Este aspecto exclusivo de la regulación urbana es real en Brasil en cuanto a la infraestructura y los servicios públicos porque en cualquier caso rara vez se facilitan éstos en los asentamientos informales. De hecho, hasta 1988 la ley impedía oficialmente a los municipios facilitar servicios a los terrenos ocupados de forma irregular, aunque en la práctica algunos sí los facilitaron.

La economía política en la que se basan los aspectos de exclusión de la regulación tiene un precedente duradero en la historia de Brasil. El sistema Sesmarías de derechos de propiedad del suelo, instaurado por el rey Fernando I de Portugal en 1375, proporcionaba un régimen de propiedad mediante otorgamiento real (para la élite) o mediante una prueba de uso productivo del suelo (para quienes tenían medios de explotación del mismo). Los municipios de Brasil siguen aplicando las regulaciones urbanísticas en algunas partes de la ciudad, pero no en otras (Rolnik 1997). La retirada en lugar de la mejora de los asentamientos informales en los vecindarios del centro de la ciudad, con alto nivel de ingresos, es un caso oportuno. Este doble estándar permite alojar a los pobres en determinadas zonas sin invertir en infraestructura y provisión de servicios.

Otras razones de la presencia de regulaciones poco razonables en las ciudades de Brasil son la búsqueda de rentas por parte de los funcionarios que provoca la resistencia a la reforma reguladora, y la respuesta del regulador a la presión de los urbanizadores para mantener a las familias con

bajos ingresos alejadas de ciertas zonas. Existen muchos ejemplos ilustrativos de esa corrupción y connivencia en Brasil en la bibliografía sobre planificación urbana.

Asimismo, los reguladores tienden a ignorar los efectos no intencionados de las ordenanzas sobre el uso del suelo y la construcción. No es poco frecuente que un municipio adopte simplemente las normas y las regulaciones urbanísticas de otro municipio con el fin de cumplir las órdenes federales sobre planes maestros, por poner un ejemplo. Esta práctica sólo aumenta la probabilidad de que se produzcan efectos negativos en el mercado de la vivienda porque permite que se perpetúen las políticas reguladoras inadecuadas.

Un ejemplo del impacto de las regulaciones urbanísticas en el costo de la vivienda y potencialmente en la informalidad en Brasil es el Urbanizador Social, una iniciativa pública ideada para tentar a los urbanizadores informales para que cumplan con las regulaciones sobre el uso del suelo. El primer caso llevado a cabo con éxito en São Leopoldo en 2008, el urbanizador solicitó al municipio la reducción del tamaño mínimo de parcela de 300 m² a 160 m² con el fin de ofrecer opciones de vivienda más asequibles. A cambio, el urbanizador aceptó algunas imposiciones del municipio en forma de inversión directa en infraestructura y servicios urbanos (Damasio et al., próxima publicación).

EFECTO DE LA REGULACIÓN SOBRE LA INFORMALIDAD

En la década de 1990 los municipios de Brasil promulgaron diversas regulaciones sobre el uso del suelo y la construcción que pueden agruparse en cuatro tipos principales: normas de parcelación, zonificación, límites del crecimiento urbano y códigos de construcción. Algunos municipios adoptaron algunas de estas regulaciones en la década de los ochenta o incluso antes, otros lo hicieron durante la primera mitad de la década de 2000, y muchos otros aún no han adoptado todas o ni siquiera una de ellas. Estas diferencias temporales en cuanto a su adopción ofrecen una oportunidad analítica única para intentar aislar el papel desempeñado por la regulación de otros eventos que afectan al mercado de la vivienda.

Idealmente, el impacto de la regulación en el mercado de la vivienda debería evaluarse comparando municipios que son idénticos a excepción de que uno de ellos adopta una regulación particular mientras que el otro no. Sin embargo, encontrar municipios idénticos no siempre es factible. Un procedimiento estándar para solventar parcialmente este problema es utilizar los resultados de los municipios que no han adoptado la regulación a fin de estimar lo que habrían experimentado los municipios que sí la adoptaron si no hubieran introducido una regulación. La diferencia entre el resultado de adoptar o no adoptar una regulación sugeriría una estimación superficial del impacto de la regulación en la variación en la proporción de la informalidad.

Nuestro estudio aprovechó las oportunidades que ofrecía el caso de Brasil. En primer lugar, la diferencia cronológica en la adopción de regulaciones entre los municipios permite establecer comparaciones entre ellos. En segundo lugar, la información disponible en el censo y otros estudios a nivel nacional es extensa, e incluye la fecha de promulgación de la regulación, el estado de

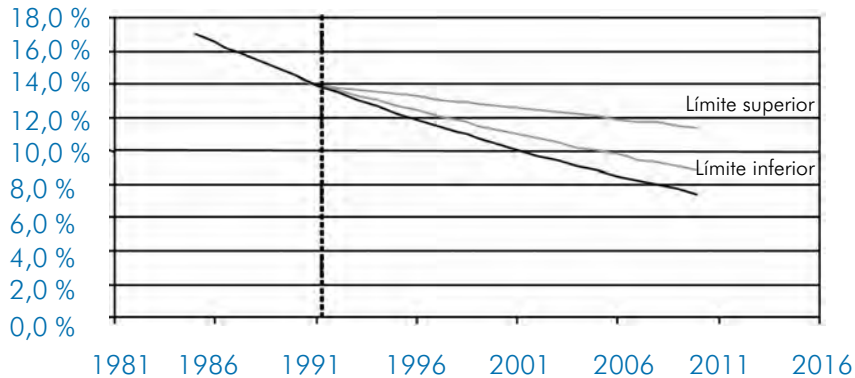
régimen de propiedad declarado por los propietarios de viviendas, y una cifra generosa de variables de control que incluyen la población, los ingresos y el nivel de pobreza. En tercer lugar, hay datos disponibles sobre más de 2.000 municipios, lo que permite realizar un análisis estadístico significativo. Tener una oportunidad como ésta de investigar los asentamientos informales es poco común, y es una de las principales razones por las que es tan difícil encontrar en la bibliografía pruebas contundentes sobre los factores determinantes de la informalidad.

Dada la naturaleza duradera de una vivienda, tanto las viviendas formales como informales se miden como proporción de todo el conjunto de viviendas, en lugar de como un número designado de viviendas. La medida de la informalidad utilizada en este estudio es la proporción de viviendas sin título de propiedad, que se define como la ocupación del terreno sin ostentar un título de propiedad declarada por propietarios de vivienda que respondieron a una pregunta en un estudio del censo sobre si eran o no propietarios del terreno en el que está ubicada su vivienda.

Según esta definición, la proporción de viviendas sin título de propiedad en las ciudades brasileñas descendió en la década de los noventa, debido en parte a los cambios institucionales asociados a la Constitución de 1988, que redujo de 25 a 5 años el tiempo necesario para legitimizar el derecho de posesión adversa de la ocupación de un terreno urbano no reclamado. Los terratenientes se volvieron menos condescendientes con respecto a tolerar la ocupación del terreno, tal y como se observa en la disminución de las invasiones de terreno y el aumento de las adquisiciones de mercado (aunque por medios informales) como la forma predominante de adquirir terrenos utilizada por los pobres. El descenso en la tendencia a la informalidad también se asocia a la estabilización económica, el fortalecimiento de las finanzas municipales locales, la revitalización del mercado hipotecario y el lento descenso de los índices de pobreza observados durante la década. El impacto de los programas de regularización, aunque su alcance es limitado, es otro factor que influye en la reducción de los asentamientos informales.

La Figura 7.2.5.1 presenta proyecciones utilizando parámetros estimados que comparan la disminución en el porcentaje de viviendas sin título de propiedad, que comienza en un 17,5 por ciento en 1985, con unos límites superior e inferior basados en una desviación estándar. La línea negra de la cifra representa la tendencia exponencial en los municipios que no han promulgado regulaciones sobre el uso del suelo o sobre la construcción. Las líneas de color gris representan los límites superior (más regulación) e inferior (menos regulación) de los municipios que promulgaron regulaciones en 1991, cuando la proporción de viviendas sin título de propiedad alcanzó el 14 por ciento.

Figura 7.2.5.1 La tendencia de la informalidad se ve afectada por la regulación urbanística, tal y como se muestra en esta simulación



Fuente: Preparada por los autores.

Una forma de interpretar estos resultados es fijar un objetivo deseado en términos de proporción de viviendas sin título de propiedad, y después evaluar cuánto tiempo se necesita para alcanzar este objetivo dados los cambios regulatorios en los municipios. Si el objetivo es reducir la proporción de viviendas sin título de propiedad del 14 al 12 por ciento, entonces una ciudad que no promulgara regulaciones que afectaran al mercado formal de la vivienda habría alcanzado este objetivo en el año 1996, mientras que una ciudad de iguales características que promulgara regulaciones en 1991 habría tardado, en promedio, de dos a diez años más en alcanzar el mismo objetivo. En otras palabras, el plazo de tiempo será mayor en los municipios más regulados.

Los resultados muestran claramente un impacto significativo de la regulación sobre la informalidad y refutan la noción de que los mercados de vivienda formales e informales son independientes. Parece que la informalidad puede ser provocada por las mismas regulaciones que se aplican a los mercados formales, lo que significa que es incorrecto diseñar políticas circunscritas a las zonas informales. Aunque los resultados no siempre se estiman con gran precisión, las medidas de la regulación siempre tienen señales esperadas y sus niveles de confianza están siempre por encima del 81 por ciento. Asimismo, cuando comparamos los municipios que promulgaron regulaciones urbanas más cerca del año 2000, el impacto estimado sobre la informalidad disminuye como se esperaba, lo que demuestra coherencia con los resultados (Biderman 2008).

PERSPECTIVAS DE FUTURO

El argumento y la evidencia presentados en este artículo sugieren que la regulación inadecuada en los países en desarrollo puede reducir las alternativas residenciales de las familias, incitándolas o presionándolas para buscar opciones informales. Las subvenciones podrían proporcionar una

compensación adecuada a fin de mitigar los efectos de exclusión o las consecuencias imprevistas de determinadas regulaciones necesarias, al hacerlas aplicables a cada ciudadano. Pero en ausencia de tales subvenciones, los niveles de urbanización indebidamente elevados y las restricciones al uso del suelo podrían excluir a un grupo bastante numeroso. Por ejemplo, una norma de parcelación muy elevada (por ejemplo, un tamaño mínimo de parcela de 300 m² cuando los terrenos de 50 m² no son poco comunes) puede dar lugar a que existan grupos que viven en parcelas más grandes y otros en parcelas mucho más pequeñas. En lugar de garantizar niveles mínimos para todos, una norma como esta podría exacerbar las desigualdades.

Evidentemente, no se puede deducir que deberían eliminarse las regulaciones sobre la construcción y el uso del suelo. Las regulaciones desempeñan un papel importante en la creación de un entorno urbano mejor. No obstante, es necesario afrontar las consecuencias no deseadas de la inducción a la informalidad producto de los elevados precios de la vivienda. Una política de vivienda sensata debería tener en cuenta estos efectos indirectos. El desafío actual es cómo conservar los efectos indirectos positivos de las normas urbanísticas estimulando a la vez la construcción de viviendas asequibles. También se debería tener en cuenta el tema de cuántos efectos indirectos positivos pueden extraerse realmente de una regulación determinada.

Por ejemplo, el valor social del efecto indirecto externo generado por una restricción de la densidad podría no ser necesariamente mayor que el valor de la pérdida de bienestar asociada a una restricción en la oferta de suelo urbanizado. En efecto, podríamos argumentar sobre la medida en la que determinadas regulaciones aplicadas actualmente en los municipios de Brasil, proporcionan de hecho más privilegios de exclusión a determinados grupos o una burocracia flagrante y obstáculos de procedimiento que elevan los precios de la vivienda sin crear efectos indirectos positivos para el conjunto del municipio (Henderson 2007).

Ya a finales de la década de los ochenta, los planificadores urbanos de Brasil reconocieron que las normas y las regulaciones urbanísticas estaban aumentando los costos de urbanización y afectando a las viviendas sociales. A pesar de la falta de pruebas estadísticas, los profesionales se dieron cuenta de que los tamaños mínimos de parcela, los terrenos de estacionamiento obligatorios, los impedimentos a los usos mixtos (comerciales y residenciales), y otras regulaciones sobre el uso del suelo urbano no favorecían el aumento de la oferta de vivienda asequible.

Se adoptó un enfoque pragmático a fin de minimizar esas limitaciones a través de la figura ZEIS (Zona Especial de Interés Social), donde se flexibilizaban las regulaciones que incrementaban los costos con el objetivo de promover la oferta de viviendas asequibles. Las ZEIS se definen mayoritariamente de forma que coincidan con los límites de asentamientos ocupados existentes y los municipios las utilizan como herramienta para regularizar ocupaciones de suelo irregulares previas simplemente enunciando que el asentamiento no necesita cumplir las normas aplicables de forma general a las zonas urbanas del municipio. El inconveniente de esta medida paliativa es que el municipio ya no se ve obligado a intervenir en la zona puesto que, por definición, la zona ZEIS ya es conforme a la norma. En otras palabras, el doble estándar abre la vía para que el municipio ignore

el problema más allá de la emisión de una ordenanza sobre zonificación.

En resumen, la reforma de la política de vivienda en Brasil exige actualmente un enfoque más amplio que estructure de forma conjunta los elementos de financiación, tecnología y gestión urbanística, y se aleje de la visión paternalista de ofrecer un cobijo o del enfoque limitado sobre los asentamientos informales. Hemos argumentado que el papel de la regulación del suelo urbano y de la construcción es un factor indispensable a tener en cuenta en cualquier intento de afrontar con seriedad el desafío que plantea la informalidad en Brasil y en otras ciudades del tercer mundo.

REFERENCIAS

- Biderman, C. 2008. *Informality in Brazil: Does urban land use and building regulation matter?* Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Damasio, Claudia, Claudio Gutierrez, Gevaci Perroni y Jacqueline Menegassi. *Estudo de caso de urbanização social no município de São Leopoldo*. Próxima publicación. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ellickson, R. 1977. Suburban growth controls: An economic and legal analysis. *Yale Law Journal* 86 (3).
- Henderson, J.V. 2007. *The effect of residential land market regulations on urban welfare*. Urban Research Symposium 2007. The World Bank, May 14–16.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Brazilian Institute of Geography and Statistics). 1991 y 2000. <http://www.ibge.gov.br/home/>
- Malpezzi, S. 1996. Housing prices, externalities, and regulation in U.S. metropolitan areas. *Journal of Housing Research* 7(2): 209–241.
- Mayo, S. y S. Angel. 1993. *Housing: Enabling markets to work*. A World Bank Policy Paper.
- Rolnik, R. 1997. *A cidade e a lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp.
- 2007. Adios to poverty, hola to consumption. *The Economist*. August 16.
- Turner, J.F.C. y R. Fichter. 1972. *Freedom to build: Dweller control of the housing process*. New York: The Macmillan Company.
- UN Habitat. 2006. *State of the world's cities 2006*. London: Earthscan y UN Habitat.

7.2.6

Cómo medir la informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas: ¿para qué preocuparse?

Martim O. Smolka y Ciro Biderman | Abril 2009

Medir la informalidad en la vivienda es crucial para diseñar y evaluar una política efectiva. Este artículo examina las definiciones operativas de informalidad de la vivienda como medida de las deficiencias físicas y la falta de conformidad con las normas urbanas establecidas asociada (véase Biderman, Smolka y Sant’Anna 2008). Se analizan en detalle los dos primeros de los siguientes cuatro indicadores de informalidad: seguridad de tenencia (propiedad); acceso a los servicios públicos (agua potable y sistemas de alcantarillado); conformidad con las normas y reglamentos urbanos (tamaño de parcela, ancho de calles y espacio público); y la calidad física de la vivienda (materiales de construcción).

Los indicadores de informalidad existentes varían de forma considerable, lo que dificulta la preparación de diagnósticos fiables o la evaluación del desempeño de la política. La magnitud percibida de la informalidad sería bastante reducida si se midiera como porcentaje de los núcleos familiares que no tienen acceso a electricidad o al uso de materiales de construcción no permanentes (indicadores predominantes utilizados en el pasado), pero sería elevada si el indicador empleado fuera la falta de conexión a una red de alcantarillado compartida. Asimismo, si el indicador indirecto se midiera en función de la falta de conformidad con las normas y reglamentos urbanos, no estaría limitado a situaciones de bajos ingresos, sino que incluiría además los edificios ilegales o irregulares de núcleos familiares con alto nivel de ingresos o las viviendas en las que se utiliza material prohibido como la pintura con plomo.

Incluso dentro de un indicador indirecto, las medidas pueden variar de forma considerable. Por ejemplo, los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Buenos Aires indican que el porcentaje de núcleos familiares sin seguridad de tenencia oscila entre el 1,37 por ciento, si se define como núcleos familiares que no son propietarios del suelo que ocupan, y el 10,19 por ciento, si se define como la ausencia de un título o un documento legal que demuestre la seguridad de tenencia.

Se encuentran discrepancias similares para el acceso a los servicios de alcantarillado, que se puede definir estrictamente como la falta de conexión a la red pública o, de forma más general,

como la falta de conexión a la red pública o a una fosa séptica. De acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de Costa Rica de 2006, el 71 por ciento de los núcleos familiares de Costa Rica no tenía acceso a la red pública de alcantarillado, pero el 67 por ciento tenía acceso a una fosa séptica. Por tanto, la medida cambiaría del 71 por ciento al 4 por ciento dependiendo de la definición. En términos absolutos, este resultado es más drástico cuando se comparan países en vez de zonas urbanas, debido a las mayores discrepancias en el acceso a servicios e infraestructuras de las zonas urbanas frente a las rurales. Por ejemplo, los porcentajes para definiciones rigurosas versus generales en varias ciudades son del 1 y el 3 por ciento para Bogotá; del 5 y el 10 por ciento en México DF; y del 13 y el 16 por ciento en Lima, respectivamente.

EVALUACIÓN DE LAS PERCEPCIONES DE INFORMALIDAD

Debido a estos problemas con los indicadores indirectos, quienes están involucrados con la informalidad a menudo no están informados sobre las medidas básicas (niveles y cambios), por lo que posiblemente no las tengan en cuenta o las interpreten incorrectamente. Además, el uso atento de los datos existentes puede poner en evidencia las deficiencias de la sabiduría convencional sobre la informalidad y las políticas adecuadas para manejarla. Nuestro estudio pretende medir las percepciones de funcionarios públicos, profesionales, académicos y otros expertos sobre la naturaleza, magnitud y tendencias de la informalidad, y además evaluar las implicaciones de estas percepciones para el diseño y evaluación de políticas públicas.

Para evaluar las percepciones y el conocimiento de un segmento de expertos con respecto a los indicadores alternativos, preparamos una encuesta que se envió a colegas que trabajan en cuestiones de política del suelo en 18 países de América Latina y el Caribe (ver Tabla 7.2.6.1). Los resultados indican una confusión considerable en torno al fenómeno de la informalidad en la vivienda. Más del 52 por ciento de los encuestados no pudo proporcionar estadísticas sobre informalidad con facilidad. Aunque el cuestionario indicaba que dejar estos campos en blanco se interpretaría como falta de familiaridad o de comodidad con los datos, muchos encuestados rellenaron todas las demás secciones del mismo con excepción de las que solicitaban una evaluación cuantitativa. Por otro lado, las respuestas múltiples, entre las cuales debían elegir una, variaban en intervalos del 5 por ciento (p. ej., del 10 al 15 por ciento), por lo que los encuestados tenían algo de margen para responder.

Para cada indicador indirecto también se pedía a los encuestados que eligieran entre definiciones alternativas y citar la fuente de información y el año de referencia. Con el fin de evaluar la calidad de estas percepciones, también se recopiló de los sitios web del departamento nacional de estadística la información más reciente disponible por país y ciudad que se correspondiera lo más exactamente posible con la definición de cada indicador. Los porcentajes obtenidos se toman como “valores de referencia” que varían según la definición, el indicador y la región.

Nos centramos en tres indicadores (ausencia de tenencia o tenencia insegura, falta de acceso al agua potable, falta de acceso al servicio de alcantarillado) para los países y las ciudades donde teníamos al menos cinco encuestados. A pesar de las limitaciones de los datos, pudimos establecer

504 correspondencias en observaciones de la encuesta con estos valores de referencia (ver Tabla 7.2.6.1). Sólo el 22 por ciento de los encuestados pudo establecer la correspondencia con las estadísticas para estos tres factores en el mismo intervalo que la fuente que produjo los valores de referencia. El porcentaje de sobreestimaciones puede ser incluso más elevado del indicado, ya que muchos encuestados proporcionaron fechas de referencia más recientes que las de los valores de referencia (tres años en promedio).

TABLA 7.2.6.1 Comparación de estimaciones de los encuestados con los datos públicos oficiales (valores de referencia)

Estimación	Tenencia		Agua		Alcantarillado		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Sobreestimación	111	80	73	40	68	37	252	50
Subestimación	11	8	55	30	77	42	143	28
Correspondencia	16	12	54	30	39	21	109	22
Total	138	100	182	100	184	100	504	100

Fuente: Institutos Nacionales de Estadística, Brasil; Encuesta de Lincoln Institute sobre percepciones de informalidad

Las Tablas 7.2.6.1 y 7.2.6.2 muestran que las sobreestimaciones para seguridad de tenencia por país y ciudad eran uniformemente más altas que los valores de referencia si se comparan con los resultados para acceso al servicio de alcantarillado. El nivel inferior de sobreestimaciones para el acceso al alcantarillado y al agua que para seguridad de tenencia de la Tabla 7.2.6.1 puede estar relacionado con las definiciones más sencillas y con una mayor evidencia de mejoras en el abastecimiento de agua y el servicio de alcantarillado que en la seguridad de tenencia. Visto de otra forma, por cada percepción del empeoramiento de las condiciones de tenencia había sólo 1,2 percepciones de mejora, mientras que los índices para acceso al agua y a los servicios de alcantarillado eran de 9,1 y 3,1 respectivamente. Más importante que el sesgo de sobreestimación es el bajo nivel de precisión de las respuestas: el 30 por ciento o menos para los tres factores. Es decir, un número considerable de encuestados erró el valor de referencia, incluso en el indicador de acceso al agua y a los sistemas de alcantarillado.

Además de la falta de precisión en sus estimaciones, los encuestados demostraron una amplia varianza en sus respuestas individuales al compararlas con los valores de referencia. Esto es sorprendente, considerando que cabría esperar un cierto grado de convergencia para los índices que deben reflejar información pública. La coincidencia entre encuestados sólo se constató en el 20 al 40 por ciento de éstos, dependiendo de la definición considerada para cada indicador.

Esta aparente falta de consenso se refleja también en las evaluaciones de encuestados sobre el indicador más relevante para la informalidad de vivienda en su propio país o ciudad. Se pidió a los encuestados que clasificaran cinco indicadores—seguridad de tenencia, acceso al agua potable segura, acceso al servicio de alcantarillado, conformidad con la normativa urbanística y condiciones de construcción—en una escala de 1 (menor) a 5 (mayor) en función de su relevancia. Si los

encuestados preferían un indicador de forma consistente, un elevado porcentaje de respuestas tendría una calificación de 5 ó 4; si el indicador se rechazara de forma sistemática, el mayor porcentaje se encontraría en las calificaciones de 1 ó 2. El resultado real fue una distribución casi neutral de las preferencias, donde tres de los cinco indicadores (agua, alcantarillado y construcción) presentaban una distribución en forma de U casi invertida, concentrada en el intervalo medio de clasificación 3 (ver Tabla 7.2.6.3).

Este resultado no cambió de forma significativa en función de países o ciudades. La seguridad de tenencia fue más controvertida, al mostrar una distribución más amplia con calificaciones de menor a mayor en una forma de U derecha. La conformidad con la normativa fue el factor rechazado de manera más uniforme, tal y como se muestra en la pendiente descendente de calificaciones mayores a menores. Sin embargo, más encuestados calificaron la normativa, por sobre el servicio de alcantarillado o el abastecimiento de agua, como su alternativa preferida (calificación 5). Esta falta de consenso sobre el indicador indirecto relevante afecta al grado de acuerdo sobre la forma de abordar el problema, y menoscaba los intentos de comparar los niveles de informalidad y el desempeño de las políticas en los distintos países o ciudades.

También se pidió a los encuestados que proporcionaran información sobre su valuación de los cinco indicadores a lo largo del tiempo. Quienes respondieron la pregunta afirmaron de manera abrumadora que las condiciones están mejorando, aunque disientían de nuevo sobre la velocidad relativa del cambio para cada factor. Por cada percepción de un índice de empeoramiento, hubo más de dos que sugirieron una mejora en todos los indicadores, y este resultado se sustenta en los distintos países y ciudades. Estas cifras contrastan con la retórica general en la región de “empeoramiento de las condiciones de los asentamientos”, “la década perdida de inversión en infraestructuras” y otras afirmaciones similares.

EL PELIGRO DE BASARSE EN UN SOLO INDICADOR

Sería un error precipitarse a sacar la conclusión fácil de que si todos los indicadores indirectos están mejorando, eso implica que debe existir una fuerte correlación entre ellos. Esa visión es implícita, por ejemplo, en la tesis de que las mejoras en la seguridad de tenencia se trasladarían de manera inexorable a otras mejoras (de Soto 2000). En la Tabla 7.2.6.2 se ilustran diversos índices de cambio en la seguridad de tenencia y acceso a los sistemas de alcantarillado en una muestra de 3.500 municipios brasileños desde 1991 a 2000, clasificados en quintiles. El quintil 1 incluye los municipios que más han reducido el porcentaje de núcleos familiares que carecen de tenencia o de acceso a servicios, mientras que el quintil 5 representa a los municipios con los peores indicadores de rendimiento en ambas medidas. Al cruzar los datos de ambos conjuntos de casos, vemos que existen 106 municipios donde se ha producido la mayor reducción del número de núcleos familiares sin tenencia (fila 1), pero también muestran el peor desempeño en cuanto a acceso al servicio de alcantarillado (columna 5).

Si no existiera correlación alguna entre los cambios en estos dos indicadores, el número de casos esperado en cada celda habría sido de 140 (3.500 municipios divididos de forma idéntica entre

25 celdas). Las correlaciones exactas de las mejoras en estos dos indicadores producirían celdas diagonales con 700 municipios en cada una (3.500 divididos en 5 celdas), y todas las demás celdas serían igual a cero. No obstante, al observar el número de municipios en la celda superior derecha (106) y en la celda inferior izquierda (117), vemos que en muchos municipios una mejora relativamente alta en el número de títulos de propiedad estuvo acompañada de un deterioro relativamente alto en el acceso al servicio de alcantarillado y viceversa. El coeficiente de correlación general entre el índice de cambio en la seguridad de tenencia y en el acceso al servicio de alcantarillado entre municipios no es superior al 5 por ciento.

Este análisis ilustra los peligros de utilizar un indicador único para la informalidad. El problema no es puramente estadístico, puesto que las mejoras en un indicador pueden de hecho inducir al deterioro o a la mejora de otra. Corzo y Riofrío (2006) aseveran que la concesión de un gran número de títulos de propiedad individuales en parcelas en Perú significó que las familias ya no necesitaban ocupar sus terrenos a fin de convertirse en propietarios de ellos. En consecuencia, no tenían que tomar parte de ninguna acción colectiva (ni establecer nexos con la comunidad), lo que suele ser fundamental para la demanda y la provisión de servicios. En Perú, este fenómeno ha dado lugar al llamado síndrome de “terrenos turísticos” de beneficiarios ausentes de un terreno con título de propiedad, que a su vez es responsable en gran medida de la proliferación hacia zonas sin servicios, además de la generación de terrenos vacíos dentro de un asentamiento que recibió los títulos.

TABLA 7.2.6.2 Distribución de 3.500 municipios brasileños por índice de cambio en la tenencia y el acceso al servicio de alcantarillado, 1991–2000

		Quintil de índice de cambio				
		1 (Menor)	2	3	4	5 (Mayor)
		Servicio de alcantarillado				
	1	172	166	134	122	106
	2	164	140	140	125	131
	3	123	148	147	146	136
	4	124	131	141	162	142
	5	117	115	138	145	185

Fuente: Censo de Brasil. 1991; 2000. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)

IMPLICACIONES ENGAÑOSAS DE LOS INDICADORES COMPUESTOS

En una iniciativa encomiable para ofrecer una estimación aproximada del número de asentamientos informales en 316 países de todo el mundo, UN-Habitat (2003) desarrolló una solución ingeniosa para la falta de consenso sobre los indicadores indirectos: un índice compuesto de atributos de informalidad. Se considera como “núcleo familiar en asentamiento informal” a cualquier grupo de personas que viven bajo el mismo techo y carece de lo siguiente:

- acceso a agua en condiciones mejoradas: un mínimo de 20 litros/persona/día que cueste menos del 10 por ciento de los ingresos familiares y requiera menos de 1 hora de trabajo al día; o bien acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas: un sistema de eliminación de aguas servidas compartido con un número razonable de personas; o
- espacio habitable suficiente: menos de tres personas por habitación; o
- calidad estructural y durabilidad de las viviendas: vivienda construida en un lugar no peligroso y que proteja a sus habitantes de condiciones climáticas extremas; o
- seguridad de tenencia: protección efectiva del Estado contra desalojos ilegales arbitrarios.

TABLA 7.2.6.3 Acceso a tenencia o servicio de alcantarillado en municipios brasileños de 100.000 habitantes o más

Tipo	Porcentaje	
	1991	2000
Con título de propiedad, acceso a servicios, normal (no asentamientos informales)	69,4	75,2
Núcleos familiares en asentamientos informales	30,6	24,8
Sin título de propiedad, con acceso a servicios	5,9	8,5
Con título de propiedad, sin acceso de servicios	19,4	14,0
Sin título de propiedad, sin acceso a servicios	5,4	2,4

Fuente: Censo de Brasil. 1991; 2000. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)

Esta iniciativa para reunir datos produjo una estimación aproximada del número de asentamientos informales a nivel mundial. La reiterada estimación de mil millones de habitantes de asentamientos informales, la tendencia esperable, y su distribución regional atrajeron una atención considerable de los medios de comunicación (ver Davis 2006). Sin embargo, la definición admite variaciones, puesto que el acceso a los servicios o la falta de tenencia pueden ser definidos de forma diferente en distintos países.

Surgen serias carencias cuando, aparte de su importancia política general, se examina la informalidad en ciudades o países individuales con fines de evaluación de políticas y/o de comparaciones en el tiempo y el espacio. Pueden producirse interpretaciones erróneas, como en este ejemplo de dos áreas (A y B) compuestas por 1.000 núcleos familiares cada una. Los núcleos familiares de la zona A carecen únicamente de seguridad de tenencia, mientras que los de la zona B carecen de los cinco indicadores indirectos. La zona B se formó al mismo tiempo que se resolvieron los problemas de tenencia en la zona A por medio de un programa específico de concesión de títulos de propiedad. En principio, el grado de informalidad no ha cambiado: 1.000 núcleos familiares de la zona A han dejado de considerarse asentamientos informales, mientras que ha surgido un nuevo grupo de

1.000 núcleos familiares en la zona B como asentamiento informal. Sin embargo, en conjunto, las condiciones de los asentamientos informales han empeorado porque los de la zona B carecen de los cinco indicadores, mientras que en la zona A sólo carecían de cuatro.

En la Tabla 7.2.6.3 se presentan datos de tenencia y acceso al servicio de alcantarillado en las ciudades brasileñas de más de 100.000 habitantes y se aclaran las desventajas de basarse en indicadores compuestos. En este grupo de ciudades, utilizando una definición similar a la de la ONU, el número de núcleos familiares que viven en asentamientos informales disminuyó sólo un 6 por ciento, de aproximadamente el 31 al 25 por ciento. Utilizando la misma fuente de datos para el país en conjunto (no se muestra en la tabla), la proporción de núcleos familiares que vive en asentamientos informales disminuyó 13,6 puntos, del 48,3 al 34,7 por ciento. Las últimas cifras son compatibles con las de la ONU (45,0 y 36,6 por ciento en 1990 y 2001, respectivamente). La mayor reducción de los asentamientos informales fue en los grupos con títulos de propiedad y sin servicios, que disminuyó del 19,4 al 14 por ciento.

El grupo que carece de títulos de propiedad pero con acceso a servicios aumentó su proporción del 5,9 al 8,5 por ciento en la década de 1990 (igual que pasó con este grupo a nivel del país, aumentando del 3,6 al 6,5 por ciento). Esta dicotomía ilustra que la definición de asentamientos informales puede conducir a diferentes percepciones de la dinámica del problema. Si bien el “peor” tipo de vivienda (sin título de propiedad y sin servicios) está disminuyendo de hecho (del 5,4 al 2,4 por ciento), determinadas categorías de grupos informales están aumentando. Al observar el problema en varias dimensiones, observamos cambios que no se pueden percibir si se utiliza una definición de dicotomía simplista.

Con fines de evaluación de políticas, vemos que una forma más oportunista de mostrar resultados rápidos con un gasto relativamente bajo sería conceder títulos a los núcleos familiares que disfrutaban de acceso a servicios, reduciendo de esta manera el número de asentamientos en un 8,5 por ciento en 2000. Si desplazamos la atención a los núcleos familiares en las peores condiciones (sin título de propiedad y sin acceso a servicios), entonces el porcentaje de asentamientos informales en el año 2000 habría mejorado sólo en un 2,4 por ciento. Ambos grupos con título de propiedad tenían aproximadamente el mismo porcentaje en 1991 (5,9 y 5,4 por ciento), pero aparentemente en Brasil se eligió el programa más caro para garantizar el abastecimiento de servicios independientemente de la existencia o no de títulos de propiedad.

RESUMEN E IMPLICACIONES

La encuesta muestra que un número significativo de expertos en política del suelo de América Latina no se pone de acuerdo en la forma correcta de medir el fenómeno de la informalidad y su magnitud, e incluso no está familiarizado con las estadísticas oficiales sobre el problema.

Una explicación posible de la aparente falta de conocimiento o de acceso a información cuantitativa es que la mayoría de las políticas sobre vivienda se centran en mitigar problemas específicos a nivel de proyecto, en lugar de crear iniciativas de carácter preventivo que afecten a todo el

proceso de informalidad. Evidentemente los indicadores son menos importantes en las anteriores intervenciones porque un proyecto se considera exitoso cuando se evalúa según su diseño o modelo original (p. ej., número de obras públicas realizadas, número de familias asistidas). El efecto posible de un proyecto local sobre la informalidad en la vivienda en general es apenas motivo de preocupación. ¿Por qué iban los creadores de las políticas a preocuparse de las estadísticas sobre informalidad a nivel del país o ciudad cuando su objetivo primordial e inmediato es obtener resultados tangibles para sus propios proyectos?

Otra explicación es que muchos planificadores urbanos profesionales son arquitectos sin formación en cuanto a métodos cuantitativos de análisis. Este conocimiento e interés limitado respecto de los indicadores indirectos se debe a la falta de tratamiento cuantitativo de los problemas relacionados con la vivienda tanto a nivel de investigación académica como en los documentos públicos oficiales.

Sin embargo, medir la seguridad de tenencia y el acceso a los servicios es importante a la luz de las actuales políticas de regularización. El caso de Brasil ilustra cómo expertos mal informados pueden influir en las prioridades de las políticas. Claramente las condiciones han mejorado en lo relativo al acceso al servicio de alcantarillado, tal como se constata en las respuestas de los encuestados, aunque éstas subestiman de forma abrumadora la situación y sugerían que era mejor que el nivel medido por los datos de referencia oficiales. En contraste, las sobreestimaciones sobre la seguridad de tenencia indican la percepción opuesta, con consecuencias potencialmente negativas para las políticas de vivienda. Podría alegarse que si la concesión de títulos está quedando rezagada con respecto a la provisión de servicios, entonces debería realizarse un esfuerzo mayor en la concesión de títulos de propiedad.

Las respuestas confusas y contradictorias de los expertos latinoamericanos que participaron en nuestra encuesta nos alertan a políticas potencialmente equivocadas que podrían fomentarse por percepciones erróneas e indicadores débiles. ¿Es posible que la reciente experiencia de la provisión de servicios, incluso sin concesión de títulos de propiedad, junto con un reconocimiento masivo del derechos a un título de propiedad, propicie una reducción aún mayor en el número de viviendas con título pero sin servicios?, o ¿dará lugar a una nueva ola de ocupaciones informales y a una mayor expansión del grupo de núcleos familiares carentes de títulos de propiedad? Faltaría la respuesta de funcionarios responsables de la elaboración de políticas mejor informados...

REFERENCIAS

- Biderman, Ciro, Martim O. Smolka y Anna Sant'Anna. 2008. Urban housing informality: Does building and land use regulation matter? *Land Lines* 20(3).
- Corzo, Ramiro y Gustavo Riofrio. 2006. *Formalización de la propiedad y mejoramientos de barrios: bien legal, bien informal*. Lima: Desco, Programa Urbano.
- De Soto, Hernando. 2000. *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere?* New York: Basic Books.
- UN-Habitat. 2003. *Slums of the world: The face of urban poverty in the new millennium?* <http://www.unhabitat.org/pmss/>

7.2.7

Vivir en campamentos: preferencias de localización residencial en Santiago, Chile

Isabel Brain, José Joaquín Prieto, Francisco Sabatini y Pablo Celhay | Octubre 2009

En las ciudades de América Latina, y especialmente en las más grandes, la ubicación de las viviendas es crítica para los grupos más vulnerables. En Buenos Aires, la población de las villas miseria en el área del centro se duplicó en el último período intercenso (1991-2001), si bien la población total declinó aproximadamente el 8 por ciento. En Río de Janeiro, durante la misma década, los asentamientos informales de mayor crecimiento fueron los que se percibían como mejor ubicados, generalmente cerca de la costa en los barrios de clase media y alta, si bien éstos eran ya los barrios más hacinados y congestionados.

También se observa esta tendencia en Chile, no obstante el problema de los asentamientos informales es mucho menor que en el resto de América Latina. Sólo alrededor de 28.600 familias (el 1 por ciento de la población total de Chile) viven en 533 asentamientos precarios identificados (los cuales son denominados campamentos). Los catastros sucesivos demuestran que al mismo tiempo que los campamentos más antiguos se van reordenando, se continúan creando campamentos nuevos. Más de la mitad de los campamentos existentes fueron establecidos entre 1991 y 2007 (Fundación un Techo para Chile, 2007).

Hay varias explicaciones para esta persistencia de campamentos, aun en Chile, donde la política de vivienda se considera más desarrollada que en otros países, y donde ya queda poca tierra urbana disponible para ser invadida. Algunas familias que viven en campamentos pueden representar un grupo residual en transición entre su llegada a la ciudad y su reubicación en viviendas de interés social u otro tipo de vivienda formal. Otros pueden tener preferencia por tener su propia casa en un campamento en vez de tener que compartir cuartos con otra familia o parientes en una vivienda más formal.

Vivir en un campamento también puede ser comparable a anotarse en una lista de espera para poder acceder a un programa de vivienda de interés social, ya que el programa del gobierno que se concentra en este tipo de familias (Chile Barrio) tiene por finalidad atender a sus necesidades y

facilitar su acceso a la vivienda de interés social. Como algunas de las familias que viven en campamentos aún no cumplen con las condiciones necesarias para participar en el programa de viviendas de interés social, siguen allí hasta poder encontrar otras opciones.

Por otro lado, la continua existencia de campamentos no se puede atribuir a altos niveles de pobreza o a una política débil de regularización de asentamientos. Por el contrario, en los últimos 20 años la pobreza en Chile se redujo a la mitad, y ahora se estima que alcanza al 13,7 por ciento de la población (CASEN, 2006). Al mismo tiempo, el gobierno implementó una política de vivienda que entrega bonos a las familias para comprar una casa. Este programa ha sido respaldado por sucesivas administraciones de gobierno y ha beneficiado hasta ahora a dos millones de familias, a un promedio de 100.000 familias por año, o casi el 3 por ciento de los 3,6 millones de hogares urbanos de Chile en 2002.

Independientemente de su éxito en términos de cobertura, los programas de vivienda han generado una concentración de viviendas de interés social en la periferia de Santiago y otras ciudades principales. Históricamente, los proyectos de viviendas de interés social han creado grandes zonas socialmente homogéneas que han producido la segregación de familias de bajos ingresos, con consecuencias negativas. Algunas de estas zonas ahora sufren de serios problemas sociales, como un alto nivel de desempleo y deserción escolar, como también sentimientos generalizados de falta de esperanza y inversión de los valores sociales entre sus residentes (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2004).

También hay mayor inestabilidad e inseguridad laboral en la economía chilena en la actualidad que en el pasado, y una transformación radical del sistema político ha desestabilizado las relaciones cotidianas entre las clases populares y los líderes de los partidos políticos. A medida que estas formas tradicionales de cohesión social se van debilitando, ciertos factores, como la ubicación de una casa en la ciudad, se hacen más relevantes, ya que una buena ubicación puede brindar acceso a una mejor “geografía de oportunidades”, o sea a lugares que se perciben como de mayor y mejor acceso a servicios públicos y privados, como escuelas, mercados, parques y redes de transporte, como también acceso a mejores trabajos y proximidad a redes sociales y familiares.

En este contexto, examinaremos algunos de los factores que influyen en el continuo desarrollo y persistencia de los campamentos, a pesar de la disponibilidad de programas gubernamentales masivos de vivienda, como también un sistema legal que protege los derechos de propiedad.

UNA ENCUESTA DE PREFERENCIAS DE LOCALIZACIÓN DE VIVIENDA

Usando datos de la Región Metropolitana de Santiago, diseñamos tres conjuntos de muestras con un total de 1.588 unidades familiares: familias que viven en campamentos (812); familias que viven en viviendas de interés social y que se mudaron de campamentos que fueron erradicados (510); y familias que viven en viviendas de interés social pero que no se mudaron de un campamento (266). Las tres muestras fueron tomadas, respectivamente, de un inventario de moradores de campamentos preparado en 2007; y el registro del programa Chile Barrio, que identifica a familias que vivían en campamentos y que adquirieron viviendas de interés social entre 1999 y 2005; y familias del mismo proyecto de viviendas de interés social que no provenían de un campamento.

Las encuestas en los campamentos fueron efectuadas de puerta en puerta en agosto de 2008, y en los barrios de proyectos de vivienda de interés social en diciembre de 2008.

Los resultados de la encuesta muestran que al vivir en campamentos, las familias logran optimizar las preferencias de localización de su vivienda con una mayor probabilidad de éxito, entendiendo dichas preferencias fundamentalmente como la proximidad a una buena geografía de oportunidades. Casi el 70 por ciento de las familias que antes vivían en campamentos y ahora viven en viviendas de interés social se quedaron en el mismo distrito, comparado con el 51,7 por ciento de las familias que viven en viviendas de interés social y que no vinieron de campamentos (ver Tabla 7.2.7.1). Por lo tanto, sin alterar radicalmente la ubicación de su vivienda, las familias que antes vivían en campamentos pudieron acceder a subsidios de vivienda que les permitieron mejorar su estándar de vida y obtener un título legal.

TABLA 7.2.7.1 Origen de las muestras de hogares en la Región Metropolitana (RM) de Santiago (porcentajes)

Origen	Familias en campamentos	Familias en viviendas de interés social	
		de campamentos	de otro lado
Del mismo distrito de la RM	60,7	69,5	51,7
De otro distrito de la RM	33,0	28,1	45,6
De otra región	6,3	2,4	2,7

Las familias que viven en campamentos también perciben que tienen mayor prioridad que otras familias similares para acceder a viviendas de interés social, y una mayor probabilidad de acceder a viviendas de interés social en su localización preferida. Alrededor del 63 por ciento de las familias que viven actualmente en campamentos reportaron tener ventaja en el acceso a viviendas de interés social en comparación con otras familias. Esta percepción coincide con la realidad, ya que entre 1996 y 2007 la cantidad de campamentos en Chile declinó de 972 (105.888 familias) a 533 (alrededor de 28.600 familias) y el déficit de viviendas asociado con campamentos se redujo en un 75 por ciento.

Para examinar el precio del suelo como factor en la selección de vivienda, utilizamos la tasación fiscal en zonas de características similares (ZCS) y, como referencia, el valor máximo obtenido por cada distrito. En este análisis, el 71,4 por ciento de las familias que se mudaron de un campamento a una vivienda de interés social se transfirieron a una localización mejor o equivalente (ver Tabla 7.2.7.2).

TABLA 7.2.7.2 Valor actual del suelo comparado con el valor en el distrito de origen

Valor actual del suelo	Familias en campamentos		Familias en viviendas de interés social			
			de campamentos		de otro lado	
	No.	%	No.	%	No.	%
Valor del suelo mejor o equivalente	192	73,1	100	71,4	74	61,4
Valor de suelo menor	71	26,9	40	28,6	46	38,6
Total	263	100,0	140	100,0	120	100,0

La encuesta también muestra que la mayoría de las familias de campamentos (60,6 por ciento) llegó entre 2000 y 2008, un período de gran expansión en la oferta de viviendas para familias de menores ingresos, indicando una preferencia por vivir en un campamento bien ubicado antes que en una vivienda de interés social en otro lado (ver Tabla 7.2.7.3).

TABLA 7.2.7.3 Año de llegada de la muestra de familias que viven en campamentos

Año de llegada	No. de familias	Porcentaje
2000-2008	463	60,6
1990-1999	202	23,1
Antes de 1990	147	16,2
Total	812	100,0

Los resultados de la encuesta se deben interpretar teniendo en cuenta los siguientes factores contextuales.

- El grupo de familias que viven en los campamentos es pequeño comparado con la población que potencialmente se puede beneficiar de programas de subsidio de vivienda. Las familias que antes vivían en campamentos eran sólo el 2,2 por ciento de todas las familias que vivían en viviendas de interés social en 2001 (INVI, 2001).
- El proceso de segregación de las familias más pobres a la periferia urbana es una tendencia que se ha mantenido a lo largo de los últimos 30 años. En la década de 1980 se instituyó una política de erradicación masiva de campamentos, y las familias fueron reubicadas desde los distritos del centro a la periferia. En la década de 1990, a medida que la democracia echó raíces en el país, la nueva administración adoptó una política de construcción de viviendas de interés social en gran escala para prevenir la formación de nuevos campamentos. No obstante, muchas de estas viviendas de interés social se están construyendo en zonas aún más periféricas, causando una segregación residencial a escala regional.
- Como resultado de estas políticas, grandes sectores de la región metropolitana de Santiago se caracterizan por su homogeneidad social. Por ejemplo, el distrito periférico de La Pintana creció 2,5 veces entre 1985 y 1994 (de 80.000 a 190.000 habitantes) debido a la reubicación de familias de menores ingresos que antes vivían en distritos actualmente habitados por familias de ingresos medios y altos en el Gran Santiago (Las Condes, Providencia, Ñuñoa y La Reina, entre otros).
- A pesar de la tendencia predominante, y en contraposición a lo que ocurrió en décadas anteriores, las familias que ahora viven en campamentos parecen tener una ventaja sobre las familias que no vinieron de campamentos para obtener un subsidio de vivienda en su localización preferida.

INTERACCIONES ENTRE POBREZA Y LOS VALORES DEL SUELO

La mitad de las familias que viven en campamentos (51 por ciento) no son pobres, de acuerdo a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN). En nuestra muestra, la mayoría de las familias que vivían en campamentos tienen un mayor porcentaje de jefes de familia masculinos, menor tamaño familiar, y un ingreso per cápita casi el doble de la mayoría de las familias de bajos ingresos de la Región Metropolitana. Este resultado contradice la creencia convencional de que las familias más pobres viven en los campamentos. Lo que parece estar ocurriendo es la expresión de una estrategia por parte de familias de menores ingresos para superar su vulnerabilidad y aprovechar al máximo las oportunidades para mejorar su situación, usando para ello la ubicación de su vivienda como un recurso en el proceso de movilidad social.

La incidencia de pobreza en los campamentos varía en función del precio promedio del suelo en el distrito donde se encuentra el barrio. Menos de la mitad de las familias que viven en campamentos ubicados en distritos de valor bajo y alto del suelo son pobres, mientras que aquéllas que viven en distritos de valor medio del suelo tienen niveles de pobreza mucho mayores (ver Tabla 7.2.7.4). Las familias que viven en distritos de valores bajos y altos del suelo también tienen una mayor proporción de trabajadores en los sectores de servicios privados y domésticos, y menos empleados por cuenta propia.

TABLA 7.2.7.4 Pobreza y empleo en las familias que viven en campamentos, por valor del suelo en el distrito

Variables	Valor del suelo (porcentaje)			
	Bajo	Mediano Bajo	Mediano Alto	Alto
Porcentaje de pobres	41,4	56,1	66,4	36,8
Empleados	57,8	53,5	53,7	63,5
Ocupación permanente	68,5	73,2	72,8	85,4
Sin contrato de trabajo	34,6	35,3	35,6	21,7
Empleado por cuenta propia	14,0	25,6	34,2	17,7
Empleado/Trabajador del sector privado	72,8	66,7	56,3	68,4
Empleado doméstico (no residente)	9,4	4,4	5,9	10,1
Ingreso anual del hogar ajustado (para 2006 en dólares estadounidenses)	\$1.401	\$1.113	\$918	\$1.519

Los residentes perciben que la localización objetiva de los campamentos es mejor que el de las viviendas de interés social, porque es más probable que los campamentos se encuentren en los distritos de mayor valor del suelo, en comparación con las viviendas de interés social: 27 por ciento, comparado con 7,9 por ciento (ver Tabla 7.2.7.5). Al mismo tiempo, las familias que viven en campamentos tienen una percepción mucho mejor de su proximidad a los servicios y puestos de empleo, y encuentran que su distrito es socialmente más diverso que el de las familias que viven en viviendas de interés social (ver Tabla 7.2.7.6).

TABLA 7.2.7.5 Distribución de familias por valor del suelo en sus distritos respectivos (porcentajes)

Valor de suelo	Familias en campamentos	Familias en viviendas de interés social
Bajo	21,8	16,0
Mediano - Bajo	27,0	446,8
Mediano - Alto	24,3	29,4
Alto	27,0	7,9
Total	100,0	100,0

TABLA 7.2.7.6 Percepciones de localización de la vivienda

Percibe que está cerca de	Familias en campamentos		Familias en viviendas de interés social		Prueba T*
	Media	No.	Media	No.	
Escuela o jardín de infantes	73,3	576	73,3	505	-0,01
Supermercado o centro de compras más visitado	66,2	796	56,2	755	3,41
Transporte público	83,3	810	86,4	774	-1,51
Familia que se visita con mayor frecuencia	72,7	712	66,1	676	2,25
Trabajo del jefe de la unidad familiar	59,7	599	45,0	549	4,17
Trabajo del cónyuge/compañero	68,1	308	51,5	265	3,35

Si se usan los valores del suelo como indicador de acceso a servicios, queda claro cuán significativa es la localización para las familias. Los campamentos ubicados en distritos donde los valores del suelo son altos exhiben ventajas significativas sobre aquellos en distritos de precio del suelo bajo, sobre todo con respecto a la ubicación del trabajo del jefe de familia y su cónyuge (ver Tabla 7.2.7.7).

TABLA 7.2.7.7 Percepciones de localización por valor del suelo en el distrito entre las familias que viven en campamentos (porcentaje)

Percibe que está cerca de	Valor del suelo			
	Bajo	Mediano Bajo	Mediano Alto	Alto
Escuela o jardín de infantes	66,6	66,9	75,8	76,9
Supermercado o centro de compras más visitado	49,4	56,7	68,4	81,2
Transporte público	88,9	71,3	88,7	88,3
Familia que se visita con mayor frecuencia	73,5	67,9	67,1	77,3
Trabajo del jefe de la unidad familiar	45,8	58,5	53,5	67,5
Trabajo del cónyuge/compañero	51,5	61,4	59,3	72,9

PREFERENCIAS DECLARADAS DE LOCALIZACIÓN

Las familias que viven en campamentos valoran su localización. Al preguntar: “Si tuviera la oportunidad de mudarse a otra casa, ¿qué elegiría?”, el 28,8 por ciento declaró que preferiría quedarse en el mismo lugar y el 57,6 por ciento se mudaría a otra ubicación dentro del mismo distrito. La tercera opción, mudarse a otro distrito, fue seleccionada sólo por el 13,6 por ciento de las familias.

Con respecto a sus expectativas para el futuro, la mayoría de las familias que viven en campamentos declaran que esperan vivir en una vivienda de interés social dentro de cinco años. El sesenta y siete por ciento cree que vivirá en una vivienda de interés social dentro del mismo distrito y el 25 por ciento de ese grupo cree que vivirá en una vivienda de interés social construida en el mismo lugar donde se encuentra el campamento donde vive ahora.

El resultado más interesante es que el 51,8 por ciento de las familias que viven en campamentos dicen que prefieren quedarse en el barrio (bajo las mismas condiciones) que mudarse a una vivienda de interés social lejos de su distrito actual. Esta preferencia también es expresada por el 58,7 por ciento de las unidades familiares que declararon estar dispuestas a ahorrar más de los aproximadamente 400 dólares estadounidenses que el estado exige actualmente como pago para participar en el programa; un pago más alto aumentaría aún más la probabilidad de quedarse en la misma localización.

CONCLUSIÓN

Este estudio ofrece una nueva perspectiva sobre los patrones y preferencias de localización de las familias que viven en asentamientos precarios. Subyacente en la decisión familiar de vivir en un campamento está el interés de aumentar la probabilidad de obtener una vivienda de interés social

en un período más corto y en el distrito de su preferencia. No parece haber ningún conflicto entre obtener una mejor localización y obtener un subsidio residencial de una vivienda formal. Por el contrario, el vivir en un campamento constituye una estrategia racional para alcanzar ambos objetivos.

Las familias que han seguido esta estrategia tienen un perfil un tanto distinto a la típica familia pobre de Santiago. La mayoría tiene un jefe de familia masculino y un nivel de ingresos que, si bien es bajo, se encuentra significativamente por encima de la línea de pobreza tal como se define en Chile. La localización del campamento parece cumplir un rol importante en favorecer la proximidad al trabajo tanto para el jefe de familia como para su cónyuge.

Los programas de vivienda de interés social en Chile se han guiado fuertemente por la noción del déficit de viviendas, donde las familias pasan a ser un número de una lista para obtener un subsidio de manera independiente, sin considerar aspectos tales como el mantenimiento de las redes sociales o las preferencias de localización. Esta política, basada en subsidiar la demanda y dar por sentado el valor del suelo, llevó a una segregación a gran escala en la periferia, donde los precios del suelo tienden a ser menores.

Este estudio demuestra que las familias optarán por una mejor localización, frecuentemente en la ciudad central, aunque ello signifique vivir en un campamento o un lote más pequeño, demostrando los límites de la vivienda de interés social basada en los precios más bajos del suelo en la periferia. El programa Chile Barrio, creado en 1996, ha reemplazado el énfasis en el déficit de viviendas por un enfoque territorial que hace del campamento la unidad de intervención, y este nuevo enfoque parece haber mejorado las opciones de vivienda. La lección de política pública aprendida para programas de vivienda futuros es la necesidad de concentrarse en la calidad de la localización y en la inclusión social.

REFERENCIAS

- CASEN. 2006. Ministerio de Planificación. www.mideplan.cl
- Fundación un Techo para Chile. 2007. *Informe catastro de campamentos*. www.untechoparachile.cl/cis
- Instituto de la Vivienda (INVI). 2001. *Diagnóstico de medición de satisfacción de beneficiarios de vivienda básica*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
- Sabatini, F., G. Cáceres, y J. Cerda. 2001. *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción*. *EURE* 27 (82) Diciembre.

IMPACTOS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SUELO

Impuestos a la propiedad

7.3.1

Entrevista con Claudia De Cesare

Octubre 2003

Claudia De Cesare es asesora en materia de impuesto predial para la Secretaría de Finanzas del municipio brasileño de Porto Alegre y se desempeña como docente del área de valoración y tributación predial en el programa de posgrado de la Universidad Federal de Río Grande do Sul en Puerto Alegre. Lleva más de cinco años participando en el diseño de cursos y desempeñándose como instructora en el Programa para América Latina del Instituto Lincoln. Además pertenece al consejo asesor del Instituto Internacional de Impuesto predial (IPTI) y se desempeñó como directora técnica del Instituto Brasileño de Avalúos y Peritaje (IBAPE).

Land Lines: *Porto Alegre goza de renombre internacional por su innovadora administración local democrática. ¿Qué hace única a esta ciudad en comparación con otras en Brasil o América Latina?*

Claudia De Cesare: En efecto, Porto Alegre ha sido pionera en muchas acciones de la administración pública, entre las que se encuentran: el uso del impuesto predial como instrumento para la recuperación de plusvalías, la venta de los derechos de construcción (*solo criado*), el uso de los derechos de construcción en lugar de dinero en efectivo para pagar las expropiaciones de bienes raíces y la recaudación de rentas a cambio del uso de espacio público para redes de infraestructura, como son las de telecomunicaciones, de televisión por cable y de gas. Por ejemplo, cinco años antes de la aprobación de la legislación nacional del Estatuto de la Ciudad que reglamentaba el uso de tasas progresivas para el impuesto predial, Porto Alegre había aprobado una legislación local en esa materia. Si bien la Corte Suprema posteriormente falló en contra de esta medida local y a favor de la necesidad de una legislación nacional, la ciudad ha jugado un papel protagónico en la promoción del debate sobre muchos temas controvertidos, como son los derechos privados, los derechos de propiedad y los intereses públicos.

Creo que entre las razones que han hecho posibles estas innovaciones en Porto Alegre están una clara definición de las políticas y los objetivos por lograr, así como las “agallas” de los dirigentes

locales para afrontar los problemas, incluso cuando ello pueda provocar conflictos. En los funcionarios públicos ha prevalecido la visión de que la ciudad debe planearse de forma democrática para beneficio de la comunidad en general y la convicción de que los bienes públicos deben tomarse con seriedad. No todas las iniciativas han tenido éxito, pero los ciudadanos ahora entienden mejor las responsabilidades y limitaciones del gobierno local. El hecho de que un partido político, en este caso el Partido de los Trabajadores (PT), resultara elegido para conducir el gobierno de la ciudad durante más de 15 años consecutivos también contribuyó a la continuidad y coherencia de estas medidas públicas. Este tipo de legado político es bastante inusual en Brasil y en América Latina en general.

Land Lines: *¿Cómo ha afectado esta atmósfera proactiva la administración del impuesto predial?*

Claudia De Cesare: Podemos identificar dos periodos en lo que respecta al comportamiento del impuesto predial en Porto Alegre. Antes de 1989, los ingresos locales provenientes del impuesto predial seguían el mismo patrón que en el resto de América Latina. Era más bien simbólico, caracterizado por un bajo grado de esfuerzo en la administración, negligencia en la recaudación de los impuestos locales y dependencia extrema de las transferencias de ingresos desde la instancia nacional y estatal. Luego de reformas radicales en el impuesto predial que modificaron las políticas de exención, introdujeron tasas progresivas y estipularon una nueva lista de avalúo, la tasa de recaudación del impuesto predial aumentó en más del 300% en los primeros dos años. Una amplia campaña educativa pública hacía hincapié en los argumentos para pagar regularmente el impuesto predial, la importancia de dicho impuesto para la dotación de servicios públicos y las razones por las que las autoridades locales no tolerarían la evasión fiscal.

Un cambio en la actitud por parte del gobierno de la ciudad condujo asimismo a una aplicación más eficaz de la ley en lo que respecta a los pagos del impuesto predial y las medidas jurídicas para abordar el problema de la evasión fiscal o las disputas sobre los avalúos. Se dejó claro que no habría amnistía para las deudas por concepto de impuesto predial. El proceso de presupuesto participativo igualmente contribuyó a la rehabilitación del impuesto predial en Porto Alegre, ya que aumentó la confianza general en la administración pública (véase el artículo de Goldsmith y Vainer, de 2001). Desde principios de los años 1990, las rentas anuales recaudadas por concepto de impuesto predial se han mantenido estables y representan casi el 0,95% del PIB local. En comparación, en la esfera nacional, el impuesto predial apenas representa aproximadamente el 0,5% del PIB. No se han realizado mejoras subsecuentes en el impuesto predial, básicamente porque el poder legislativo ha rechazado varias propuestas tanto para reformas como para revisiones drásticas.

Land Lines: *¿Qué importancia tiene el impuesto predial para América Latina?*

Claudia De Cesare: Aunque la respuesta sencilla a esa pregunta es “depende de cada país”, este impuesto no es una fuente significativa de ingresos en ningún país latinoamericano, si bien en la mayoría de los países los sistemas de impuesto predial llevan tiempo establecidos. Sólo en

Argentina y Uruguay las rentas provenientes del impuesto predial representan más del 1% del PIB. En Brasil el resultado promedio se acerca al 0,5% y en México y Costa Rica se ubica alrededor del 0,3% del PIB. Más aún, en cifras relativas, existe una gran variabilidad en la importancia del impuesto predial en los países y ciudades que no se explica directamente por el PIB local ni el tamaño de la población. Parte de los resultados depende de la voluntad política, la cual varía enormemente de una ciudad a otra.

Land Lines: *En su opinión, ¿cuáles son los principales puntos controvertidos en lo que refiere a la recaudación del impuesto predial?*

Claudia De Cesare: Diría que entre los puntos controvertidos se encuentran los objetivos reales que se persiguen con este impuesto, el grado de universalidad en su implementación, los cambios que se necesitan para tomar en cuenta las inquietudes sociales, económicas y culturales, y la distribución de la carga tributaria para reglamentar el impuesto según la capacidad de pago. Con respecto a la capacidad de pago, sobre todo en Brasil, hay mucha discusión sobre la aplicación de tasas progresivas que varían según la cuantía de los avalúos. La cuestión subyacente pudiera estar en lo simple que debiera ser el sistema.

Otras cuestiones tienen que ver con la falta de consenso acerca de la transparencia del sistema, la autonomía local frente al sistema nacional de recaudación de impuestos y la inestabilidad política y económica en general que afecta los mapas del valor de las propiedades y otros datos. Más aún, la divulgación pública de información sobre el impuesto predial, como son las características de las propiedades individuales, los valores estimados en los avalúos y los pagos anuales del impuesto, no siempre se considera segura.

Land Lines: *¿Qué se necesitaría para mejorar la recaudación del impuesto predial?*

Claudia De Cesare: Según mi experiencia, el éxito en la aplicación del impuesto predial depende de una combinación de políticas fiscales adecuadas, un marco jurídico coherente para la recaudación de los impuestos y una estructura administrativa eficaz. Por ejemplo, es probable que la aplicación de (altas) tasas confiscatorias en predios vacantes para promover el desarrollo urbanístico más bien estimule la evasión de impuestos. Por otra parte, son indispensables la voluntad política y la capacidad de negociación con los actores para introducir reformas o revisiones en la administración tributaria. Probablemente el índice de recaudación mejorará cuando los contribuyentes vean más claramente la conexión entre los servicios públicos y las rentas recaudadas por concepto de impuesto predial. En otras palabras, la función del impuesto predial mejoraría si la comunidad está acostumbrada a pagar dicho impuesto y entiende su efecto en la mejora de los servicios públicos. Finalmente, con una tendencia hacia una cultura fiscal participativa —en la cual la comunidad se involucra en las decisiones sobre la recaudación de impuestos y los gastos públicos— se podría aumentar la aceptación del impuesto, lo que facilitaría la recaudación.

Land Lines: *¿Qué está cambiando en la región que ejerza influencia sobre las posibilidades de reforma fiscal?*

Claudia De Cesare: Creo que actualmente los administradores tributarios entienden y se interesan más en el impuesto predial. Están conscientes de la necesidad apremiante de aumentar las rentas a través de una mejor aplicación del impuesto, a pesar de los desafíos que plantean su alta visibilidad y sus antecedentes históricos de funcionamiento deficiente. Asimismo saben de la necesidad de romper este paradigma, en relación tanto con las expectativas de los contribuyentes como con el papel que juega el impuesto predial dentro del sistema tributario nacional. Varias experiencias aisladas, pero prometedoras, han dejado en claro que la reforma del impuesto predial en América Latina es viable, si bien requiere voluntad política, innovación y disposición para superar las barreras vislumbradas en su implementación.

Land Lines: *¿Cuáles son las principales diferencias en el entorno del impuesto predial de América Latina en comparación con Norteamérica?*

Claudia De Cesare: Los sistemas de Estados Unidos y Canadá ciertamente son más maduros y transparentes que la mayoría de los sistemas latinoamericanos, más que todo porque la información está disponible y es de dominio público y porque existe fácil acceso a la tecnología. Algunas de las diferencias más importantes observadas en América Latina son los patrones de ocupación ilegal, la falta de información confiable sobre la tenencia de la tierra, el gran número de transacciones inmobiliarias informales y el predominio de la construcción progresiva de viviendas. Todas estas características del uso del suelo en América Latina plantean desafíos distintos para diseñar procedimientos para hacer los avalúos inmobiliarios y administrar una política tributaria justa y coherente. En cuanto al uso de la tecnología en la administración del impuesto predial, el año pasado supe de un sistema catastral en México que es tan eficaz como los mejores sistemas usados en Estados Unidos. No obstante, es un caso atípico; existe gran variación en el uso de tecnología entre las distintas autoridades locales en América Latina.

Land Lines: *Con base en su investigación, ¿cuáles son algunos de los efectos positivos y negativos de cambiar a un sistema tributario basado en el valor del suelo para las propiedades residenciales?*

Claudia De Cesare: La conclusión de mi estudio fue bastante inesperada, ya que la hipótesis respaldaba el argumento opuesto. A partir de una base de datos de Porto Alegre, descubrí que el resultado principal de usar el valor del suelo como base del impuesto era la tendencia hacia mayor regresión en la distribución de la carga tributaria, por lo que las viviendas de menor precio quedaban claramente identificadas como los posibles perdedores. El hecho de que parte de la carga tributaria fuera transferida de las propiedades de precio alto a las de precio más bajo es un verdadero motivo de preocupación. No obstante, es necesario profundizar la investigación para solucionar las imperfecciones en el modelo de avalúo usado para estimar el valor del suelo y examinar otras bases de datos. En todo caso, se identificó la falta de conocimientos sobre el uso del

valor del suelo como base del impuesto y sus ventajas predecibles como principal obstáculo para su aplicación en Brasil.

Land Lines: *¿Cómo usa usted diversos instrumentos y técnicas de valoración para determinar el valor del suelo?*

Claudia De Cesare: Uno de los argumentos en contra del uso del valor del suelo como base del impuesto es la gran dificultad para estimar el valor de los predios con mejoras. En mi estudio, se descubrió que era viable usar modelos hedonistas (MRA) para estimar el valor del suelo. Para compensar la falta de datos sobre los predios no urbanizados en áreas sumamente desarrolladas (áreas centrales y distritos comerciales), utilicé un número razonable de viviendas que fueron vendidas para nuevos desarrollos urbanísticos. El valor de mercado de estas viviendas se determinó enteramente a través del potencial que tenía el predio para desarrollo futuro, así como de las características del vecindario. En consecuencia, los hallazgos respaldan la hipótesis de que posibles dificultades en el avalúo no impiden usar el valor del suelo como base para el impuesto predial, por lo menos en el caso de Porto Alegre. No obstante, se observó un grado menor de uniformidad en los avalúos de predios no desarrollados, puesto que los precios de los predios tienden a sufrir fuertes variaciones fortuitas y están muy influenciados por las características particulares del comprador y el vendedor involucrados en cada transacción.

Land Lines: *¿Cuáles son, en su opinión, los mayores desafíos que enfrenta América Latina en los próximos cinco años?*

Claudia De Cesare: Como dije antes, uno de los mayores desafíos es lograr sistemas de impuestos prediales más eficaces. Creo que la promoción e implementación de programas nacionales de mejoramiento del impuesto predial es indispensable para fortalecer dicho impuesto en la esfera local. En un tono más personal, mi objetivo es crear un sistema basado en Internet para recabar y difundir información sobre el impuesto predial en América Latina, lo que permitiría hacer análisis comparativos entre las municipalidades según criterios predefinidos. Con este sistema los administradores del impuesto predial llenarían los datos sobre el funcionamiento de dicho impuesto de manera regular, lo que haría posible tener evaluaciones constantes. Sería un gran avance para el proyecto, ahora con respaldo del Instituto Lincoln, el cual utiliza actualmente cuestionarios convencionales para monitorear la información sobre el impuesto predial en la región.

REFERENCIAS

- Goldsmith, William W. y Carlos B. Vainer. 2001. Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre. *Land Lines* 13(1).

7.3.2

Entrevista con Diego Alfonso Erba

Enero 2006

Diego Alfonso Erba es *Visiting Fellow* del Lincoln Institute of Land Policy (Instituto Lincoln). Se graduó de ingeniero agrimensor en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, y después obtuvo dos títulos de maestría en ciencias y enseñó en varias universidades de Brasil. Su experiencia profesional inicial fue en la regularización de los asentamientos informales de Santa Fe, Argentina, y encabezó el Departamento de Sistemas de Información Geológica (SIG) de una cooperativa agrícola del sur de Brasil. También obtuvo un doctorado en agrimensura de la Universidad Nacional de Catamarca, Argentina, e hizo investigaciones posdoctorales en SIG para cuerpos de agua en el Centro de Recursos Naturales de la Universidad Shiga de Otsu, Japón; y en SIG para aplicaciones urbanas en los Laboratorios Clark-IDRISI de la Universidad Clark de Worcester, Massachusetts.

Land Lines: *¿Qué es un catastro territorial?*

Diego Erba: La institución del catastro territorial no tiene la misma estructura en los Estados Unidos que en muchos otros países del mundo. Si bien el término “catastro” tiene más de un significado, en general hay consenso de que proviene del griego *catastichon*, que se puede traducir como “una lista de parcelas tributarias”.

Este tipo de lista existe en los Estados Unidos, pero el perfil de las instituciones que manejan estos datos es un tanto diferente al de las existentes en la mayoría de los países de América Latina, Europa y África. En estas últimas el catastro territorial incluye también datos económicos, geométricos y legales de las parcelas territoriales, así como los referidos a sus propietarios u ocupantes. Las instituciones que manejan estos datos, con frecuencia llamadas Catastros Territoriales, están estrechamente conectadas con los registros de títulos o registros de propiedades, porque sus bases se complementan y garantizan el derecho a la tenencia de la tierra. Estas conexiones tradicionales reflejan la herencia catastral histórica de los sistemas legales romano y napoleónico.

Land Lines: *¿Por qué los administradores públicos urbanos necesitan saber sobre los catastros territoriales?*

Diego Erba: El catastro territorial y el registro de propiedades deberían estar conectados por razones legales y por cuestiones prácticas. Las bases de datos del catastro territorial también deberían estar relacionadas con las bases de diferentes empresas privadas e instituciones públicas, pero, desafortunadamente, en general los catastros se encuentran aislados o no están integrados. Todo esto reduce mucho su utilidad potencial como herramienta de apoyo a la planificación urbana y a la definición de políticas de suelo.

Por ejemplo, los asentamientos irregulares frecuentemente se constituyen en áreas públicas o de protección ambiental, o incluso en parcelas privadas. Son importantes núcleos en las ciudades latinoamericanas, pero siendo que sus ocupantes no pagan impuestos, muchas veces no se los registra en las bases de datos de los catastros territoriales. Estas áreas se representan en la cartografía catastral como “polígonos en blanco”, como si no existiera nada dentro de ellos. La paradoja es que frecuentemente otras instituciones, que no están relacionadas con el catastro, poseen los datos e información cartográfica sobre estos asentamientos irregulares, pero al no estar relacionadas con el catastro, no se consideran oficialmente registrados.

Hay una percepción creciente de la importancia del catastro como sistema de información multifinanciarario, es decir, cada vez es más evidente que sus datos sirven no sólo a los sectores legales y financieros de una ciudad, sino también a todas las instituciones que conforman toda la realidad urbana, como las agencias de servicios públicos, las compañías de servicios públicos e incluso ciertos proveedores privados de servicios urbanos. No obstante, esta evolución hacia un concepto “nuevo”, hacia sistemas de información urbana mejorados, no ha sido sencilla, y ha encontrado resistencias en los países en desarrollo.

Land Lines: *¿Por qué es tan difícil implementar y usar un catastro multifinanciarario?*

Diego Erba: La implementación de un catastro multifinanciarario exige un mayor intercambio horizontal de información entre las instituciones gubernamentales. A menudo, también exige una modificación del marco legal y el establecimiento de relaciones más fluidas entre agentes públicos y privados para poder compartir datos estandarizados y asegurar que las constantes y necesarias inversiones para mantener actualizadas las bases de datos y la cartografía, se realicen de forma conjunta.

Esto parece ser un proceso sencillo, pero en la práctica no lo es, porque muchos administradores todavía consideran que los datos son de su propiedad exclusiva y no están dispuestos a colaborar con otros. Al mismo tiempo, administradores demasiado entusiastas, convencidos del valor potencial de un catastro multifinanciarario, a veces se saltan etapas y pasan de un catastro territorial tradicional a un (pseudo)modelo multifinanciarario, sin prestar demasiada atención a los “pequeños” detalles que, en definitiva, son fundamentales para la implementación efectiva de los intercambios de información.

Aun cuando operan en forma privada, los catastros territoriales se consideran como un servicio público, así que dependen del financiamiento público y de decisiones políticas para aprobar un nuevo sistema de valuación de la tierra o de cartografía. Al mismo tiempo, este tipo de servicio público no es visible y por lo tanto no es tan interesante para los políticos que quieran demostrar sus logros por medio de obras más tangibles, como un puente, un hospital o una escuela nueva.

La actualización de los datos catastrales afecta el valor de la tierra y consecuentemente el monto de los impuestos sobre la propiedad, un tema que claramente no es popular entre los ciudadanos (votantes). No obstante, los administradores gubernamentales que desean mejorar la recaudación en su jurisdicción pueden decidir, al principio de su mandato, que quieren actualizar el catastro para tratar de aumentar los ingresos provenientes de los impuestos sobre la propiedad. Esto tiene un impacto político (normalmente negativo en términos de popularidad) al comenzar su mandato, y para no “pagar ese precio” nuevamente, de allí en más los datos del valor de la propiedad no se alteran por varios años, lo cual da como resultando desactualización y alejamiento de los valores de la realidad del mercado inmobiliario. En muchas jurisdicciones latinoamericanas, la legislación impone la obligación de actualizar el catastro en forma periódica, pero el nivel de cumplimiento no es homogéneo.

Otro error frecuente que se comete al intentar mejorar el sistema catastral es considerar que la solución estriba en estructurar un sistema de información geográfica (SIG) para manejar los datos. Sin embargo, si no se mejoran las bases el sistema se alimenta con información poco confiable y no se perciben avances. Paralelamente, gran parte de las municipalidades no tienen los recursos suficientes para adquirirlos e inclusive, aquellas que los tienen, no cuentan con empleados con la preparación suficiente como para manipular estos sistemas. La noción de que se puede arribar a una manera única de implementar catastros no es realmente práctica en regiones donde las diferencias entre jurisdicciones son tan significativas. Siempre digo que el problema con las instituciones catastrales no es de hardware ni de software, sino de *peopleware*, es decir, de recursos humanos. Aun cuando existan los recursos financieros, la falta de profesionales y técnicos capacitados presenta un obstáculo significativo.

Land Lines: *En este contexto, ¿es posible considerar un catastro multifinlatario para América Latina?*

Diego Erba: Es posible, pero el concepto es todavía nuevo y no se comprende por completo. Hay muchos buenos catastros en América Latina, por ejemplo en algunas municipalidades de Colombia, Uruguay y Brasil y en algunos estados de México y provincias de Argentina. En algunas jurisdicciones, la fusión de los catastros territoriales con otras instituciones públicas ligadas a la geoinformación dio lugar a los Institutos Catastrales que resultan estar mejor estructurados en términos de presupuesto y personal técnico. Estos organismos, con mayores atribuciones, pueden identificar mejor a las propiedades privadas y públicas, a los asentamientos informales y controlar las alteraciones del valor de la tierra usando herramientas modernas.

Desde mi punto de vista la región aún no cuenta con un catastro multifinlatario en plena

operación. Una suposición común es que la implementación de un catastro multifinalitario exige el agregado de datos sociales y ambientales a las bases de datos alfanuméricas existentes de los catastros territoriales tradicionales, para tener en cuenta los aspectos económicos, geométricos y legales de la parcela y después conectar todos los datos con un mapa de parcela en SIG. Si bien esto es muy importante, no es lo esencial, porque la implementación no es un problema eminentemente tecnológico, sino filosófico. La mayoría de las administraciones municipales se resisten a combinar instituciones que tradicionalmente manejan bases de datos sociales (educación y salud), del medio ambiente y territoriales (catastros) bajo el mismo techo.

Land Lines: *¿Cómo ayuda su trabajo en el Instituto Lincoln a ampliar el nivel de conocimiento sobre los catastros territoriales?*

Diego Erba: He estado trabajando con el Programa para América Latina y el Caribe desde 2002, buscando explorar la relación entre los catastros multifinalitarios y sus cuatro áreas temáticas: grandes proyectos urbanos; valuación y tributación de la tierra; asentamientos informales y programas de regularización; y recuperación de plusvalías. Es siempre un desafío adaptar los programas de estudio, pero estamos convencidos de que es importante compartir los conocimientos de manera amplia en cada país y preparar a los funcionarios públicos y a los técnicos con distintos niveles de experiencia. Los participantes en nuestros programas académicos, que incluyen a administradores de catastro, planificadores urbanos, abogados, emprendedores inmobiliarios, entre otros, adoptan un lenguaje y una visión común de las aplicaciones catastrales urbanas, y pueden iniciar un proceso para mejorar el sistema en sus propios países.

Nuestra estrategia pedagógica para este año incluye la diseminación de conocimientos por medio de una combinación de educación a distancia y cursos tradicionales en el aula, a distintos niveles. Hemos pensado desarrollar seminarios de capacitación, precedidos de un curso de educación a distancia, adaptándolos a aquellos países que demuestren las condiciones necesarias para concretar esta nueva visión de un catastro multifinalitario. Finalmente, organizaremos una clase regional en el aula para los mejores estudiantes a distancia en tres países vecinos.

Este plan contrasta con los múltiples programas de capacitación ofrecidos por otras instituciones internacionales, que contemplan conceptos y el uso de herramientas que pueden no ser aplicables en países con distintos marcos legales y niveles tecnológicos. Comenzaremos este ciclo con seminarios en Chile y Perú, trabajando con la Asociación Chilena de Municipalidades y el Instituto de Economía Regional y Gobierno Local en Arequipa. Éstos y otros socios en América Latina se han comprometido a difundir y aumentar la capacidad local sobre estos temas.

Otro componente de nuestra estrategia es la difusión de materiales didácticos. Más adelante, en 2006, publicaremos dos libros sobre conceptos e implementación de catastros que se pueden aplicar a la mayoría de los países. Uno de los libros describe en detalle el sistema catastral de cada país latinoamericano, y el otro conceptualiza los aspectos jurídicos, económicos, geométricos, ambientales y sociales del catastro multifinalitario, realizando la relación entre el catastro territorial y

las cuatro áreas temáticas del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln.

En 2005 produjimos un DVD, que en la actualidad se ofrece en español y portugués. Incluye un documental sobre catastros multifinalitario y algunos segmentos grabados de clases y discusiones sobre las relaciones entre el catastro multifinalitario y asuntos urbanos complejos.

Land Lines: *¿Cuál es el objetivo a largo plazo del catastro multifinalitario?*

Diego Erba: Los problemas que se han señalado aquí no deberían desalentar el esfuerzo de los administradores urbanos por reorganizar sus las bases de datos y el marco legal de sus políticas de la tierra en sus ciudades y países. Por el contrario, deberían tratar de cambiar esta realidad aprovechando al máximo los espacios dejados por las leyes vigentes y desarrollando nuevas normas que demuestren el espíritu de una política del suelo moderna. Los datos sobre ciudades latino-americanas existen, pero están fragmentados y no están estandarizados.

La mejor manera de construir un catastro multifinalitario es integrando todas las instituciones públicas y privadas que están trabajando a nivel de parcela, implementando un identificador único para el relacionamiento de las bases de datos alfanuméricas y cartográficas. El concepto es muy simple y claro, pero su implementación no lo es. Para alcanzar este objetivo es necesario que los administradores, técnicos y ciudadanos comprendan el potencial del catastro para mejorar las prácticas de gestión de la tierra y la calidad de vida en zonas urbanas. Muchas veces hay soluciones simples que ayudan a resolver problemas complejos como los presentados por los sistemas catastrales.

7.3.3

Tributos inmobiliarios e informalidad: desafíos para América Latina

Martim O. Smolka y Claudia M. De Cesare | Julio 2006

La informalidad desenfrenada, tan emblemática de las grandes ciudades de países en vías de desarrollo, plantea muchos retos a los sistemas de tributación inmobiliaria. Por ejemplo, los derechos de tenencia en asentamientos informales a menudo están poco claros o incluso son desconocidos; se construyen edificios gradualmente con el tiempo, la construcción por cuenta propia es común, y es posible que la unidad completa no se termine nunca; el valor de la propiedad depende de factores poco claros o intangibles como la seguridad proporcionada por organizaciones comunitarias; el ocupante o incluso el propietario legal puede ser demasiado pobre para pagar impuestos; los costos administrativos de recaudación de impuestos son mayores que en las áreas formales, mientras que los valores evaluados son a menudo mucho menores; y apenas si hay inversiones públicas en infraestructura y servicios.

Estas características críticas de la vivienda informal parecen violar muchas de las premisas en que se basa la administración de un sistema de tributos inmobiliarios: identificación de propiedades imponibles y sus contribuyentes correspondientes; descripción de las características físicas de la propiedad; determinación de los valores de la propiedad según un mercado razonable y de acuerdo con medidas predecibles; la supuesta capacidad de pago del contribuyente; costos de recaudación que son relativamente bajos en comparación con los ingresos recaudados; y una expectativa de que los ingresos tributarios beneficiarían al área de donde se recaudaron los tributos.

Esta comparación describe la esencia del sentido común sobre ocupaciones informales y las razones por las que generalmente se omiten para fines tributarios, pero los conceptos erróneos y los prejuicios son evidentes. Este artículo examina algunos de los sesgos y sus consecuencias para la recaudación de impuestos inmobiliarios en áreas informales. La situación latinoamericana se usa para ilustrar este debate, pero este estudio sigue siendo exploratorio debido a la limitación de datos. Los argumentos que se tratan indican direcciones prometedoras para efectuar análisis adicionales, más que resultados concluyentes en la mayoría de los casos.

OCUPACIONES INFORMALES

En la ocupación del suelo y en la vivienda, la informalidad es un fenómeno multidimensional que comprende asuntos espinosos relacionados con la tenencia de tierras: el incumplimiento de normas y reglamentos urbanos, como el tamaño mínimo de las parcelas, adjudicación de suelo para espacios públicos, y disposiciones de calles; provisión inadecuada de servicios públicos y equipamiento; y ocupación de áreas indebidas, como áreas medioambientalmente protegidas o de riesgo ecológico, y sitios industriales contaminados.

Los asentamientos informales originados por invasión de tierras es la primera imagen de informalidad que se nos viene a la cabeza, pero hay otras formas sociales y físicas de informalidad que van desde subdivisiones piratas, caracterizadas normalmente por ventas en el mercado de suelo sin un título definido, hasta situaciones donde incluso los propietarios legalmente capacitados con título de propiedad para sus tierras no se ajustan a las normas y reglamentos urbanos existentes.

Según las Naciones Unidas – Hábitat (2003), unos 928 millones de personas (el 32 por ciento de la población urbana mundial o el 43 por ciento de la población de países en desarrollo) viven en la actualidad en asentamientos informales con una infraestructura urbana precaria y servicios públicos inadecuados. Si siguen las tendencias y políticas actuales, el informe estima que la población de los asentamientos informales aumentará en 37 millones por año hasta alcanzar un total de 1.500 millones de habitantes en 2020. Aunque América Latina cuenta con el 9 por ciento de la población mundial, incluye aproximadamente el 14 por ciento de los que viven en asentamientos informales.

¿POR QUÉ ES LA INFORMALIDAD UN PROBLEMA?

La informalidad desorganiza el funcionamiento de los mercados inmobiliarios urbanos, ya que los operadores ilegales, irregulares y clandestinos pueden obtener mayores beneficios evitando algunos costos, como los impuestos, el costo de proteger el suelo contra las invasiones o el costo de proporcionar infraestructura y servicios urbanos básicos. Contrariamente a lo que se cree, los precios del suelo por metro cuadrado en asentamientos informales son a menudo mayores que los de áreas formales, una vez que se descuentan las inversiones relacionadas con el suministro de agua, electricidad, drenaje, alcantarillado y otros servicios.

Además, la informalidad es costosa para la sociedad. Los costos de políticas de remedio para mejorar los asentamientos irregulares son mayores que el costo de una nueva urbanización, y los costos sociales indirectos incluyen la presencia de actividad delictiva y catástrofes naturales causadas por la urbanización en áreas ambientalmente sensibles. La evidencia sugiere también que la informalidad es tanto causa como efecto de la pobreza urbana. La distribución geográfica de la pobreza tiende a superponerse con la pauta espacial de configuraciones informales, aunque la magnitud y la persistencia de la informalidad no pueden ser explicadas totalmente por la pobreza. En un estudio llevado a cabo por el Instituto Pereira Passos (2002) basado en el censo brasileño de 2000, se llegó a la conclusión de que aproximadamente el 64 por ciento de la población clasificada

como pobre vivía realmente fuera de las áreas pobres y superpobladas.

MITOS SOBRE LA INFORMALIDAD

Hay muchos mitos predominantes acerca de cómo se establecen u operan los asentamientos informales, incluida la percepción de que los ocupantes de las áreas informales no quieren ni pueden pagar tributos inmobiliarios. De hecho, los ocupantes no sólo desean pagar el tributo como forma de legitimar su tenencia del suelo, sino que a menudo pueden pagarlo. Los nuevos ocupantes, de hecho, ya han pagado el tributo inmobiliario en forma de mayores precios del suelo, pero el pago fue a parar al fraccionador o al terrateniente original en vez de al gobierno.

Además, es probable que el pago del tributo inmobiliario por los ocupantes de las áreas informales legitime su derecho a exigir servicios públicos y otras mejoras urbanas a las autoridades gubernamentales. Muchos ocupantes informales también se dan cuenta de que el suministro privado de servicios básicos a través de medios informales, como comprar agua de un camión, es probablemente más costoso y arriesgado que el pago del tributo inmobiliario.

Otros mitos o suposiciones sobre la informalidad incluyen la creencia de que los ocupantes de asentamientos informales son necesariamente pobres, que los asentamientos informales están ocupados sólo por trabajadores sin empleo e informales, que es necesario un título formal de la propiedad para tener acceso a crédito, que los asentamientos informales son entidades homogéneas claramente diferentes de los asentamientos formales, y que la ocupación de asentamientos informales se hace mediante transacciones fuera del mercado.

RECAUDACIÓN DE TRIBUTOS INMOBILIARIOS

Para intentar relacionar la recaudación de tributos inmobiliarios por habitante con la presencia de informalidad, hemos usado datos basados en un estudio de municipios llevado a cabo en 1999 por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE 2001). La Tabla 7.3.3.1 presenta datos que medían dos criterios: la presencia de asentamientos informales (es decir, barrios pobres y sobrepoblados causados por invasiones) y la existencia de todo tipo de urbanización irregular. Hay asentamientos informales presentes en el 27,6 por ciento de todos los municipios de Brasil, donde la urbanización irregular (incluidos estos barrios) está presente en casi el 44 por ciento de ellos. El valor máximo de los tributos inmobiliarios recaudados es mayor en los municipios más grandes y los que tienen asentamientos informales y otras urbanizaciones irregulares, y los ingresos también tienden a ser mayores por promedio que en esos municipios sin dicha urbanización.

No obstante, la Tabla 7.3.3.2 muestra la dificultad de supervisar los registros de propiedad inmobiliaria y la recaudación de impuestos comparando la presencia de catastros en municipios con registros sobre asentamientos informales. Los catastros locales cubren la información sobre asentamientos informales en el 52,5 por ciento de los municipios, pero sólo el 39 por ciento de esas ciudades disponen de registros completos de informalidad. En comparación, el 50,5 por ciento de los municipios con urbanizaciones irregulares ha incluido esta información en sus catastros, y el 51

por ciento de los casos con registros tienen información completa. Así pues, no se puede rechazar la hipótesis de que los municipios más grandes, más ricos y más urbanizados sean también los que tienen mejores registros de ocupaciones informales.

TABLA 7.3.3.1 Ingresos de tributos inmobiliarios en función de la informalidad

		Todos los municipios	Asentamientos informales			Toda la urbanización irregular		
			No	Sí	No se dispone de datos	No	Sí	No se dispone de datos
Número de municipios		5.506	3.971	1.520	15	3.077	2.418	11
Porcentaje (%)		100	72,12	27,61	0,27	55,88	43,92	0,20
Ingresos de tributos inmobiliarios recaudados por habitante, 1998 (reales)*	Media	9,51	7,44	14,51	7,95	6,54	12,67	170,90
	Desviación estándar	28,18	20,00	41,37	9,36	20,20	33,99	238,06
	Coeficiente de variación (COV) (%)	296,27	269,00	285,08	117,73	308,68	268,29	139,30
	Valor mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,56
	Valor máximo	938,97	502,43	938,97	26,59	502,43	938,97	339,24
Población, 1996	Media	28.196,19	13.716,45	66.087,52	21.810,80	14.410,57	45.816,30	11.187,00
	Desviación estándar	173.130,98	21.021,30	324.780,00	28.830,78	50.757,57	13.798,50	15.040,52
	Coeficiente de variación (COV) (%)	614,02	153,26	491,44	132,19	352,22	30,12	134,45
	Valor mínimo	754	754	1,404	4,388	754	1,089	1,119
	Valor máximo	9.839.066	438.986	9.839.066	112.712	1.965.513	9.839.066	55,033

Fuente: Según datos de 1999 del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2001.

* El valor de los tributos inmobiliarios se indica en reales brasileños. Como promedio en 1998, 1 dólar de EE.UU. = 1 real

TABLA 7.3.3.2 Información del catastro municipal sobre asentamientos informales y urbanización irregular

Datos incluidos en el catastro	Municipios con asentamientos informales	Municipios con asentamientos informales (%)	Municipios con urbanización irregular total	Municipios con urbanización irregular total (%)
Sí	798	52,5 (39 % completo)	1.220	50,5 (51 % completo)
No	684	45,0	1.133	46,8
No disponible	38	2,5	65	2,7
Total	1.520	100,0	2.418	100,0

Fuente: Según datos de 1999 del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2001.

Se ha desarrollado un modelo para un análisis de regresión múltiple a fin de probar la relación entre la informalidad y el tributo inmobiliario recaudado por habitante usando la base de datos del IBGE. La relación estaba controlada con otros atributos disponibles en la base de datos, incluidos el ingreso promedio por habitante, el tamaño de la población, y un grupo de variables asociadas con la función de la administración local en la promoción de la urbanización. Según este modelo, que explica aproximadamente el 72 por ciento de la variación en los tributos inmobiliarios recaudados por habitante, se ha demostrado que los factores siguientes influyen en la determinación de la cantidad de tributos inmobiliarios recaudados.

- Regulación urbana y tamaños mínimos de las parcelas. Las conclusiones respaldan el argumento de que los municipios con una estructura reguladora más completa son capaces de recaudar más tributos inmobiliarios por habitante. Igualmente, se produce una disminución del tributo inmobiliario recaudado por habitante en los municipios donde no se ha establecido un tamaño mínimo de parcela. Así pues, las regulaciones más estrictas sobre el uso del suelo surte un efecto positivo en el rendimiento de los tributos inmobiliarios, así como su ausencia produce efectos negativos.
- Catastro y mapas de propiedades urbanas actualizados. Como se esperaba, los municipios en los que se ha actualizado más recientemente el catastro y los mapas de propiedades tienden a obtener un coeficiente de recaudación más alto. El modelo también indica que los municipios que usan más tecnología, medido por el uso de un catastro digital, pueden recaudar más tributos inmobiliarios por habitante que otras.
- Presencia de asentamientos informales. Los municipios con asentamientos informales recaudan más tributos inmobiliarios por habitante que los que no los tienen. Una explicación plausible de este fenómeno puede ser que las ciudades más industrializadas y económicamente más dinámicas tienen una mayor incidencia de informalidad. En este caso, es probable que la pérdida de impuestos inmobiliarios generados por la informali-

dad sea compensada por los ingresos recaudados en áreas de ingresos elevados y de propiedades comerciales e industriales.

- Inclusión de la propiedad informal en el catastro. También se confirma la importancia de una base tributaria más universal, según se refleja en un mayor rendimiento de los tributos inmobiliarios cuando la informalidad se registra a nivel de gobierno local.
- Coeficiente de recaudación. Los municipios con menos evasión de impuestos, es decir, con un mayor coeficiente de recaudación, tienden a recaudar más tributos inmobiliarios por habitante.
- Ingreso promedio por habitante. Por último, el ingreso promedio por habitante es el factor más importante en la recaudación de impuestos, responsable de aproximadamente el 42 por ciento de la variación de los tributos inmobiliarios recaudados por habitante.

Además del nivel de ingresos, lo averiguado indica claramente la importancia de una administración efectiva de los tributos inmobiliarios. En otras palabras, incluso en presencia de informalidad, los municipios logran mejores resultados en términos comparativos si mantienen catastros y mapas actualizados, incluyen propiedades informales en el catastro y tienen una estructura legislativa urbana más amplia. En resumen, al concentrarse estrictamente en el rendimiento de los tributos inmobiliarios, la causa principal de preocupación no es la presencia de la informalidad misma, sino la forma en que los funcionarios públicos tratan la misma para fines tributarios inmobiliarios.

LOSTRIBUTOS INMOBILIARIOS COMO HERRAMIENTA PARA DISMINUIR LA INFORMALIDAD

Es probable que unos tributos inmobiliarios más vigorosos afecten a la informalidad de forma directa. Por ejemplo, la parte de los tributos inmobiliarios impuestos sobre el valor del suelo constituye un fuerte antídoto para forzar la salida al mercado de los suelos servidos existentes. Los tributos inmobiliarios también pueden ser importantes como herramienta para influir en el proceso de toma de decisiones para las áreas que deben recibir servicios urbanos. De hecho, las comunidades sin un sistema de tributos inmobiliarios son particularmente vulnerables en lo que se refiere a atraer la atención pública.

Los tributos inmobiliarios también pueden ser un mecanismo educativo para ayudar a los ciudadanos a comprender sus derechos y obligaciones, incluida la necesidad de contribuir a los gastos públicos. El compromiso del gobierno de adjudicar los ingresos fiscales de forma justa y equitativa da una mayor legitimidad al tributo. Además, un tributo inmobiliario puede ser un mecanismo para reducir los precios del suelo mediante el efecto de capitalización (Bahl y Linn 1992). Normalmente, el reconocimiento de ocupación por parte del gobierno local no tiene un efecto directo legal para garantizar los títulos inmobiliarios en el registro público, pero los ocupantes informales

pueden percibirlo como una especie de vía libre para tener acceso al mundo jurídico.

Rabello de Castro (2000) ha declarado que hay motivos jurídicos firmes para usar los catastros para fines tributarios inmobiliarios a fin de legitimar derechos de tenencia, y que los tribunales no tendrían dificultad en admitir dichos registros como evidencia fiable. Por último, existe una ventaja en que el tributo inmobiliario cubra la propiedad informal, ya que su aplicación requiere conocimientos específicos del área, lo que tiene un valor incalculable para la administración de la ciudad.

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

La informalidad plantea desafíos particulares para la administración de tributos inmobiliarios, incluida la necesidad de diseñar procedimientos viables y políticamente aceptables. A continuación indicamos algunas recomendaciones políticas para su consideración.

- Ampliar la obligación tributaria a los ocupantes en asentamientos informales. La limitación de la obligación tributaria inmobiliaria al terrateniente reduce la capacidad de recaudar impuestos en países con un número sustancial de asentamientos informales. La legislación puede establecer que el poseedor u ocupante sea el contribuyente registrado, de modo que no deba haber ningún impedimento técnico para considerar formas alternativas de tenencia asegurada para satisfacer el reto de ampliar la universalidad del tributo inmobiliario.
- Actualizar los catastros urbanos. Los procedimientos y las técnicas catastrales convencionales no pueden mantenerse al día con las idiosincrasias físicas y jurídicas de los asentamientos informales. Las iniciativas económicas y flexibles para actualizar catastros e identificar subdivisiones de suelo y edificios irregulares podrían incluir el establecimiento de asociaciones con compañías que proporcionan servicios o instituciones responsables de programas sociales.
- Determinar cómo valorar la propiedad informal. La valuación de la propiedad informal es un reto, ya que no se entiende bien el modo de operar de los mercados informales. Esto puede exigir que se tengan en cuenta determinantes atípicos de los valores de la propiedad (por ejemplo, el valor de normas y reglamentos urbanísticos relajados) y fuentes creativas de información (por ejemplo, registros de asociación de vecindarios sobre transacciones inmobiliarias). No obstante, por lo general se observa un mercado inmobiliario vibrante en las áreas informales, y el análisis de los determinantes de los precios del suelo es tan viable y receptivo de técnicas estándar como los análisis emprendidos en mercados formales (Abramo 2003). Otra alternativa es implementar el autoavalúo, como se aplicó en Bogotá, Colombia, usando formas simplificadas para facilitar el proceso para familias de bajos ingresos.

- Omitir las dificultades de valuación en la vivienda progresiva. La autoproducción de vivienda es común, y las mejoras pueden tener lugar de forma gradual, aunque permanentemente, en ocupaciones informales. En consecuencia, la imposición apropiada de tributos en las propiedades informales requeriría una inspección más frecuente de las viviendas. Estas difíciles circunstancias sugieren la consideración de otras alternativas, incluido el uso del valor del sitio como base impositiva o un programa de autoinformación. Las asociaciones vecinales y las organizaciones comunitarias podrían participar en dichos programas. Las iniciativas para estimular la autoinformación se facilitarían en la medida en que los ingresos recaudados se destinaran a mejorar los servicios y equipamientos públicos en los vecindarios en que se recaudó el tributo inmobiliario.
- Reducir al mínimo la evasión de impuestos. Contrariamente a la opinión de que los mayores índices de evasión de impuestos predominan en las propiedades de bajo valor, la percepción general es que la evasión de impuestos es más probable que se produzca en propiedades de valor elevado. Los administradores locales y otras fuentes confirman que en gran medida, las familias pobres están dispuestas a que sus propiedades se incluyan en el catastro fiscal y a pagar los tributos inmobiliarios.
- Ajustar la carga impositiva para los pobres. Las alternativas actuales para reducir o eliminar la carga impositiva para los pobres en áreas formales debe aplicarse a las áreas informales. Dichas medidas incluyen deducciones o exenciones según el valor de la propiedad, los ingresos familiares o ambos criterios, y el uso de índices progresivos empezando por un valor simbólico y subiendo de acuerdo con clases de valores evaluados.
- Establecer una cultura fiscal. Es posible que los pagos de impuestos simbólicos no tengan un efecto en términos de ingresos, pero probablemente contribuirán a la creación de una cultura fiscal. Un sistema impositivo sostenible para vivienda informal requiere pagos similares a los de los mercados inmobiliarios formales: ajustar la carga impositiva según la capacidad de pago; demostrar a los contribuyentes los beneficios públicos relacionados con la recaudación de impuestos inmobiliarios; promover programas educativos que expliquen los derechos y las obligaciones de los ciudadanos; y aplicar sanciones eficaces y razonables en caso de no pago.

Aun cuando la mayoría de las propiedades informales se excluye de las listas de propiedades, los requisitos anteriores deberían aplicarse a propiedades informales si se logra un mayor nivel de eficiencia en la recaudación de impuestos. El argumento sobre los elevados costos de recaudación para excluir las propiedades de bajo valor (o familias de bajos ingresos, en otras palabras) de las listas de impuestos debe compararse con los beneficios de promover una ciudadanía fiscal más amplia.

VISIÓN A MÁS LARGO PLAZO

Puede que la recaudación de tributos inmobiliarios en las áreas informales no sólo sea posible en determinadas circunstancias, sino también atractiva con el fin de seguir una política urbana más efectiva que sea capaz de paliar la informalidad y sus efectos negativos para la sociedad en general y para los ocupantes individuales de estos asentamientos en particular.

A pesar de la dificultad de proporcionar evidencia empírica sobre sus efectos teóricos en el mercado del suelo, es probable que la parte del impuesto inmobiliario impuesto sobre el valor del suelo produzca efectos cruciales para mitigar las distorsiones y disfunciones en los mercados del suelo con un elevado grado de informalidad. Estos efectos incluyen estimular la urbanización; disuadir la especulación del suelo; reducir los precios del suelo; aumentar el suministro de suelo urbanizado; alentar ciudades más compactas; promover una provisión más eficiente de infraestructuras y servicios urbanos; y alentar una pauta de urbanización más racional. Entre los beneficios indirectos se pueden incluir la importancia de la información generada para identificar la propiedad, el uso de tributos inmobiliarios pagados como medio parajurídico para legitimar derechos de tenencia, y por último la oportunidad de tener acceso a la ciudadanía e integrarse en la sociedad.

En resumen, al concentrarse en el rendimiento del impuesto inmobiliario, la causa principal de preocupación no es la informalidad propia, sino la forma en que los funcionarios públicos tratan la informalidad y cómo administran un sistema tributario inmobiliario. En este contexto, la introducción de los tributos inmobiliarios en un entorno con informalidad desenfrenada requiere tomar precauciones especiales. Los retos para operar los tributos inmobiliarios en áreas informales incluyen la necesidad de entender el mercado informal, frenar la intervención de las reclamaciones de propiedad inmobiliaria de propietarios anteriores o ausentes, mejorar la capacidad administrativa y legitimar acciones públicas que redunden en beneficios para los pobres. Además, los funcionarios públicos necesitan superar los prejuicios y conceptos erróneos referentes a la informalidad e introducir iniciativas tributarias inmobiliarias eficientes que puedan reducir realmente la informalidad.

REFERENCIAS

-
- Abramo, Pedro. 2003. *A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal*. En *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Librería Sette Letras, Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro y Lincoln Institute of Land Policy.
 - Bahl, R.W., and Johannes F. Linn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Washington DC: Oxford University Press.
 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2001. *Perfil dos municípios brasileiros: Pesquisa de informações básicas municipais, 1999*. Rio de Janeiro: IBGE.
 - Instituto Pereira Passos. 2002. *Evolução da população de favelas no Rio de Janeiro: Uma reflexão sobre os dados mais recentes*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. www.rio.gov.br
 - Rabello de Castro, S. 2000. *Habitação: Direito e governança – Duas sugestões para ação governamental*. Fundação João Ribeiro. *Cadernos de Textos 2*: 321–338.
 - ONU-HÁBITAT. 2003. *The challenge of slums: Global report on human settlements*. Nairobi, Kenia: Programa de de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

IMPACTOS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SUELO

Recuperación de plusvalías

7.4.1

Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: el caso de estudio de Bogotá

Oscar Borrero Ochoa y Carlos Morales Schechinger | Octubre 2007

Las regulaciones urbanas en América Latina que crean beneficios para los terratenientes en forma de mayores ganancias suelen ser bien recibidas, especialmente por los que tienen tierras donde se han concentrado más beneficios; por ejemplo, cuando los planes de zonificación autorizan la urbanización en un área pero la limitan en otra, o cuando los códigos de construcción estimulan un tipo de vivienda y perdonan la provisión de infraestructura. No obstante, las regulaciones urbanas que imponen cargas en la urbanización, como la provisión de carreteras principales, la dedicación de tierras para fines medioambientales, la inclusión de vivienda social, el reajuste de tierras con vecinos o el pago de cargas especiales, genera una fuerte resistencia.

CONFRONTANDO LA SABIDURÍA CONVENCIONAL

Uno de los argumentos más frecuentes contra la imposición de cargas en la urbanización de tierras es que dichos cargas se transferirán al consumidor mediante precios más altos. No obstante, la teoría económica de las tierras nos indica que los cargos se capitalizarán en el precio de las tierras, y que por lo tanto serán absorbidos por el terrateniente. Esto se debe a la falta de elasticidad relativa de la oferta de tierras bien localizadas, que tengan infraestructura y que estén disponibles para su urbanización. La escasez relativa de dichas tierras permite al terrateniente cobrar el precio de licitación más alto, tomando normalmente toda la capacidad de pago del lado de la demanda, ya sea del urbanizador o del usuario final de las tierras.

En América Latina, las partes interesadas involucradas expresan escepticismo acerca de estas teorías, especialmente cuando se discuten las regulaciones urbanas. Son escépticos (casi cínicos) en lo que respecta a cualquier política de suelo que imponga nuevas cargas, incluidas nuevas leyes y la implementación de otras existentes. Este tema genera un intenso debate en toda la región por tres razones¹:

- 1) *ignorancia*: los arquitectos, que en gran medida son responsables de la planificación urbana de la región, generalmente tienen poco o ningún conocimiento de economía, e incluso

- es posible que los economistas que trabajen en política fiscal no diferencien el comportamiento económico de tributos al suelo comparados con otros tipos de tributos;
- 2) *ideología*: los políticos de derecha prefieren mercados liberalizados, incluidos los mercados de suelo, pero, paradójicamente, los políticos de izquierda también favorecen la liberalización en la producción de vivienda social por razones diferentes, pero con efectos similares;
 - 3) *interés*: los terratenientes y los urbanizadores en posesión de tierras que busquen ganancias más altas a corto plazo en vez de beneficios menores pero más estables y sostenibles se resisten a los costos adicionales, asustando a los consumidores con un aumento de los precios y amenazando a los políticos con un colapso eventual del negocio.

CASO DE ESTUDIO EN BOGOTÁ

Se han hecho pocos estudios en América Latina sobre la forma en que las regulaciones ejercen un impacto en los precios del suelo, en parte porque es difícil obtener información y porque hay muchos problemas metodológicos cuando se trata de aislar los efectos sobre los precios que dependen de muchas variables. Un estudio reciente en Bogotá, Colombia, patrocinado por el Instituto Lincoln, está produciendo ciertos resultados interesantes aunque preliminares. Una de las finalidades clave del estudio era medir la forma en que los beneficios y cargas reguladores establecidos recientemente están ejerciendo un impacto en los precios de las tierras sin urbanizar.

Colombia introdujo una nueva ley urbana general hace diez años, la Ley 388 de 1997. Uno de sus principios fundamentales es la “distribución equitativa de costos y beneficios de la urbanización”. Es decir, si un terrateniente desea recoger los beneficios de la tierra que se está desarrollando para fines urbanos, debe correr con parte de los costos para hacerlo.

El gobierno local de Bogotá está muy avanzado en la puesta en práctica de muchos aspectos de la ley. Entre las iniciativas de la ciudad se encuentran: un plan urbano (Plan de Ordenamiento Territorial, POT) con muchas regulaciones de zonificación específicas; un nuevo tributo sobre el aumento de la plusvalía de la tierra debido a inversiones públicas o cambios en el uso del suelo; dos regulaciones específicas que permiten una densidad adicional para parcelas sin urbanizar que paguen por carreteras principales e incluyan viviendas sociales y espacios verdes adicionales; y dos planes zonales importantes en las áreas de expansión que regularán la forma en que los terratenientes reúnen sus tierras en proyectos grandes, y cómo deben compartir costos y beneficios según un Plan Parcial con múltiples usos del suelo. La Tabla 7.4.1.1 organiza y resume las regulaciones para cuatro grupos de parcelas en Bogotá.

El equipo de investigación definió una muestra de 30 propiedades que comprendían 335 hectáreas, o aproximadamente un 13,6 por ciento del área urbana de Bogotá. Esta área representa un 45,4 por ciento de las 737 hectáreas de suelo no urbanizado ofrecidas en el mercado desde junio de 2005 hasta marzo de 2007, y el 6,2 por ciento de las 5.408 hectáreas de suelo no urbanizado regulado por los cuatro tipos de regulaciones.

TABLA 7.4.1.1 Beneficios y cargas de regulación en suelo no urbanizado de Bogotá

	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Regulación específica	Decreto 327, 2004, para terrenos grandes sin urbanizar de menos de 10 hectáreas	Decreto 436, 2006, para terrenos grandes sin urbanizar de más de 10 hectáreas	Plan Zonal Norte para la periferia norte (decreto cuya aprobación se espera para finales de 2007)	Plan Zonal Nuevo Usme para la periferia sur (Decreto 252, 2007, aprobado después de haber hecho este trabajo de campo de mercado)
Beneficios básicos	CE: hasta 1,0 (1)	CE según la zonificación contenida en el plan urbano (POT)	Ninguno; ver beneficios adicionales	Ninguno; ver beneficios adicionales
Cargas básicas	Los derivados de descuentos al calcular el CE (1) y para instalaciones estándar del vecindario (2)	Los derivados de reajuste de suelo, para descuentos al calcular el CE (1), y para instalaciones estándar del vecindario (2)	Los derivados del reajuste de suelo, para descuentos al calcular el CE (1), y para instalaciones estándar del vecindario (2)	Los derivados de reajuste de suelo, para descuentos al calcular CE (1), y para instalaciones estándar del vecindario (2)
Beneficios adicionales	CE adicional, dependiendo de la zonificación, hasta: 1,75 habitacional 2,0 habitacional 2,5 mixto, oficinas y comercios	CE adicional, dependiendo de la zonificación y compartido con vecinos mediante el reajuste de suelo, hasta: 1,75 habitacional 2,0 habitacional 2,5 mixto, oficinas y comercios	Usos lucrativos del suelo y mayor CE establecido en un plan parcial específico y compartido con vecinos mediante el reajuste de suelo	Usos de suelo relativamente lucrativos y mayor CE establecido en un plan parcial específico y compartido con vecinos mediante el reajuste de suelo
Cargas adicionales	<ul style="list-style-type: none"> •20% de vivienda social •Pago para carreteras principales 	<ul style="list-style-type: none"> •20% de vivienda social •Pago para carreteras principales, excepto si el 100% es para vivienda social •4,0 m2 por habitante para espacios verdes; mínimo de 17% del área total •Urbanización de la tierra estableciendo sólo un plan parcial específico implementado mediante el reajuste del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> •Vivienda social en varias proporciones; usos no lucrativos del suelo y costos de infraestructura e instalaciones principales establecidos en un plan parcial específico y compartido con vecinos mediante el reajuste de suelo •Participación en plusvalía a una tasa del 50% (3) 	<ul style="list-style-type: none"> •Porcentaje elevado de vivienda social; lotes con servicios para vivienda autoconstruida; usos de suelo no lucrativos, costos de instalaciones principales e infraestructura establecidos en un plan parcial específico y compartido con vecinos mediante el reajuste de suelo •Participación en plusvalía a una tasa del 50% (3)
<p>Notas</p> <p>(1) Para un coeficiente de edificabilidad (en inglés, floor area ratio o FAR) básico, el área sobre el cual se aplica es la superficie neta de la tierra sin urbanizar, es decir, después de haber descontado los derechos de paso principales, las áreas medioambientales y las áreas de urbanización no viable.</p> <p>(2) Se requiere que todas las urbanizaciones otorguen cesiones de tierra y servicios estándar básicos para el vecindario y (aproximadamente el 40% del área neta).</p> <p>(3) Según el Acuerdo 118, 2003, todos los terrenos están sujetos a este tributo (Participación en plusvalías). Los terrenos en los grupos A y B resultaron virtualmente exentos del tributo porque están ubicados en áreas cuya densidad de uso del suelo disminuyó según la nueva zonificación de los planes urbanos.</p>				

Fuente: Adaptado de Borrero (2007)

Por cada parcela, el equipo de investigación hizo lo siguiente:

- estudió el precio de oferta original antes de que las regulaciones fuesen impuestas o antes de que los terratenientes se percataran de ellas;
- calculó el valor potencial de cada parcela con los beneficios adicionales de regulación derivados de nuevas densidades o asignaciones de uso de suelo;
- calculó el costo de las cargas de regulación, deducidas del valor potencial (efectivamente calculando el valor residual del suelo), y confirmó con los urbanizadores si este era el valor máximo que considerarían como aceptable; y
- negoció el precio con los propietarios de las tierras para ver cuánto reducirían (o aumentarían) su valor original después de argumentar que habría nuevas cargas y beneficios regulatorios involucrados. Se usaron los precios finales reales cuando estaban disponibles en vez de los precios negociados (hipotéticamente aceptables).

La Figura 7.4.1.1 muestra el comportamiento esperado en diferentes condiciones usando el valor promedio de los 30 casos estudiados, ponderado por la superficie de cada terreno. Los resultados muestran que los beneficios de regulación aumentan el valor potencial un 23,2 por ciento más que el precio original. Pero estos beneficios sólo son posibles cuando se usan teniendo en cuenta los cargos de regulación, que reducen a su vez el valor potencial en casi un 47,7 por ciento (o en un 35,6 por ciento si se comparan con el precio original). Cuando los propietarios conocen las cargas y beneficios de regulación y negocian un precio nuevo, están aceptando una reducción de sólo un 23,7 por ciento con respecto a su precio original.

Se trata de promedios ponderados, pero muestran una tendencia: en general, los precios no están subiendo como normalmente esperan los interesados escépticos en América Latina, sino que de hecho están bajando. Se puede entender muy bien que si las regulaciones sobre la tierra sólo aumentaran los beneficios, entonces los precios subirían en esas áreas que han resultado afectadas. Pero si los beneficios regulatorios se combinan con cargas adicionales, entonces el aumento podría ser anulado. Si estas cargas superan a los beneficios, entonces es probable que los precios bajen. Esto parece cierto en la mayoría de los casos estudiados, pero las excepciones también son de interés.

UNA MIRADA MÁS DETALLADA A LAS PROPIEDADES AFECTADAS

Los propietarios de 18 de las 30 propiedades del estudio aceptaron reducciones de sus precios de oferta originales a un nivel que permitiría al urbanizador absorber todas las cargas estatutarias, sin transferirlos así al consumidor. En siete casos, los propietarios acordaron reducir los precios, aunque no lo suficiente para incorporar todos las cargas; dos de estos propietarios se aproximaron a menos del 5 y 7 por ciento de cubrir todos los cargos, respectivamente. En cinco casos, los propietarios solicitaron de hecho mayores precios que originalmente, argumentando que sus expectativas

eran ahora mayores, ya fuera debido a una mejor zonificación urbana o a diversas condiciones del mercado que redundarían en un cambio de las regulaciones. Por otra parte, los urbanizadores no estaban dispuestos a pagar mayores precios que los calculados por el equipo de investigación, incluso en casos en que consideraban que el terreno en cuestión fuese considerado como bien localizado.

La diferencia en los precios originales y los negociados varía de un grupo a otro; aparentemente esto depende del equilibrio entre beneficios y cargas regulatorios (vea resultados del estudio en las Tablas 7.4.1.2 y 7.4.1.3 y promedios ponderados en cada grupo).

FIGURA 7.4.1.1 Promedio ponderado del efecto del suelo sin urbanizar antes y después de los beneficios y cargas regulatorios en Bogotá (US\$ / m²)

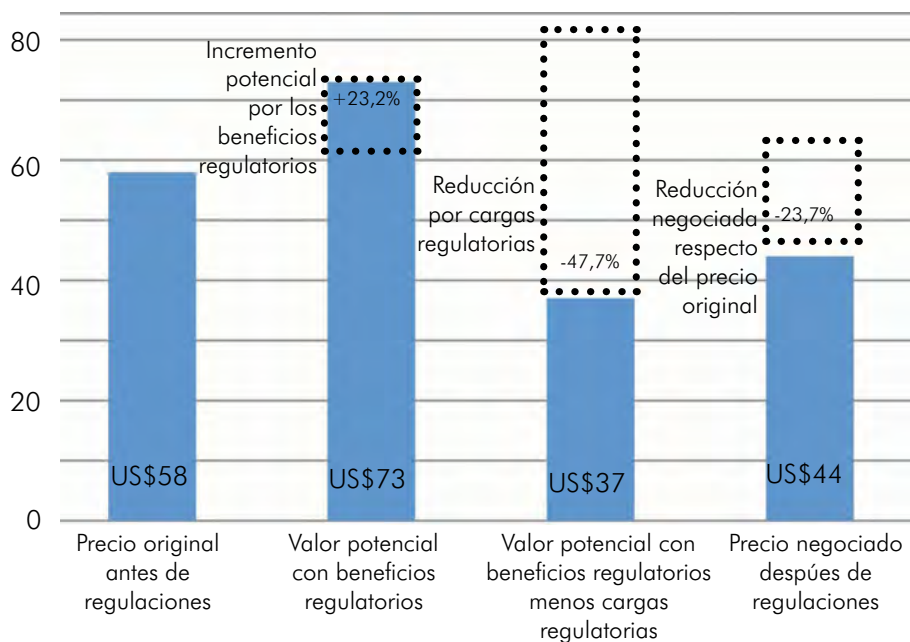


TABLA 7.4.1.2 Resultados del estudio para cuatro grupos de parcelas

	Grupo A			Grupo B			Grupo C			Grupo D		
Superficie total de suelo regulado sin urbanizar (Ha = hectáreas)	909,0 Ha			2.705,0 Ha			1.044,3 Ha			749,7 Ha		
Superficie de suelo sin urbanizar efectivamente en el mercado o que se estaban negociando durante el período del estudio (junio 2005–marzo 2007)	284,9 Ha			129,3 Ha			139,5 Ha			183,7 Ha		
	Nº (1)	Ha (2)	% (3)	Nº	Ha	%	Nº	Ha	%	Nº	Ha	%
Terrenos estudiados	13	27,6	3,0	9	47,1	1,7	6	99,4	9,5	2	160,3	21,4
Subgrupo de terrenos que redujeron el precio lo suficiente para absorber las cargas regulatorias	9	20,6	2,3	4	29,5	1,1	4	80,6	7,7	1	6,3	0,8
Subgrupo de terrenos que no redujeron el precio o no lo redujeron lo suficiente como para incorporar todas las cargas regulatorias	4	7,0	0,8	5	17,6	0,7	2	18,9	1,8	1	154,0	20,5
Notas (1) Número de terrenos en el grupo o subgrupo (2) Superficie total de terrenos en el grupo o el subgrupo (3) Porcentaje de superficie de terrenos en el subgrupo, comparado con la superficie total de suelo regulado sin urbanizar en el grupo												

Fuente: Adaptado de Borrero (2007); Maldonado (2007)

En el Grupo A, donde las regulaciones permiten un coeficiente de edificabilidad (CE) adicional, los beneficios pueden aumentar el valor a un promedio ponderado del 18,1 por ciento por encima del precio de salida original. No obstante, las cargas regulatorias como viviendas sociales y pagos para carreteras principales representan el 25,2 por ciento del valor potencial de los terrenos una vez que se hayan incorporado los nuevos beneficios regulatorios. Como los cargos son mayores que los beneficios, el resultado final es que los precios originales bajan en un 12,5 por ciento como promedio.

En el Grupo B, con beneficios de regulación similares, los valores potenciales efectivamente disminuyeron un 15,2 por ciento cuando se comparan con los precios de oferta originales, aparentemente porque las regulaciones anteriores permitían mayores densidades y casi cualquier uso del suelo, y por lo tanto las expectativas eran altas; la nueva zonificación urbana ha reducido esta intensidad de urbanización debido a limitaciones de infraestructura. Las cargas regulatorias en este grupo incluyen las del grupo anterior más espacios verdes adicionales y reajuste de las tierras con sus vecinos, representando el 28,5 por ciento del precio de oferta original. Cinco de los nueve propietarios de este grupo resistieron las reducciones de precios y de hecho aumentaron su precio original. Ésta es

una posible explicación de una reducción del 14,3 por ciento del promedio ponderado del grupo, similar al primer grupo en que los cargos no eran tan altos pero los beneficios eran similares.

TABLA 7.4.1.3 Variaciones promedio ponderadas por superficie total de terrenos por grupo

	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Beneficios regulatorios adicionales como % del precio original	18,1%	-15,2%	25,9%	142,7%
Cargas regulatorias adicionales como % del precio original (antes de beneficios adicionales)	11,7%	28,5%	49,2%	39,3%
Cargas regulatorias adicionales como % del valor potencial (después de los nuevos beneficios regulatorios)	25,2%	15,7%	59,6%	75,0%
Reducción del precio después de las nuevas regulaciones como % del precio original	12,5%	14,3%	38,6%	10,2%

Fuente: Adaptado de Borrero (2007)

La Tabla 7.4.1.3 muestra que para el Grupo C en el norte de Bogotá, los beneficios regulatorios aumentarán el valor de los terrenos en un promedio del 25,9 por ciento por encima del valor original, pero las cargas regulatorias serán del 49,2 por ciento. Los precios originales ya contenían algunas expectativas elevadas porque los terrenos están ubicados en la tendencia de urbanización más destacada de Bogotá y en las áreas comerciales y de alto ingreso. No obstante, en cuatro casos en que efectivamente se han cerrado las transacciones se han aceptado completamente las cargas, y en otros dos se aceptaron reducciones sustanciales, aunque no lo suficiente como para cubrir todas las cargas. La reducción ponderada promedio de los precios de oferta originales fue del 38,6 por ciento para este grupo.

El Grupo D, en el área de Nuevo Usme, al sur de Bogotá, representa una situación interesante donde el gobierno está tratando de ganar la batalla contra loteadores ilegales que suministran terrenos sin servicios a los pobres a precios comparativamente altos (Maldonado y Smolka 2003). Las intenciones del gobierno son proporcionar suelo servido alternativo a precios razonables haciendo participar a los propietarios y urbanizadores en programas de reajuste de tierras prácticamente autofinanciados. La ciudad está usando la mayoría de las herramientas de gestión de tierras proporcionadas por la nueva ley, aunque los loteadores están resistiendo las nuevas regulaciones tanto como pueden.

Para entender la forma en que la regulación afecta los precios de las tierras, el equipo de investigación pudo documentar dos casos del Grupo D: un propietario cerró el trato aceptando una reducción del precio e incorporando el costo completo de las cargas adicionales; el otro—el terreno más grande del estudio y del área— no lo había cerrado en el momento del estudio, pero había reducido sustancialmente sus expectativas. El aumento promedio de valor de estos terrenos procedente de los beneficios adicionales de usos mixtos del suelo y de una mayor densidad representa un 142,7 por ciento con respecto al valor de oferta original; así el valor potencial representa el 242,7 por ciento del precio original.

No obstante, los cargos adicionales en el Grupo D son también altos al 75 por ciento del valor potencial, o un 39,3 por ciento por debajo del valor original. El promedio ponderado muestra que los propietarios están aceptando una reducción del 10,2 por ciento comparado con su precio de oferta original. (Justo al finalizar este artículo, el propietario grande estaba negociando una reducción adicional de este precio de oferta, que convertiría el promedio ponderado al 39,3 por ciento en vez de al 10,2 por ciento reportado en el estudio, aceptando de hecho todas las cargas regulatorias).

ALGUNAS OBSERVACIONES

Uno de los resultados más importantes de estos datos, aunque sean preliminares, es que los precios del suelo individuales tienden a bajar cuando se imponen cargas regulatorias. Estas cargas claramente no se transfieren a los precios como afirmaron erróneamente algunos interesados. Se espera que otros resultados del estudio de Bogotá contribuyan a este debate, junto con otros estudios que está haciendo el Instituto Lincoln en América Latina. Al mismo tiempo, es necesario hacer más preguntas.

Por ejemplo, el equipo de investigación de Bogotá encontró diversos niveles de conocimiento de la ley de 1997 y otras regulaciones entre los terratenientes, e incluso entre algunos de los corredores que actuaban en su nombre. Los evaluadores de propiedades y los urbanizadores parece que han asumido mejor las implicaciones de las regulaciones. Las autoridades locales y los gestores de política parecen tener sentimientos encontrados, aunque lentamente están poniendo en práctica la nueva ley. Los expertos de las universidades en Bogotá han desempeñado una función importante en la explicación de estas cuestiones a las partes interesadas involucradas.

Los mercados tardan en ajustarse a las nuevas regulaciones. Así, algunos casos del estudio que han mostrado poca reducción o ninguna reducción de los precios podrían tardar más en adaptarse. No sorprende que los terratenientes sean lentos en asimilar las nuevas regulaciones, porque para muchos de ellos esta transacción de tierras será una experiencia que se dará una vez en la vida. Otros interesados que representan el lado de la demanda tendrán muchas oportunidades de este tipo y tenderán a ser más conscientes del impacto de las regulaciones. Esta diferencia estimula una asimetría de información aun mayor de los lados de oferta y demanda, que es característico de los mercados de suelo latinoamericanos.

Otro punto interesante es que, excepto en lo que se refiere a la participación en plusvalía, las regulaciones detalladas que afectan los terrenos en los grupos C y D no habían entrado completamente en vigor en el momento del estudio. No obstante, los beneficios y cargos ya estaban ejerciendo un impacto en los precios. Dos de las posibles razones son que algunos de los terratenientes han estado participando en el debate sobre las nuevas regulaciones y por lo tanto son más conscientes de las futuras implicaciones, y que ha habido un mayor compromiso del gobierno local para sí implementar las regulaciones en estas áreas.

Un asunto relacionado tiene que ver con la estabilidad de las regulaciones, o al menos de la política pública, y el compromiso de los políticos y funcionarios municipales. Algunos terratenientes del estudio pidieron mayores precios originalmente, apostando a que las regulaciones cambiarían a su favor —es decir, que se eliminarían o subsidiarían los cambios de regulación— y que los beneficios se quedarían o aumentarían para reflejar usos más lucrativos de las tierras, incluso cuando la demanda no pagaría por ellos a largo plazo.

En algunos casos el precio negociado fue incluso menor que el valor potencial que ya habían sido disminuido por las cargas regulatorias. Sugerimos dos posibles explicaciones. Una es una manifestación de información asimétrica, es decir, que los propietarios podrían ser conscientes de las nuevas regulaciones, pero no pueden calcular los impactos tan bien como los urbanizadores. Otra explicación es que estos terrenos no han estado en el mercado lo suficiente para que más de un urbanizador licite la tierra y empuje el precio en un valor residual más realista. Aún se está en el proceso de hacer cumplir las regulaciones por lo que los urbanizadores se han venido comportando de modo muy precavido. Además, muchos de los precios negociados no son aún los precios finales. Aun cuando parece que hay cantidades sustanciales de tierras en el mercado, en las pocas transacciones que efectivamente se han completado, no parece que los terratenientes estén en la posición de retener sus tierras hasta que tengan una idea más clara del futuro.

Los propietarios que retienen tierras beneficiadas por regulaciones en anticipación de una ganancia mayor podrían imponer una carga a las ciudades que en consecuencia tendrían que ampliar la urbanización futura en áreas desfavorables a mayores costos. Un reparto de costos y beneficios entre la oferta y la demanda en el negocio de la tierra, un principio fundamental de la ley colombiana, parecer ser una alternativa constructiva. Uno de los beneficios para el terrateniente al retener las tierras es ejercer presión en el mercado para conseguir precios más altos.

Cuando se introdujo en Bogotá, la participación en plusvalías (un impuesto sobre el incremento de calor del suelo) incluía una tasa que aumentó durante los tres primeros años, del 30 por ciento en 2004 al 50 por ciento a partir de 2006. Por ello, los terratenientes estaban deseosos de vender tan rápido como les fuera posible durante los dos primeros años para impedir que disminuyeran más sus ganancias. Una tasa del 50 por ciento en incremento neto del precio del suelo reduce el premio por la retención a la mitad, aunque no lo suficiente para evitar la retención, y es ciertamente un factor atenuador.

Los gestores de políticas de toda América Latina que están considerando opciones similares están siguiendo este caso colombiano cada vez más de cerca. Estos resultados preliminares sobre los impactos de los beneficios y cargas regulatorios en los precios del suelo ayudarán a arrojar cierta luz, sino es que en la gestión misma de política, al menos invitarán a que se hagan más investigaciones sobre terrenos y condiciones adicionales.

NOTAS

1 Tomamos de Martim Smolka las tres “i” que tipifican la resistencia hacia políticas de suelo alternativas que se presenta en América Latina.

REFERENCIAS

- Borrero, Oscar. 2007. *The effects of land policies on urban land prices in Bogotá*. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado Copello, María Mercedes. 2007. *Inclusión y derecho a la ciudad: línea de gestión del ordenamiento territorial*. Secretaría de Hábitat de Bogotá, Misión Hábitat Bogotá. <http://www.habitatbogota.gov.co/>
- Maldonado Copello, María Mercedes y Martim O. Smolka. 2003. Uso de captura de plusvalías para beneficiar a los pobres: proyecto USME de Colombia. *Land Lines* 15(3).

7.4.2

Entrevista con Fernanda Furtado

Enero 2008

Fernanda Furtado es especialista en planificación urbana, profesora e investigadora en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal Fluminense de Niterói, en Rio de Janeiro, Brasil. Colabora con el Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute desde mediados de la década de los noventa, primero ayudando a establecer una red de profesionales en la región y, posteriormente, contribuyendo al desarrollo del componente de recuperación de plusvalías del programa.

El trabajo actual de Furtado consiste en desarrollar un lenguaje más accesible, en particular para quienes no son economistas, para expresar las complejas ideas relacionadas con las políticas de recuperación de plusvalías, y responder a la fuerte necesidad de organizar y sistematizar los debates que suscita la implementación de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías en América Latina, tanto a nivel nacional como municipal. Furtado ha participado en numerosos cursos, conferencias y otros eventos en el campo de las políticas del suelo a lo largo de la década pasada.

Tras obtener su título de licenciada en arquitectura del Instituto Bennett de Rio de Janeiro, Furtado obtuvo su título de maestría en planificación urbana y regional otorgado por la Universidad Federal de Rio de Janeiro, y un doctorado en estructuras medioambientales urbanas de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo.

Land Lines: *¿Cómo y por qué se interesó por los asuntos relacionados con la recuperación de plusvalías?*

Fernanda Furtado: Como la mayoría de los planificadores urbanos de América Latina, mi formación académica en arquitectura no incluía el concepto de economía urbana. Nuestro sistema de planificación urbana y nuestras escuelas de urbanismo por lo general siguen un planteamiento espacial; las tradiciones normativas esencialmente no tienen en cuenta los mercados del suelo y sus efectos sobre la forma urbana o la estructura espacial del entorno edificado, como tampoco

los efectos que tienen las decisiones de planificación urbana sobre el funcionamiento del mercado del suelo.

Me intrigaba un fenómeno demasiado prevalente en las ciudades de América Latina como para ignorarlo: la disparidad entre la ocupación continua de zonas que carecen hasta de los elementos de infraestructura más básicos, junto a zonas totalmente urbanizadas que esperan ser absorbidas por el mercado. Esta peculiar característica de la urbanización en América Latina se atribuye en gran medida en la literatura a la escasez y a la inadecuada asignación espacial de los fondos públicos para la provisión de infraestructura urbana. Esa disparidad también está relacionada con la práctica de la especulación del suelo: es decir, la retención de suelo en zonas interiores o cercanas a las zonas de servicios, más que la compra y reventa especulativa como ocurre en los países desarrollados. Estos factores aparentemente contradictorios y sin relación entre sí en realidad están ligados y apoyados por un sistema institucional de cargas reducidas sobre el valor del suelo y una regulación limitada sobre el uso del suelo.

Land Lines: *¿Cómo pueden las políticas de recuperación de plusvalías abordar esta disparidad?*

Fernanda Furtado: Si examinamos de cerca el funcionamiento de los mercados del suelo en Brasil y en otros países de América Latina, vemos claramente la falta de aplicación de la legislación que regula la apropiación privada de los beneficios extraordinarios procedentes de las acciones públicas. La recuperación de plusvalías puede ser una respuesta natural a esta situación. No obstante, el problema es más complejo puesto que existe legislación e incluso instrumentos detallados en muchos países y jurisdicciones locales, y aún así no existe un historial sólido de experiencias concretas. Una combinación autoreafirmante de implementación ineficaz de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías y la interpretación ambigua de su lógica y sus funciones da lugar a un círculo vicioso, en el que las ambigüedades a la hora de entender el potencial de la recuperación de plusvalías menoscaba la implementación de los instrumentos, mientras que la imposibilidad de aprender de experiencias concretas dificulta aún más la superación de esas ambigüedades.

Land Lines: *¿Por qué ha resultado tan difícil poner en práctica políticas de recuperación de plusvalías?*

Fernanda Furtado: Este tema está profundamente arraigado en las características estructurales de la región, que afectan al papel del estado en el proceso de urbanización, su legado patrimonial y una tradición cultural que tiene consecuencias directas en la forma como se realiza la planificación, el desarrollo y la gestión de las ciudades. Por lo general, la gente acepta que es el deber del Estado proporcionar infraestructura y servicios, pero no relaciona esta tarea con la recaudación de impuestos por el suelo. Piensa que los precios elevados de la propiedad son un signo de riqueza, por lo que cuando los precios del suelo no aumentan, culpa al estado. Incluso los pobres valoran el suelo como una forma de riqueza, como sustituto de un sistema de seguridad social inadecuado y un mercado de capitales subdesarrollado. El suelo es el mejor recurso—y para muchos, el único—que pueden dejar a sus hijos.

Land Lines: *¿Puede ilustrar de qué manera está profundamente arraigada en la cultura urbana la apropiación privada de los incrementos de plusvalía derivados de la regulación del uso del suelo?*

Fernanda Furtado: En Leblon, un barrio acaudalado de Rio, el municipio aprobó recientemente una ordenanza para proteger el ambiente local aplicando medidas de conservación para algunos edificios de pocas plantas considerados representativos del carácter histórico del lugar. Sin embargo, otras propiedades de la misma zona, en especial las que servían de gasolineras y supermercados, permanecieron sujetas a los criterios normales de zonificación, lo que permitía su urbanización sin tales restricciones. Esta nueva legislación dio origen a fuertes protestas por parte de los propietarios de los edificios protegidos, quienes afirman que sus propiedades han perdido gran parte de su valor económico.

Esta situación es ilustrativa de cómo la gente concibe sus derechos privados de urbanización, incluso sus derechos potenciales o virtuales, y el papel de la zonificación tradicional como garantía de esos derechos. También demuestra la falta de entendimiento por parte de los funcionarios municipales sobre cómo manejar un asunto tan delicado, y de forma más general, sobre cómo podrían haber utilizado el principio de recuperación de plusvalía para resolver la situación. El tema fundamental es la equidad entre las propiedades afectadas y las no afectadas. Si el municipio hubiera aprobado un índice básico equivalente que igualara los derechos de urbanización de todas las propiedades de la zona, como se hizo en el plan maestro de Rio, al mismo tiempo que la ordenanza sobre conservación, la respuesta podría haber sido bastante diferente.

Land Lines: *¿Qué relación encuentra entre otras experiencias con la recuperación de plusvalías realizadas con éxito en Colombia y Brasil y la situación actual?*

Fernanda Furtado: Ambos países han internalizado al menos parte de la idea de recuperación de plusvalías de aumentar los recursos para satisfacer las necesidades de servicios de infraestructura, o como forma de promover la horizontalidad con respecto a los derechos de urbanización, sólo que de una forma diferente. Colombia tiene una sólida experiencia en el uso de cargas por valorización, gracias a las cuales los costos de la infraestructura urbana son financiados por quienes se benefician directamente de las plusvalías del suelo derivadas de las obras públicas. Brasil ha realizado experimentos en algunos municipios, como por ejemplo São Paulo, Porto Alegre y Curitiba, con la venta pública de derechos de edificación además de la zonificación regular. Ambas iniciativas han sido acusadas de varios inconvenientes, como la imposición de gravámenes fiscales inaceptables (desde un lado del espectro político), o de beneficiar sólo a los sectores pudientes y de no ser realmente redistributivas (desde el otro lado).

Land Lines: *¿Qué lecciones se pueden aprender de esas experiencias y de los debates que han suscitado?*

Fernanda Furtado: Las experiencias de Colombia y Brasil se percibieron más como formas pragmáticas de superar la escasez de recursos para financiar la urbanización que como políticas creadas deliberadamente para recuperar plusvalías del suelo. Usar un instrumento de recuperación

de plusvalías es sólo una medida intermedia entre otras dos acciones indispensables: la primera acción pública que origina la plusvalía, y la última acción que define el uso de los recursos capturados. No obstante, las experiencias de mayor éxito han sido aquellas en que las tres fases se relacionan con los mismos propietarios de suelo afectados.

Estas y otras experiencias y su evaluación muestran la necesidad de llegar a entender mejor lo que significa la recuperación de plusvalías y el papel que puede jugar en el diseño de un sistema de políticas del suelo. Por otro lado, cabe destacar que las experiencias de Colombia y Brasil, aunque frágiles y susceptibles a las críticas, no fueron en vano, ya que lograron superar algunas de las ambigüedades y desarrollar políticas de recuperación de plusvalía más coherentes consideradas ahora paradigmas en la región.

Land Lines: *¿Qué condiciones cree usted que permitirían un uso más eficaz de la recuperación de plusvalías?*

Fernanda Furtado: Para que la recuperación de plusvalías sea un elemento clave en la política del suelo urbano en América Latina, debe ser más completa y aplicarse al conjunto de la ciudad, no sólo a determinadas zonas. Tiene el potencial de cambiar las reglas que rigen la distribución de los costos y los beneficios de la urbanización, incluido el objetivo de la redistribución como condición necesaria. La intensa división socio-espacial entre ricos y pobres, además de las grandes diferencias en lo que respecta al acceso al suelo provisto de servicios, no pueden obviarse en el proceso de diseño de un sistema de política del suelo y de sus instrumentos correspondientes de recuperación de plusvalías.

Si la recuperación de plusvalías sólo aplica su función distributiva tradicional, de hecho puede acrecentar el problema. Por ejemplo, una herramienta utilizada en la región se basa en la idea de que la aprobación de regulaciones excepcionales en las zonas acomodadas causa una revalorización que puede ayudar a recaudar fondos para proporcionar viviendas asequibles en las zonas pobres. No resulta difícil comprender que esta medida pseudo-redistributiva sólo acentúa las diferencias intraurbanas que son el verdadero origen del problema de la urbanización en América Latina. Por otro lado, para salvar estos problemas históricos y estructurales, la recuperación de plusvalías es menos útil como forma de aumentar los presupuestos públicos que como conjunto de herramientas para establecer una disciplina en los mercados del suelo al minimizar el nivel de expectativas sobre los aumentos de plusvalía del suelo.

Land Lines: *¿De qué manera contribuye el Instituto Lincoln al debate sobre recuperación de plusvalías?*

Fernanda Furtado: La colaboración mutua y la divulgación de experiencias es crucial, y el Instituto Lincoln desempeña un papel muy importante en la promoción de cursos y seminarios regionales e investigaciones comparativas. Esta labor fomenta el debate sobre algunos temas y malentendidos fundamentales que siguen dificultando el diálogo, como los límites sobre los derechos de urbanización o el supuesto impacto sobre la inflación de las herramientas de recuperación de plusvalías. Como resultado, algunos municipios han mostrado un gran interés en estos conceptos,

políticas e instrumentos.

En este momento estoy preparando material para una plataforma basada en el sitio Web del Instituto, que pondrá todo el material producido a lo largo de la última década sobre recuperación de plusvalías en América Latina a disposición de todos los planificadores urbanos, funcionarios públicos y académicos interesados en el tema. La idea no es sólo reunir informes de investigación, casos prácticos y experiencias reales, sino también poder acceder a legislación e instrumentos pertinentes. Se incluirá una bibliografía y un glosario de términos para ayudar al público a familiarizarse con el tema. En resumen, aunque la recuperación de plusvalías no es exactamente un concepto nuevo, queda mucho por aprender sobre la forma de desarrollar esta idea en el entorno urbano de América Latina.

Land Lines: *¿Cómo ayudará este material a los planificadores urbanos en el futuro?*

Fernanda Furtado: Estoy convencida de que los planificadores urbanos del futuro de América Latina se beneficiarán enormemente de un mayor conocimiento de los valores de mercado que se obtendrán al definir mejor el uso del suelo, y de la forma como ese conocimiento puede aplicarse internamente en proyectos urbanos. En la búsqueda de este objetivo, he estado trabajando en la “traducción” de la economía urbana y los problemas básicos de política del suelo para que resulten comprensibles para quienes no son economistas. He probado algunos de estos materiales con mis estudiantes de licenciatura y posgrado, y están fascinados por las nuevas posibilidades y la responsabilidad de poder trabajar con estas nuevas herramientas para diseñar proyectos urbanos.

IMPACTOS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SUELO

Uso de suelo y desarrollo urbano

7.5.1

Entrevista con Francisco Sabatini

Octubre 2004

Francisco Sabatini, sociólogo y urbanista, es profesor de la Universidad Católica de Chile en Santiago, donde imparte cursos de planificación y estudios urbanos y realiza investigaciones en segregación residencial, captura de plusvalías y conflictos ambientales. Sabatini combina sus labores académicas con trabajos de investigación para organizaciones no gubernamentales y proyectos de acción en aldeas y barriadas. Tras el retorno de Chile a la democracia en 1990, se desempeñó en los gobiernos democráticos subsiguientes como asesor del Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile y como miembro del Consejo Consultivo Nacional del Medio Ambiente. Es autor de numerosas publicaciones en libros y revistas y ha ejercido la docencia en varios países principalmente de América Latina. Durante largo tiempo ha colaborado con el Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln como autor de cursos, instructor e investigador.

Land Lines: *¿Por qué es tan importante el tema de la segregación residencial para la política de suelos y la planificación urbana en general?*

Francisco Sabatini: La zonificación —instrumento básico de la planificación urbana— consiste en segregar o separar actividades y consolidar áreas urbanas homogéneas con propósitos ya sea de exclusión o bien de inclusión. A nivel municipal, esta herramienta de planificación fue introducida en Frankfurt, Alemania, en 1891 y se adoptó en otros sitios para hacer frente a los problemas ambientales y sociales resultantes de la urbanización e industrialización aceleradas. En las ciudades modernas, el uso difundido de la zonificación para separar actividades y grupos diferentes ha exacerbado éstos y otros problemas. Ha empeorado el tráfico y la contaminación del aire debido al aumento de los viajes en automóvil para desplazarse por la ciudad, y contribuido al deterioro ambiental y a la formación de guetos urbanos plagados de diversos síntomas de desintegración social como son índices crecientes de deserción escolar, embarazo de adolescentes y drogadicción.

Indudablemente el afán en pro de la segregación social ha sido por largo tiempo un componente

de la zonificación excluyente, junto con planteamientos referentes a los riesgos ambientales y sanitarios. La afluencia de familias de clase obrera e inmigrantes suele considerarse indeseable y amenazadora desde el punto de vista político, y la zonificación ha servido para segregar dichos grupos. Las formas más negativas de la segregación social son la discriminación étnica y religiosa. Cuando un gobierno nacional se autodefine en términos religiosos, étnicos o raciales, la segregación residencial suele enraizarse como una severa manifestación de la discriminación, la intolerancia y explotación humana, tal como ocurre en Irlanda, Sudáfrica e Israel. No obstante, la segregación puede ser positiva, como es el caso de muchas ciudades del mundo en donde la proliferación de enclaves étnicos ha sido un elemento de enriquecimiento social.

Land Lines: *¿Cuáles son los impactos económicos de la segregación?*

Francisco Sabatini: Además de sus efectos urbanos y sociales, la segregación residencial es un aspecto importante de la política de suelos porque está estrechamente relacionada con el funcionamiento de los mercados del suelo y motiva a las familias a ir en busca de seguridad económica y de formar activos intergeneracionales. En las ciudades de rápido crecimiento de economías inestables y tradición inflacionaria, los aumentos en el precio del suelo se convierten en una oportunidad para que hogares de todos los niveles sociales alcancen sus metas. No es por casualidad que el porcentaje de propietarios de viviendas sea comparativamente alto en las ciudades latinoamericanas, incluso en los sectores pobres. La valoración del suelo parece ser una motivación importante de los procesos de autosegregación de las clases media y alta. Además, el aumento de los precios del suelo limita el acceso al suelo urbanizado y contribuye a la segregación espacial. De hecho, las investigaciones realizadas por el Instituto Lincoln indican que el problema principal del suelo en las ciudades latinoamericanas es la escasez de terrenos urbanizados costeados, más que la escasez del suelo en sí misma.

Land Lines: *¿Por qué es tan importante la segregación residencial en América Latina?*

Francisco Sabatini: Dos de las características más sobresalientes del panorama latinoamericano son la desigualdad socioeconómica y la segregación residencial urbana. Si bien es cierto que existe una relación obvia entre ambos fenómenos, el uno no es un mero reflejo del otro. Por ejemplo, los cambios en la desigualdad del ingreso en las ciudades brasileñas no vienen necesariamente acompañados por cambios equivalentes en la segregación espacial. No obstante, la segregación residencial tiene estrecha relación con los procesos de diferenciación social, y en ese sentido está profundamente arraigada en las ciudades de economías diversas de la región.

El explosivo aumento del índice de delitos y problemas sociales asociados de los barrios pobres segregados espacialmente ha convertido la segregación en un asunto político crítico. Pareciera que estos barrios están evolucionando de la fase de “pobreza esperanzadora” que predominaba antes de las reformas económicas de la década de 1980, al ambiente desolador y sin esperanza de los guetos urbanos. Cuánto de este cambio se debe a la segregación residencial, es algo que no se sabe

a ciencia cierta ni se ha investigado en profundidad. Yo creo que en el ambiente actual de regímenes laborables “flexibles” (sin contratos, sin control de reglamentos laborales, etc.) y de alienación de la sociedad civil de las políticas formales, la segregación residencial agrega un nuevo componente a la exclusión social y a la desolación. En el pasado, la aglomeración espacial de los pobres tendría a ser soporte de las organizaciones sociales de los pobladores y a potenciar su función dentro de un sistema político predominantemente elitista.

Land Lines: *¿Qué características presenta la segregación residencial en América Latina en contraste con el resto del mundo?*

Francisco Sabatini: En comparación con sociedades caracterizadas por una fuerte movilidad social (p. ej., Estados Unidos), la segregación espacial en América Latina se usa con menos frecuencia como medio para destacar identidades sociales y étnicas. Brasil, al igual que los Estados Unidos, tiene una historia de esclavitud y altos niveles de inmigración, y es además una de las sociedades más dispares del mundo; sin embargo, en las vecindades residenciales del Brasil parece haber mucho menos segregación étnica o de renta que en los Estados Unidos.

Al mismo tiempo, las élites y la clase media en ascenso de las ciudades latinoamericanas se concentran en las áreas pudientes, aunque en muchos casos estas áreas tienen también una gran diversidad social dado que grupos de bajos recursos se mudan fácilmente a ellas, en marcado contraste con la tradición de los adinerados suburbios angloamericanos, que tienden a conservar su homogeneidad social y económica con el paso del tiempo.

Otro patrón espacial digno de mencionar es que los barrios pobres segregados de América Latina están predominantemente situados en la periferia de las ciudades, en semejanza a lo que ocurre en Europa continental y a diferencia de muchas ciudades angloamericanas, cuyos pobres se concentran en el centro. En América Latina, las poderosas clases altas han instituido reglamentos y códigos urbanos, como también influenciado las inversiones públicas con objeto de excluir al pobre “informal” de algunas de las zonas más modernas. Esta exclusión esconde en cierto modo el subdesarrollo de sus ciudades y países.

Finalmente, la existencia de una cultura cívica de integración social en América Latina se manifiesta en un ambiente físico de mezclas sociales que podría tener relación con la tradición católica y el fenómeno del mestizaje. El mestizo es una figura importante en la historia latinoamericana. Vale la pena destacar el hecho de que en el idioma inglés no exista el equivalente de la palabra mestizo, y que pareciera que las ciudades protestantes angloamericanas están renuentes a estimular las mezclas sociales y espaciales. Las políticas de suelo que busquen impedir la formación de los guetos urbanos pobres deberían abocarse a expandir esta herencia cultural latinoamericana que podría además influir sobre la segregación residencial en otros lugares.

Land Lines: *¿Qué tendencias observa usted en cuanto a la segregación residencial en América Latina?*

Francisco Sabatini: Hay dos tendencias mayoritarias, ambas estimuladas por las reformas económicas de la década de 1980: (1) el desplazamiento de los adinerados barrios cerrados (“urbanizaciones enrejadas”) y otros megaproyectos hacia áreas periféricas de bajos recursos; y (2) la proliferación de la desintegración social (“efecto gueto”) en las vecindades marginales. La invasión de la periferia urbana por grandes proyectos de construcción estimula la elitización de zonas que de otra manera probablemente terminarían como asentamientos de bajos recursos, y produce cuantiosas ganancias para algunos. También acorta la distancia física entre los pobres y otros grupos sociales, a pesar de que esta nueva forma de segregación residencial es más pronunciada debido a la alta homogeneidad de quienes viven en los barrios cerrados y a que la presencia de muros o cercas refuerza la imagen de exclusión. Debido a la situación periférica de estos nuevos proyectos, los procesos de elitización deben estar apoyados por infraestructuras regionales modernas, principalmente caminos. Si un buen número de los habitantes pobres fuera propietario de los suelos, se podría impedir su completa expulsión de estas áreas elitizadas y alcanzar un mayor grado de diversidad social.

La segunda tendencia consiste en la desintegración social de esas vecindades pobres donde se ha agregado la exclusión económica y política a la segregación espacial tradicional, tal como se mencionó anteriormente.

Land Lines: *¿Qué deberían saber los funcionarios de política de suelos de América Latina y otras regiones acerca de la segregación residencial, y por qué?*

Francisco Sabatini: La segregación residencial no es un subproducto necesario de los programas de viviendas populares ni del funcionamiento de los mercados del suelo, ni tampoco es un reflejo espacial obligatorio de la desigualdad social. Las políticas de suelo orientadas a controlar la segregación residencial podrían contribuir a detener la expansión del “efecto gueto”. Además, las autoridades deberían considerar instituir medidas dirigidas a democratizar la ciudad, en especial en lo que se refiere a la distribución de inversiones en la infraestructura urbana. Políticas tales como el presupuesto participativo implementado en Porto Alegre y otras ciudades brasileñas podrían ser indispensables para ayudar a combatir uno de los pilares de la segregación residencial de las ciudades latinoamericanas, a saber: las inversiones públicas sesgadas hacia las áreas adineradas.

Land Lines: *¿De qué manera aborda estos problemas su trabajo con el Instituto Lincoln?*

Francisco Sabatini: La segregación residencial, a pesar de ser ampliamente reconocida como un asunto urbano de importancia, ha sido escasamente investigada en el ambiente académico y mayormente descuidada por las autoridades de políticas de suelos. Con el apoyo del Instituto, he estado dando clases sobre el tema en varias universidades latinoamericanas durante el último año para promover la discusión entre profesores y alumnos de departamentos de planificación urbana y desarrollo del suelo. Asimismo, dirijo una red de expertos que recientemente preparó un curso

de ocho sesiones sobre segregación residencial y mercados del suelo en ciudades de América Latina y que ofrecemos en formato de CD-ROM para funcionarios y educadores, con el objeto de apoyar la enseñanza, investigación y discusión sobre este tema.

Land Lines: *¿Puede explicarnos su nueva función como contraparte del Instituto Lincoln en Chile?*

Francisco Sabatini: Este año inauguramos el Programa de Apoyo al Diseño de Políticas Urbanas de la Universidad Católica de Chile en Santiago. El consejo directivo del programa está formado por miembros del parlamento, funcionarios de alta jerarquía, líderes comerciales, investigadores, asesores y representantes de organizaciones no gubernamentales. Con su enfoque en la política de suelos, particularmente en el financiamiento del desarrollo urbano e integración social residencial, este consejo se encargará de identificar objetivos importantes de la política de suelo y estrategias adecuadas para lograrlos, incluidas actividades en los aspectos de capacitación, investigación de política aplicada y difusión de los resultados.

La primera tarea del consejo es estimular y ampliar la discusión del proyecto de reforma de las principales políticas y leyes urbanas, enviado recientemente por el gobierno al parlamento chileno. A partir de la implementación de las políticas de liberalización de los mercados de suelo urbano durante la dictadura militar a finales de los 70, prácticamente se había eliminado el debate sobre las políticas urbanas y Chile había perdido su posición de liderazgo regional en tales asuntos. A esta falta de discusión han contribuido las nociones excesivamente simplistas que hay sobre la operación y el potencial de los mercados del suelo, y especialmente —debido, en parte, al sesgo ideológico— sobre los orígenes de la segregación residencial. Es necesario visualizar tanto los mercados del suelo como los procesos de segregación residencial como escenarios de importancia urbana y social crítica. Queremos reintroducir a Chile en este debate, y en la última década hemos contado con la ayuda del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln y de sus redes de expertos para lograr ese objetivo.

REFERENCIAS

- Sabatini, Francisco, y Gonzalo Cáceres. 2004. *Barrios cerrados: Entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- ———. *Recuperación de plusvalías en Santiago de Chile: Experiencias del Siglo XX*. Santiago: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, Francisco, Gonzalo Cáceres y Gabriela Muñoz. 2004. Segregación residencial y mercados de suelo en la ciudad latinoamericana. CD-ROM. *Espaço e debates*. Segregações urbanas 24(45).

7.5.2

Intervenciones urbanas a gran escala: el caso de Faria Lima en São Paulo

Ciro Biderman, Paulo Sandroni y Martim O. Smolka | Abril 2006

Los proyectos de reurbanización a gran escala (denominados grandes proyectos urbanos o GPU) plantean muchas dudas sobre las consecuencias de la urbanización subsiguiente provocada por la intervención. Los GPU se caracterizan por el impacto que tienen en una parte significativa de la ciudad, a menudo con el uso de algunos nuevos instrumentos fiscales o reguladores y la participación de una amplia red de agentes e instituciones. Se espera que estos proyectos afecten los precios del suelo, reciclen la infraestructura y las instalaciones existentes o creen otras nuevas, y atraigan otras construcciones nuevas.

Los GPU como instrumento de política urbana han sido objeto de controversia y debate considerable en toda América Latina. Se argumenta a menudo que promueven la exclusión social y la renovación de edificios para aspiraciones de la clase media, tiene efectos limitados en la estimulación de actividades inmobiliarias y requieren grandes subsidios públicos (a veces ocultos) que a menudo quitan recursos fiscales de otras necesidades urbanas. A pesar de su creciente popularidad en América Latina, existe poca evidencia empírica para apoyar estas críticas.

Este artículo presenta el caso de un GPU introducido en São Paulo, Brasil, en 1996 como una “operación urbana” para reurbanizar un área de ingresos medios que constaba en su mayor parte de hogares unifamiliares que iba a ser atravesada por la prolongación de la Avenida Faria Lima. El proyecto es conocido como el Consorcio de Operaciones Urbanas de Faria Lima (OUCFL). Examinamos los principios económicos que afectan el rendimiento fiscal del proyecto y su oportunidad para recuperar plusvalías, evaluamos los cambios en densidad residencial y analizamos los cambios en la distribución de ingresos y la estructura de la propiedad. Por último, ofrecemos algunas sugerencias de políticas sobre cómo y cuándo usar esta clase de instrumento en función de estas evaluaciones.

¿QUÉ ES UNA OPERACIÓN URBANA?

Una operación urbana es un instrumento legal que trata de proporcionar a los gobiernos locales el poder de llevar a cabo intervenciones relacionadas con mejoras urbanísticas y de planificación municipal en asociación con el sector privado. Identifica un área particular dentro de la ciudad que tenga el potencial de atraer inversiones inmobiliarias privadas para beneficiar a la ciudad en su totalidad. Los índices de planificación municipal apropiados (es decir, zonificación y otros reglamentos sobre coeficientes de construcción, índices de ocupación y usos del suelo) se redefinen según un plan maestro, y las inversiones se hacen en infraestructura nueva o reciclada.

Una operación urbana permite a la municipalidad recuperar (a través de medios negociados u obligatorios) los incrementos del valor del suelo relacionados con los subsiguientes cambios de uso del suelo. En comparación con otros instrumentos de recuperación de plusvalías, estos fondos están destinados o justificados dentro del perímetro del proyecto y serán compartidos entre el gobierno y el sector privado para inversiones en infraestructura urbana y subsidios de las inversiones inmobiliarias privadas para apoyar el proyecto mismo.

Cada operación urbana en Brasil es propuesta por el poder ejecutivo y aprobada por el poder legislativo de la jurisdicción. En el caso de São Paulo, esta autoridad fue creada en la Ley Orgánica Municipal (Constitución de la Ciudad) en 1990, que se incluyó más adelante en la nueva ley de urbanización brasileña (Estatuto de la Ciudad de 2001). Los primeros proyectos propuestos fueron la Operación Anhangabaú (más tarde ampliada como parte de la Operación Centro de la Ciudad y denominada Operación del Centro) y Água Branca, seguida por las operaciones de Água Espraiada y Faria Lima. Después de aprobar el nuevo Plan Maestro de la ciudad en 2001, se generaron otras nueve operaciones urbanas. Se espera que estos trece proyectos afecten del 30 al 40 por ciento del área edificable de la ciudad de São Paulo.

FINANCIACIÓN DE FARIA LIMA

La operación urbana de Faria Lima (OUCFL) fue propuesta y aprobada en 1995 con el objetivo de obtener recursos privados para financiar las inversiones públicas necesarias para comprar suelo e instalar infraestructura con el fin de ampliar la Avenida Faria Lima. Se estimó que estos costos ascendían a aproximadamente US\$150 millones, dos tercios para adquisición de suelo y un tercio para la avenida en sí. Al proyecto se opusieron muchos interesados por motivos que iban desde el origen de los fondos (es decir, avanzados del presupuesto local a través de una deuda nueva) hasta preocupaciones del vecindario (una de las cuales pudo mantener sin cambios los coeficientes de edificabilidad [floor area ratio o FAR] y excluirlos legalmente de la zonificación de OUCFL) y problemas de diseño técnico.

Los estudios técnicos realizados en su momento indicaban que sería posible aprovechar 2.250.000 metros cuadrados potenciales más de los ya permitidos por la legislación de zonificación de la ciudad y consecuentemente se modificaron los FAR. Estos derechos de construcción adicionales fueron garantizados contra un pago mínimo del 50 por ciento de su valor de mercado

usando el instrumento existente *Solo-Criado* (venta de derechos de construcción). La OUCFL despertó gran interés por parte de empresarios inmobiliarios. No obstante, este instrumento también fue cuestionado por su falta de transparencia, su enfoque de “proyecto a proyecto”, y la arbitrariedad en la forma en que se establecieron precios relevantes que después se usaron para calcular el valor de los derechos de construcción adicionales.

En agosto de 2003 ya se había autorizado un total de 939.592 metros cuadrados, o casi el 42 por ciento de los 2.250.000 metros cuadrados totales posibles. Se aprobaron más de 115 proyectos inmobiliarios, incluidos casi el 40 por ciento de edificios comerciales y el 60 por ciento de edificios residenciales de alta calidad. No obstante, los recursos (aproximadamente US\$280 millones) obtenidos de estos proyectos aprobados no habían compensado completamente los gastos (US\$350 millones, incluidos el capital más los intereses) relacionados con la ampliación de la avenida, teniendo en cuenta los elevados intereses reinantes en Brasil durante los casi ocho años desde la ejecución de los gastos. Así, aproximadamente el 80 por ciento del costo (aunque más que lo anticipado) se ha recuperado mediante el proceso de Venta de Derechos de Construcción. Desde julio de 2004, la compensación de estos fondos de avance se obtuvo mediante el ingenioso y nuevo mecanismo de recuperación de plusvalías conocido como CEPAC, sigla que significa Certificado de Potencial Adicional de Construcción. Un CEPAC representa un metro cuadrado.

LA INTRODUCCIÓN DE CEPAC

Aunque los CEPAC se definieron en el Estatuto de la Ciudad de 2001 de Brasil, no fueron aprobados por el CVM (equivalente brasileño de la Comisión de Bolsa y Valores de EE. UU.) como libremente comerciables en la Bolsa de Valores Brasileña hasta diciembre de 2003. El reglamento establece que el precio de cada certificado sea definido por una subasta pública y que puedan ejecutarse en cualquier momento los metros cuadrados correspondientes de derechos de construcción (que también incluyen cambios de uso e índices de ocupación) expresados en cada certificado. El reglamento indica también que se pueden emitir nuevos lotes de certificados (y venderse en subastas) sólo después de confirmarse que los recursos capturados por la venta previa han sido destinados de forma efectiva al proyecto. Para asegurar este uso designado, los ingresos se depositan en una cuenta especial, no en la tesorería municipal. Desde el punto de vista de los inversores privados, esta designación asegura la aceptabilidad de este instrumento de recuperación de plusvalías a su propia valorización. Al emitir un número menor de certificados que el número de derechos de construcción potenciales —es decir, al gestionar su escasez— el sector público puede beneficiarse de la valorización y poder así recuperar la plusvalía “ex-ante” (Afonso 2004, 39).

La aprobación final de los CEPAC para la OUCFL y todos los pasos necesarios para lanzarlos al mercado financiero se produjo a mediados de 2004, y la primera subasta a finales de diciembre de 2004 generó casi 10 millones de reales (unos US\$4 millones), correspondientes a la venta de unos 9.000 CEPAC de un grupo autorizado de 650.000 metros cuadrados. Los certificados de OUCFL se vendieron a un valor nominal de 1.100 reales (unos US\$450) por metro cuadrado sin un precio

adicional como resultado del proceso de licitación.

Esta situación contrasta con la operación urbana de Água Espraiada, que se esperaba que fuera completamente financiada por CEPAC desde su inicio. En su tercera subasta, los certificados ya estaban alcanzando los 370 reales por certificado en vez del valor nominal de 300 reales fijado para esta operación. Una subasta más reciente en Água Espraiada vendió 56.000 CEPAC y alcanzó 21 millones de reales (US\$9,5 millones), reflejando un precio por certificado de 371 reales. Este contraste de precios refleja los distintos valores nominales originales en los dos proyectos. En el caso de OUCFL los urbanizadores compraron (y acumularon) derechos de construcción por adelantado, para beneficiarse de las reglas más flexibles antes de las aprobaciones de la CVM. El precio de los certificados en Faria Lima empezó siendo de más de 1.100 reales porque es un área más valorada. En Água Espraiada los urbanizadores estaban dispuestos a pagar un precio mayor que el valor nominal original, ya que los certificados eran menos caros y había una mayor demanda.

IMPLICACIONES DE LOS PRECIOS DEL SUELO

Los precios del suelo sin ocupar y de las áreas urbanizadas experimentaron un aumento considerable en algunos bloques dentro del perímetro de OUCFL durante los años 90, pero disminuyó en otros bloques. No obstante, el precio promedio del metro cuadrado de nueva urbanización descendió en toda la región metropolitana de São Paulo (RMSP) en todas las franjas de precios, cuando se comparan los precios promedio de 1991 a 1996 con los de 1996 a 2000.

Después de controlar por una serie de atributos relacionados con el carácter variable de las urbanizaciones y su ubicación, las estimaciones de precios mostraron un aumento relativo inequívoco después de haber dado comienzo a la operación. El precio promedio por metro cuadrado dentro del perímetro de OUCFL aumentó de 1.680 reales en el período de 1991–1996 a 1.920 reales en el período de 1996–2001, lo que representa un aumento del 14 por ciento, mientras que los precios en la RMSP disminuyeron de 1.210 a 1.060 reales, lo que representa un descenso del 12 por ciento en el mismo período (1,95 reales/1,00 dólares estadounidenses en diciembre de 2000). Así pues, el precio por metro cuadrado en OUCFL era aproximadamente un 26 por ciento mayor que el de RMSP. El precio por metro cuadrado en OUCFL fue un 38 por ciento mayor que el precio promedio en la RMSP en 1991–1996, y aumentó a un 81 por ciento en 1996–2001.

¿Fue este aumento capturado por la municipalidad el previsto? Considerando que el costo de la construcción es en promedio aproximadamente igual a 1.000 reales por metro cuadrado, la subasta de 2004 (la única hasta ahora) capturó casi todo el valor añadido a los precios actuales. El sistema previo anterior a CEPAC capturó aproximadamente el 50 por ciento o más, dependiendo de la capacidad y del éxito de los negociadores municipales, y de la exactitud del precio de referencia. CEPAC ahora cambia este porcentaje y el valor nominal del instrumento puede recuperar todo el incremento del valor o incluso más, dependiendo de la relación de este valor nominal con los precios del mercado, y de los resultados de futuras subastas. Al comparar un proyecto de reurbanización financiado completamente por bonos de construcción (como CEPAC) y otro financiado

totalmente por tributos inmobiliarios generales, no existe ninguna duda de que el anterior es menos regresivo que este último. Incluso con un tributo inmobiliario progresivo, con tasas que aumenten según los valores, parte de los costos serían pagados por hogares más pobres.

Esta evidencia de que aproximadamente el 80 por ciento del costo del proyecto ya se ha recuperado, en combinación con la subasta de los derechos de construcción restantes mediante CEPAC y el impacto de la apreciación de la propiedad en los ingresos de tributos inmobiliarios actuales, indica que el proyecto no sólo debe pagarse por sí mismo sino que realmente genera una plusvalía fiscal para la ciudad en general en los siguientes cinco o siete años.

En efecto, los cambios causados al sustituir casas unifamiliares más antiguas por nuevos edificios residenciales y comerciales produjeron un cambio sustancial en la recaudación de tributos inmobiliarios en el área de la OUCFL. Muchas parcelas e incluso bloques enteros habían sido ocupados por casas de uno o dos pisos construidas en los años 50. Muchas de estas estructuras tenían derecho a un coeficiente de descuentos por obsolescencia de hasta un 30 por ciento del tributo inmobiliario. Fueron reemplazadas por edificios nuevos, más altos y de mayor calidad para los que el descuento era nulo. Nuestras estimaciones indican que las diferencias en recaudación de tributos inmobiliarios por metros cuadrados construidos puede haber aumentado al menos 2,7 veces y hasta 4,4 veces más. Es decir, el tributo inmobiliario promedio por metro cuadrado aumentó a un mínimo de 588,50 reales hasta un máximo de 802,50 reales desde 220,95 reales si la casa tenía más de 25 años, o desde 179,70 reales si la casa tenía más de 30 años.

IMPLICACIONES SOCIALES

El caso de la OUCFL ofrece una oportunidad única para cuantificar cambios en las características de residentes antes y después de la intervención, ya que hay datos disponibles a nivel de seguimiento del censo para 1991 y 2000, y la intervención empezó en 1996. Nuestro análisis de renovación y desplazamiento de residentes más pobres confirma principalmente las conclusiones de Ramalho y Meyer (2004) de que los ingresos promedio han aumentado relativamente en la mayoría de los bloques dentro del perímetro de la OUCFL. En lo que se refiere a las normas brasileñas, la clase media-alta fue desplazada de la región por el 5 por ciento más rico de hogares en el área metropolitana. Los datos del censo también mostraron que la densidad residencial descendió entre 1991 y 2000, de 27 a 22 residencias por hectárea, aunque estas cifras pueden estar distorsionadas porque reflejan la razón de residencias totales en todo el área, no un promedio de las razones por parcela donde se convirtió el uso del suelo.

Los datos de 1991 indicaron que la población ya estaba abandonando el área de la OUCFL antes de la aprobación de la operación urbana, pero este éxodo se intensificó después de 1996, generando parcelas desocupadas en el proceso de configuración del sitio para acomodar a las nuevas urbanizaciones de edificios altos. Al mismo tiempo, aumentó la densidad de construcción. El número promedio de pisos por nuevo edificio en el área aumentó de 12,6 en el período de 1985–1995 a 16,7 en el período de 1996–2001. El número de viviendas por edificio aumentó de 37,1 a 79,6 en los mismos períodos.

Esta contradicción aparente entre la menor densidad residencial y el mayor número de viviendas se explica en parte por la construcción de edificios comerciales que reemplazaron muchas residencias unifamiliares en parcelas pequeñas o de tamaño promedio. La OUCFL provocó una concentración inmobiliaria considerable, ya que los nuevos edificios comerciales y residenciales reemplazaron las casas y requirieron áreas de suelo más grandes para proyectos arquitectónicos de clase alta. Los 115 proyectos aprobados entre 1995 y agosto de 2003 que solicitaron aumentos en los coeficientes de utilización requerían un total de 657 parcelas, o un promedio de 5,7 parcelas por proyecto.

La combinación del aumento en nivel de ingresos y la reducción en densidad de hogares indican que el proceso de renovación avanzó dentro y fuera de la región de la OUCFL durante los años 90. No obstante, éste no es un caso clásico de renovación para la aspiración de clases medias, donde las familias pobres son expulsadas de un área debido a diversas presiones socioeconómicas. En este caso fueron mayormente las clases medias-altas quienes fueron desplazadas. Excepto en lo que se refiere al pequeño núcleo de favelados restantes (Favela Coliseu), la región estaba ya ocupada por personas que pertenecen a los sectores más ricos de la sociedad.

ALGUNAS OBSERVACIONES DE POLÍTICA

Este artículo contribuye al debate sobre la gestión social de valoración del suelo proporcionando evaluaciones de datos reales y elementos económicos. Estos elementos faltaban en la mayoría de los análisis, y creemos que este vacío en las publicaciones ha contribuido a una interpretación incompleta de las implicaciones de una operación urbana y a recomendaciones de política pública equivocadas.

Nuestra conclusión es que el mecanismo de financiación de CEPAC por sí mismo no aumenta la característica regresiva de las operaciones urbanas, ya que sin esos bonos de derechos de construcción toda la inversión en reurbanizaciones sería financiada por impuestos generales. Si el proyecto de la OUCFL fuera inadecuado en términos de distribución de ingresos, hubiera sido aún peor sin el mecanismo de recuperación de plusvalías. En vez de eso, CEPAC y el mecanismo de recuperación de plusvalías usado previamente ofrecieron dos características deseables en cualquier inversión pública: cobrar a los nuevos terratenientes es al menos neutro en términos de distribución de ingresos; y los beneficiarios principales terminan por pagar el proyecto.

Además, el mecanismo de operación urbana ofrece incentivos para la reurbanización. Dado que la mayoría de los proyectos aumentan los precios del suelo y echan a los pobres de la región, sería mejor invertir todo el presupuesto municipal en proyectos a pequeña escala. Esto es lo opuesto a lo que ocurrió con la reurbanización de la rica área adyacente de Berrini donde los urbanizadores decidieron la forma de concentrar su inversión, resultando en una concentración aún mayor de ingresos que en el área de la OUCFL. Debido a la falta de acción de los gestores de política en ese caso, la municipalidad no capturó ningún valor de Berrini, pero pagó el costo completo de la infraestructura.

El uso de bonos de derechos de construcción puede disminuir el aspecto regresivo de la urbanización, pero hacer que un proyecto sea verdaderamente progresivo requiere atención en el lado de los gastos, financiando toda la inversión a través de instrumentos como CEPAC. La limitación principal sobre la distribución de beneficios a los pobres es que la ley establece que todos los fondos recogidos mediante la recuperación de plusvalías (CEPAC u otros instrumentos) deben invertirse dentro del perímetro de la intervención. Una forma de que estas intervenciones sean más progresivas es invertir en actividades que suministren extras a los pobres, como transporte público, educación y salud. Además, la legislación importante permite que la administración seleccione un área dentro del perímetro de una operación urbana y la declare zona especial de interés social (ZEIS) donde las parcelas se pueden usar exclusivamente para vivienda social de bajos ingresos.

Otra alternativa es establecer áreas de vivienda social dentro del perímetro de la operación urbana. Al subsidiar viviendas de bajos ingresos con dinero de urbanizadores y nuevos terratenientes, no habría una distorsión de precios fuera de la industria de la vivienda. El subsidio resulta de la segmentación del mercado y de la transferencia de la renta adicional a hogares pobres. Se trata de una gestión social real de valoración del suelo.

REFERENCIAS

- Afonso, Luis Carlos Fernandes. 2004. Financiamento é desafio para governantes. *Teoria e Debate* Nº 58, Mayo-Junio: 36–39.
- Ramalho, T., e R.M.P. Meyer. 2004. *O impacto da Operação Urbana Faria Lima no uso residencial: Dinâmicas de transformação*. Mimeo. São Paulo: Lume/FAUUSP.
- Biderman, Ciro y Paulo Sandroni. 2005. *Avaliação do impacto das grandes intervenções urbanas nos preços dos imóveis do entorno: O caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima*. Lincoln Institute of Land Policy Research Report.

7.5.3

Efecto del sistema de autobús de transporte rápido sobre el valor del suelo: el caso de TransMilenio en Bogotá

Daniel A. Rodríguez y Carlos H. Mojica | Abril 2008

Durante la última década, el autobús de transporte rápido (BRT, por sus siglas en inglés) ha revolucionado la planificación del transporte regional en gran parte del mundo desarrollado y en vías de desarrollo. El BRT pasó de ser una opción de transporte marginal utilizada en unas pocas ciudades de Brasil y Australia a convertirse en una importante alternativa de transporte masivo para los gobiernos locales y nacionales.

El BRT no es un concepto único, sino que engloba una variedad de aplicaciones diseñadas para mejorar el nivel de servicio que proporciona el transporte masivo en autobús ofreciendo movilidad de forma económica y cómoda, similar a la que ofrece el ferrocarril urbano (Wright y Hook 2007, 11). Se basa en mejoras coordinadas en tecnología, infraestructura y equipamiento para conseguir un servicio de calidad (Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos 2001). Desde el punto de vista operativo, las aplicaciones del BRT incluyen autobuses con derecho de paso exclusivo, con estaciones dedicadas y abono de tarifas previo al abordaje, o autobuses que transitan por carriles de tráfico mixtos en las principales arterias de la ciudad.

Podría afirmarse que el concepto del BRT que goza del mayor reconocimiento es la provisión de un derecho de paso exclusivo para el transporte en autobús unido a la alta frecuencia del servicio. En Sudamérica, los sistemas BRT de Curitiba, en Brasil, y Bogotá, en Colombia, integran redes de carriles dedicados al uso exclusivo de autobuses articulados de gran capacidad, con embarque y desembarque rápido.

Doce ciudades latinoamericanas, tres australianas, siete estadounidenses, ocho asiáticas y dieciocho europeas han implementado sistemas BRT. En algunas los sistemas son completos mientras que en otras son líneas únicas. También hay sistemas actualmente en construcción en todo el mundo, como en Dar es Salaam en Tanzania, Jinán en China, Bolonia en Italia, Mérida en Venezuela y Auckland en Nueva Zelanda. En marzo de 2007, GTZ, la empresa federal de desarrollo de Alemania, estimó que había al menos 27 ciudades con procesos activos de planificación de sistemas

BRT, mientras que 14 sistemas estaban considerando su ampliación (Wright y Hook 2007).

El extraordinario éxito del BRT se debe en parte a la relación costo-efectividad y a la relativa flexibilidad de la inversión necesaria. Los sistemas BRT a menudo pueden transportar tantos pasajeros como los sistemas de ferrocarril urbano convencionales pero por una fracción del costo. Los sistemas BRT también son comparables a los sistemas de ferrocarril tipo metro, excepto en situaciones de muy alta demanda de pasajeros, superior a los 50.000 pasajeros por sentido y por hora. Igual que en el ferrocarril urbano, no obstante, la relación costo-efectividad del BRT se apoya en la capacidad de disponer de usos del suelo que concentran la actividad a lo largo de corredores del sistema. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, los sistemas BRT se han construido en corredores con una demanda comprobada.

INVERSIÓN EN TRANSPORTE Y URBANIZACIÓN/REURBANIZACIÓN DEL SUELO

También resulta plausible que los sistemas BRT puedan atraer una urbanización densa que a su vez mejore el sistema BRT en el futuro. Esta conexión recíproca entre inversión en BRT y urbanización ha sido el puntal del éxito en Curitiba. A pesar de la importancia de esta conexión para la viabilidad futura y la relación costo-efectividad de los sistemas BRT, aún disponemos de poca evidencia empírica. Dado el elevado número de ciudades que están considerando la construcción de nuevas líneas BRT o la ampliación de sus sistemas, resulta crucial comprender si se producirán cambios en la urbanización del suelo a fin de prever los beneficios del sistema y poder estimar el impacto fiscal de la inversión.

La teoría económica urbana proporciona un punto de partida para explicar cómo la inversión en transporte puede influir en la urbanización o reurbanización del suelo. Se espera que tal inversión proporcione beneficios de accesibilidad a quienes se ven afectados positivamente a través de la disminución del tiempo de desplazamiento que les brinda la inversión.

En un mercado del suelo metropolitano, se espera que la inversión en transporte proporcione ventajas en cuanto a accesibilidad a los terrenos cercanos a la inversión en comparación con los terrenos relativamente poco afectados por dicha inversión. Puesto que el número de terrenos que se benefician de las mejoras de accesibilidad es limitado, se espera que las familias y las empresas que valoren tales beneficios en un mercado competitivo estén dispuestas a pagar más por las propiedades que ofrecen buen acceso que por otras propiedades, suponiendo que las demás condiciones son iguales. En este sentido, los beneficios de acceso que ofrecen las inversiones en transporte, de existir, se capitalizarán en el valor de las propiedades.

La capitalización de los beneficios de accesibilidad estimula la urbanización potenciando el atractivo de los terrenos para su urbanización o reurbanización. Los terrenos que anteriormente no eran considerados candidatos preferenciales para la inversión inmobiliaria se tornan más atractivos después del anuncio o implementación de la inversión en transporte. Por otro lado, un terreno ya urbanizado o en fase de planificación puede urbanizarse más intensivamente como resultado del aumento de valor. Esta relación es la piedra angular de la urbanización enfocada hacia el transporte (ver Figura 7.5.3.1).

Figura 7.5.3.1 Flujograma de urbanización e inversión en transporte



Además del potencial urbanizable propiciado por la inversión en transporte, los aumentos en el valor del suelo también son relevantes para las finanzas municipales y la financiación de proyectos específicos. El éxito de instrumentos locales como la financiación mediante incrementos impositivos (*Tax Increment Financing*, o TIF) y la recuperación de plusvalías depende del valor del suelo y de los cambios de urbanización asociados al proyecto.

EL SISTEMA TRANSMILENIO DE BOGOTÁ

Bogotá, la capital de Colombia, tiene aproximadamente 6,8 millones de habitantes que ocupan aproximadamente 29.000 hectáreas de suelo urbanizado (Alcaldía Mayor de Bogotá 2003). Antes de TransMilenio, todo el transporte público de Bogotá lo proporcionaban choferes de autobús privados organizados en empresas o asociaciones, las cuales añadían o cancelaban servicios con poca supervisión por parte del gobierno. Los ingresos para los choferes del autobús estaban basados exclusivamente en las tarifas pagadas por los pasajeros, lo que provocaba una intensa competencia entre los conductores. Este marco operativo tuvo un costo social considerable, en congestión, calidad inadecuada y falta de seguridad (debido a la escasa inversión en mantenimiento de los vehículos). En 1999 los residentes experimentaban velocidades medias de desplazamiento en los autobuses de sólo 9 km/h durante el período de máxima actividad del día.

A finales de la década de 1990, preocupado por una oferta excesiva de capacidad del transporte, malas condiciones ambientales y de seguridad y velocidad decreciente de los autobuses, el gobierno municipal invirtió en una amplia red BRT, pero ésta cubría únicamente las zonas con alta demanda de transporte público. Las zonas de la ciudad donde no llegaba el BRT continuaron servidas por las asociaciones originales, y siguieron sufriendo el efecto medioambiental y de tiempo. La inversión en BRT, TransMilenio, formaba parte de una estrategia integrada más amplia para abordar los problemas de movilidad, reclamar los espacios públicos para los peatones y aumentar el acceso a zonas verdes.

TransMilenio se ha implementado en dos fases, con una tercera fase actualmente en proceso de diseño. La primera fase se planificó en 1998, se construyó en 1999–2000 y entró en funcionamiento en diciembre de 2000 en dos corredores. La segunda fase, que comenzó a funcionar a finales de 2003, añadió tres corredores más de forma paulatina. Todas las fases se han implementado a través de un exitoso acuerdo entre entidades públicas y privadas: el gobierno financia la infraestructura y supervisa las funciones de planificación a largo plazo, y las empresas privadas licitan la operación de conjuntos de rutas o zonas de influencia.

El sistema comprende una infraestructura especializada, que incluye carriles exclusivos para ofrecer una capacidad de alto servicio, estaciones de embarque cerradas y una flota racionalizada de autobuses articulados con sistema de cobro de tarifas en plataforma previo al embarque. Un servicio coordinado con rutas alimentadoras permite acceder a TransMilenio desde vecindarios alejados de la ruta del autobús. A noviembre de 2007, el sistema tenía 114 estaciones, operaba más de 1.000 autobuses y realizaba más de 1,4 millones viajes en sentido único por día a una velocidad media de 27 km/h.

Considerado como un excelente ejemplo de sistema BRT, el caso de Bogotá ilustra la transformación de corredores de transporte tradicionales afectados de una seria contaminación, problemas de seguridad y un entorno poco atractivo en un nuevo sistema que ofrece tiempos de desplazamiento considerablemente menores, menos ruido y menos emisiones de gases de efecto invernadero (Cain et al., 2006).

IMPACTO DE TRANSMILENIO SOBRE EL VALOR DEL SUELO

TransMilenio ha sido el centro de atención de al menos cuatro estudios que relacionan el valor del suelo con el sistema BRT (ver recuadro en la página 493). Aunque la evidencia hasta la fecha sobre la relación entre TransMilenio y el valor de las propiedades inmobiliarias ha resultado útil, su capacidad para influir en las políticas sigue siendo limitada. Por ejemplo, estos estudios se basan en datos transversales, por lo que resulta imposible identificar si el sistema BRT produjo el cambio en el valor del suelo, o si los planificadores fijaron las estaciones en lugares que ya eran bien valorados por los residentes. Asimismo, a pesar del interés por parte de los gobernantes en ampliar los sistemas BRT establecidos y en buscar formas de financiarlos, ningún estudio ha examinado si estas ampliaciones traen beneficios a las propiedades que ya disfrutaban del servicio del BRT.

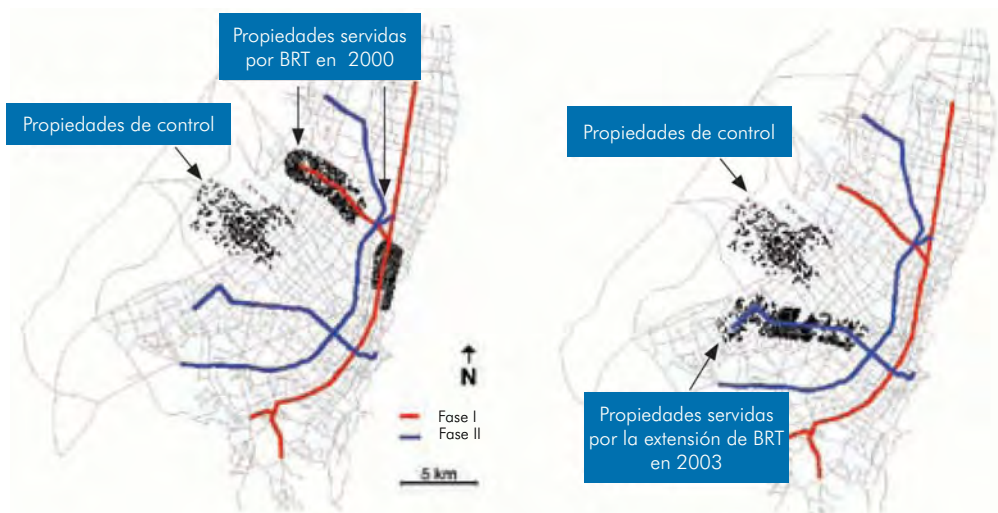
Utilizando los datos sobre los precios pedidos por las propiedades anteriores y posteriores al TransMilenio, examinamos si los precios cambiaron a medida que se ampliaba el sistema. Comprender en qué medida han cambiado los precios en Bogotá es particularmente importante dada la extensa experiencia del gobierno colombiano con los instrumentos de recuperación de plusvalías del suelo y el aumento del interés por encontrar nuevas fuentes de financiación para futuras ampliaciones del BRT (Furtado 2000).

Nuestros datos se tomaron de una muestra de propiedades en la zona metropolitana de Bogotá entre 2001 y 2006. La fase II de la ampliación del TransMilenio, abierta al público en diciembre de 2003, proporcionó el escenario del estudio. En el análisis utilizamos propiedades unifamiliares ubicadas en un radio de 1 km del sistema BRT que se beneficiaron de la ampliación del sistema de una o dos formas: obteniendo acceso local a TransMilenio gracias a la ampliación, u obteniendo acceso regional gracias al mayor alcance de la red, lo que denominamos “efecto de la red”.

Para medir los efectos de la red utilizamos propiedades que anteriormente sólo tenían acceso local a una estación de TransMilenio, pero que ahora se benefician del mayor alcance del sistema BRT. Por otro lado, las propiedades que no tenían acceso local a TransMilenio antes de diciembre

de 2003, pero que también se beneficiaron de la ampliación, sirvieron para examinar los efectos del acceso local (ver Figura 7.5.3.2).

Figura 7.5.3.2 Uso de mapas para identificar propiedades para evaluar los impactos del TransMilenio sobre los valores de suelo



El panel izquierdo muestra propiedades en barrios seleccionados que tenían acceso al TransMilenio antes de 2003 (líneas rojas) y que pueden haberse beneficiado de la extensión del sistema (líneas azules). El panel derecho muestra propiedades que beneficiaron directamente de la extensión porque antes del 2003 no tenían ningún acceso local al TransMilenio. Las propiedades que no beneficiaron directamente de la extensión del 2003 o de otros grandes proyectos se usaron como controles.

Todas las propiedades susceptibles de verse afectadas por TransMilenio se consideran pertenecientes a zonas de intervención de acceso local o del efecto de la red. Sin embargo, puesto que los valores de las propiedades cambian de antes a después de la intervención por razones diferentes a los cambios producidos por TransMilenio, también incluimos propiedades dentro de una zona de control que no se benefició directamente de ninguna de las inversiones de TransMilenio, ni de otras inversiones en rutas para bicicleta o en parques importantes.

La estadística descriptiva simple tanto de ambas zonas de intervención como de la zona de control muestra que las propiedades dentro de la zona de efecto de la red eran más caras que las situadas en las otras dos zonas, tanto antes como después. Las propiedades de la zona de acceso local tenían precios similares a las de la zona de control, antes y después. Asimismo, los precios pedidos aumentaron en índices diferentes. Respecto de las propiedades dentro de la zona de efecto

de la red, los precios aumentaron un 5,1 por ciento, en comparación con un 9,5 por ciento para las propiedades dentro de la zona de acceso local y un 7,7 por ciento para las situadas en la zona de control durante el mismo período. No obstante, estas diferencias pueden resultar engañosas, porque las propiedades ofrecidas en el mercado pueden haber sido diferentes antes y después de la intervención.

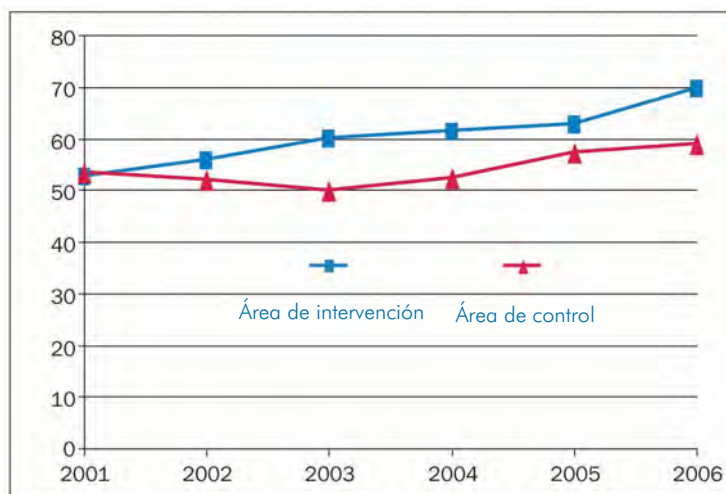
Por ejemplo, la zona de control tenía un índice considerable de usos industriales (22,7 por ciento) y terrenos vacantes (14,1 por ciento) comparada con las otras dos (zona de efecto de la red: 0,5 por ciento de uso industrial y 0,8 de terrenos vacantes; zona de acceso local: 13,7 por ciento de uso industrial y 7,0 por ciento de terrenos vacantes), aunque la densidad de población es similar. Las zonas de acceso local y de control tienen poco o ningún uso comercial, mientras que la zona de efecto de la red tiene una mezcla más homogénea de usos residenciales y comerciales. Por tanto, fue necesario un análisis de regresión para ayudar a aislar la variación de precio identificada de los efectos de la presión inflacionista, las diferencias en la oferta de vivienda o el efecto de la ampliación de TransMilenio sobre el precio de la vivienda. Nuestros modelos corrigieron además la correlación existente para las propiedades que están más juntas desde el punto de vista espacial, con respecto a las que están más distantes.

CAMBIOS EN EL VALOR DE LAS PROPIEDADES EN LAS ZONAS CON SERVICIO BRT

Los hallazgos de nuestro modelo de regresión para la zona de efecto de la red con respecto a la zona de control mostraron una evidencia uniforme de que los precios en 2001 y 2002 eran similares entre la zona de intervención y la zona de control, sin que se produjera una apreciación. Sin embargo, detectamos una apreciación positiva uniforme en la zona de intervención desde el año 2003 en adelante, con respecto a la zona de control.

Los precios pedidos por las propiedades resultantes según las estimaciones se muestran en la Figura 7.5.3.3, creada mediante una simulación basada en coeficientes estimados y en su matriz de varianza-covarianza. Los valores representan una propiedad de entre 10 y 20 años de antigüedad, con todas las demás variables establecidas en sus valores medianos, variando el año de 2001 a 2006.

Figura 7.5.3.3 Efectos de la red: Cambios anuales estimativos en precios, propiedades en áreas de intervención versus áreas de control, 2001-2006



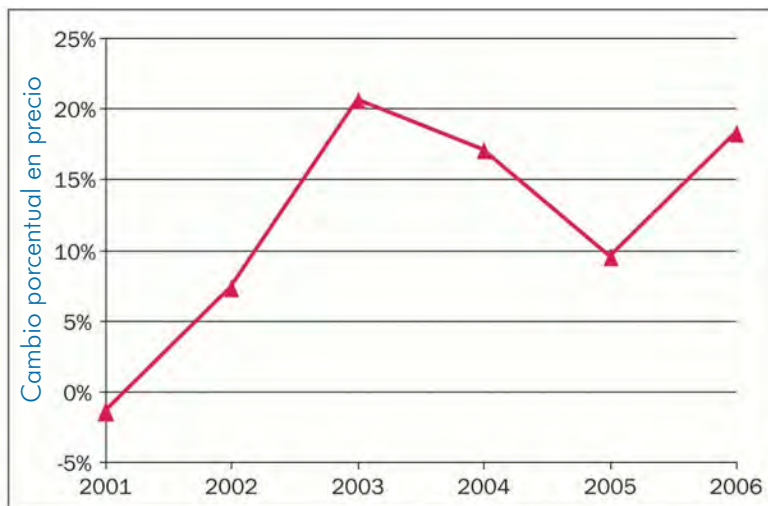
Nota: Para mayo de 2007, US\$1 = \$1.980 pesos colombianos

Las propiedades de la zona de intervención se apreciaron antes y en mayor grado que las propiedades de la zona de control. La Figura 7.5.3.4 muestra el cambio en los precios entre la zona de intervención y la zona de control en términos de porcentaje. El pico de precios de 2003 en la zona de intervención puede ser el resultado de la previsión de los propietarios ante la expectativa de apertura de la ampliación del sistema BRT, o de otros cambios en el submercado inmobiliario que nuestras variables no tuvieron en cuenta. Aunque se han documentado efectos similares de previsión de extensión de transporte masivo en otros lugares (Knaap, Ding y Hopkins 2001), no se ha examinado ni documentado ninguno de ellos para los efectos de la red que crean dichas ampliaciones.

CAMBIOS EN EL VALOR DE LAS PROPIEDADES EN LAS ZONAS SIN SERVICIO DEL BRT

Los hallazgos de nuestro modelo de regresión para la zona de acceso local con respecto a la zona de control arrojaron una evidencia mixta de aumento de los precios en zonas que anteriormente no estaban servidas por el sistema BRT. En algunos casos (dependiendo del modelo especificado) los precios en la zona de intervención eran superiores a los de la zona de control para las propiedades ofertadas en 2001, 2003, 2004 y 2006. Otros modelos mostraron relaciones menos consistentes. Una prueba de los coeficientes correspondientes al período anterior y del coeficiente del período posterior no muestra una diferencia simultánea en los precios de las propiedades.

Figura 7.5.3.4 Efectos de la red: Diferencia porcentual anual estimada en precios para propiedades en áreas de intervención y áreas de control, 2001-2006



EL RESULTADO NETO: TRANSMILENIO Y LOS VALORES DE LAS PROPIEDADES

En general nuestros resultados dibujan un panorama mixto de apreciación como consecuencia de las ampliaciones del BRT. Por un lado, la evidencia sugiere la apreciación de las propiedades que ya estaban servidas por el BRT, puesto que también se beneficiaron de las ampliaciones. La plusvalía estimada del precio pedido por las propiedades se sitúa entre el 15 y el 20 por ciento, aunque la apreciación comenzó un año antes de inaugurarse la ampliación. Esto resulta significativo, dado que sabemos poco acerca de la magnitud potencial de estos efectos. En contraste, encontramos poca evidencia de aumento de los precios de las propiedades situadas a lo largo del corredor que anteriormente no tenía una estación local de BRT, pero que ahora recibe servicio gracias a la ampliación.

No podemos afirmar sin lugar a equívocos que los aumentos de precio fueron el resultado de la ampliación del BRT, porque podrían deberse a variaciones en el submercado inmobiliario local. Por ejemplo, la ciudad de Bogotá resurgió de una profunda recesión que terminó a principios de 2000. Si los efectos de la recesión no fueron uniformes en todos los vecindarios, es posible que eso explique el diferencial encontrado. Además, es posible que las propiedades que ya disfrutaban del servicio del BRT simplemente estaban capitalizando los beneficios de la inversión original realizada apenas cuatro años antes.

Otras explicaciones posibles de los resultados que quizá interesen a los planificadores que estén considerando hacer inversiones en BRT incluyen la cronología de los efectos. La capitalización de los beneficios de las ampliaciones del BRT puede tardar tiempo en materializarse. Nuestro análisis cubre solamente hasta tres años después de la inauguración de la ampliación, pero el impacto de los proyectos de transporte tiende a tardar más tiempo. Una explicación relacionada es que las propie-

dades también se aprecian ante la expectativa de la inversión en transporte, más que cuando se inauguran las ampliaciones.

También es posible que los efectos difieran en los vecindarios de cada zona estudiada. Aunque utilizamos propiedades en un radio de 1 km de una estación de BRT (la zona de influencia identificada por los planificadores locales en sus estudios de viabilidad de TransMilenio), es posible que los precios aumentaran, pero sólo para un subconjunto de propiedades (por ejemplo, las más próximas a una estación). Por último, es probable que el efecto sobre el valor del suelo derivado de la inversión pública en transporte sea diferente para las propiedades comerciales, las viviendas unifamiliares y las multifamiliares. Se han detectado aumentos en el precio de los espacios comerciales en otras ciudades (Cervero y Susantono 1999; Cervero y Duncan 2002).

No existe una forma sencilla de examinar sin ambigüedades los efectos sobre el valor del suelo derivados de la inversión pública en transporte. En este estudio, hemos intentado profundizar en el tema sobre la base de otros estudios y superar sus limitaciones. Nuestras conclusiones revelan una cierta promesa para la financiación de infraestructura a través de las plusvalías que puede crear. Pero perduran ciertas ambigüedades y advertencias que no son fáciles de resolver. Mientras tanto, los encargados de tomar decisiones seguirán explorando soluciones para las opciones de transporte masivo y las formas de financiarlas, y el sistema BRT contribuirá a abordar la acuciante necesidad de movilidad en las ciudades de todo el mundo.

ESTUDIOS PREVIOS SOBRE TRANSMILENIO Y EL VALOR DE LAS PROPIEDADES EN BOGOTÁ

El primer estudio se basaba en los precios de alquiler pedidos para apartamentos en 2003 (Rodríguez y Targa 2004). Los autores examinaron si los precios pedidos estaban relacionados con la proximidad al sistema BRT en 494 propiedades residenciales multifamiliares situadas en una zona de influencia de 1,5 km alrededor de dos corredores de TransMilenio. Detectaron una plusvalía entre el 6,8 y el 9,3 por ciento por cada 5 minutos de tiempo de desplazamiento a pie más cerca de la estación de BRT. También observaron que las propiedades situadas a lo largo de la línea del autobús no necesariamente próximas a la estación de TransMilenio tenían una plusvalía inferior, supuestamente debido a los efectos negativos del ruido y la contaminación del tráfico del autobús.

En el segundo estudio, Muñoz-Raskin (2006) utilizó datos de los valores de 130.692 propiedades multifamiliares nuevas proporcionadas por el Departamento de Vivienda y Control de Bogotá de 2001 a 2004. Observó que las propiedades situadas en la proximidad inmediata a las rutas alimentadoras (0–5 minutos a pie) eran más valoradas que las situadas a una distancia de 5–10 minutos a pie. Sus conclusiones también muestran que las propiedades de alto valor eran valoradas más a la alza si estaban situadas cerca de una ruta alimentadora, pero en el caso de las líneas troncales, el efecto era el contrario.

El tercer estudio se llevó a cabo en 2007 utilizando los datos de propiedades valuadas según los datos catastrales de 1.547 propiedades situadas en un radio de 1 km de TransMilenio (Mendieta y Perdomo 2007). El estudio concluyó que los precios de las propiedades aumentaron entre un 0,12 y un 0,38 por ciento, dependiendo de la distancia al BRT, por cada 5 minutos a pie más cerca de la estación de BRT.

El cuarto estudio utilizó 304 propiedades residenciales y 40 propiedades comerciales para comparar los precios pedidos por las propiedades en dos zonas, una con acceso al BRT y otra sin acceso (Perdomo y col. 2007). Se equipararon las propiedades mediante puntuaciones de propensión (PSM) y se compararon los valores de precio. Los resultados fueron heterogéneos, y la mayoría de las comparaciones arrojó resultados no significativos desde el punto de vista estadístico. En un único caso se detectó una plusvalía del 22 por ciento para propiedades residenciales con acceso al sistema BRT con niveles de confianza estándar.

REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2008. *Población por localidad*. Alcaldía Mayor de Bogotá 2003.
- Cain, A., G. Darido, M. R. Bales, P. Rodríguez, and J. C. Barrios. 2006. *Applicability of Bogotá's TransMilenio BRT system to the United States*. Tampa, FL: National Bus Rapid Transit Institute.
- Cervero, R., and M. Duncan. 2002. Transit's value-added: Effects of light and commuter rail services on commercial land values. *Transportation Research Record* 1805:8–15.
- Furtado, F. 2000. Colombia: Economic aspects of the country's land use. *American Journal of Economics and Sociology*, 59 (5):97–110.
- Knaap, G. J., C. R. Ding, and L. D. Hopkins. 2001. Do plans matter? The effects of light rail plans on land values in station areas. *Journal of Planning Education and Research* 21 (1):32–39.
- Mendieta, J. C., and J. A. Perdomo. 2007. *Especificación y estimación de un modelo de precios hedónico espacial para evaluar el impacto de Transmilenio sobre el valor de la propiedad en Bogotá*. Bogotá, Colombia: CEDE.
- Muñoz-Raskin, R. 2006. *Walking accessibility to bus rapid transit in Latin America: Does it affect property values? The case of Bogotá, Colombia*. In TRB 86th Annual Meeting Compendium of Papers CD-ROM.
- Perdomo, J. A., J. C. Mendieta, C. A. Mendoza, and A. F. Baquero. 2007. *Investigación sobre el impacto del proyecto de transporte masivo TransMilenio sobre el valor de las propiedades en Bogotá, Colombia*. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Rodríguez, D.A., and C. Mojica. 2008. *Capitalization of BRT network effects into land prices*. Working paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Rodríguez, D. A., and F. Targa. 2004. Value of accessibility to Bogotá's bus rapid transit system. *Transport Reviews* 24 (5):587–610.
- U.S. General Accounting Office. 2001. *Bus rapid transit shows promise*. Washington, DC: General Accounting Office.
- Wright, L., and W. Hook. 2007. *Bus rapid transit planning guide*. New York: Institute for Transportation and Development Policy.

7.5.4

Conservación del patrimonio, turismo y desarrollo inclusivo en el Casco Antiguo de Panamá

N. Ariel Espino | Octubre 2008

Muchos centros históricos de América Latina han sido el objeto de iniciativas gubernamentales y privadas para la rehabilitación de los edificios y para situar estas zonas al servicio de la industria del turismo. En la mayoría de los casos estas iniciativas han tenido como consecuencia el desplazamiento de los residentes de bajos ingresos o de toda la actividad residencial en conjunto, debido a la comercialización y el aburguesamiento del distrito (Scarpaci 2005). Más recientemente, la rehabilitación de estos centros históricos se ha enmarcado dentro de debates e iniciativas más amplios que pretenden la recuperación de los centros de las ciudades (históricos o de otro tipo) dado su papel crucial como símbolos colectivos o como espacios de interacción social, o bien por su eficacia potencial en calidad de distritos urbanos densos con buena cobertura de servicios (Pérez, Pujol y Polèse 2003; Rojas 2004).

Este artículo pretende profundizar este debate basándose en la experiencia del centro histórico de Ciudad de Panamá, el llamado “Casco Antiguo”. En él se describen algunas políticas innovadoras recientes que han explorado las intersecciones entre el turismo, la vivienda asequible, el empleo y la cultura dentro de un contexto histórico, y deduce algunas enseñanzas y perspectivas útiles.

EL CASCO ANTIGUO Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO INCLUSIVO

El Casco Antiguo es la segunda ciudad de Panamá colonial, fundada en 1673 después de que el primer asentamiento se incendiara durante una invasión pirata. Su máximo apogeo tuvo lugar entre 1850 y 1920, cuando se desarrollaron los proyectos de construcción del ferrocarril y los canales que atraviesan el istmo, y la mayor parte de su arquitectura refleja la influencia de esa época. El barrio (aproximadamente 44 hectáreas) fue declarado monumento histórico nacional en 1976 y Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO en 1997.

El Casco Antiguo comenzó a pasar de ser un centro urbano multifuncional y socialmente diverso a un vecindario residencial predominantemente de alquiler para las clases medias y los in-

migrantes procedentes de las zonas rurales hacia la década de 1920, cuando la élite económica se mudó a nuevos asentamientos suburbanos de estilo estadounidense y la ciudad comenzaba su expansión hacia el este. En las décadas siguientes, el Casco Antiguo perdió muchas de sus funciones urbanas centrales, mientras que su población fue empobreciéndose cada vez más. Hacia la década de los setenta, muchos edificios habían sido abandonados por sus propietarios, y la ocupación de edificios comenzó a ser patente. No obstante, algunas instalaciones gubernamentales importantes, como el Palacio Presidencial y un puñado de otras instituciones, permanecieron en la zona, manteniendo cierta relevancia metropolitana para lo que primordialmente era un vecindario residencial grande de bajos ingresos.

Durante la década de 1970 y 1980 el gobierno elaboró sus primeros planes de reurbanización pensados para el turismo. Se renovaron plazas públicas y monumentos, pero los trabajos se interrumpieron por la crisis política que ocupó la mayor parte de la década de los ochenta. A principios de los años noventa, el sector privado inició sus propios proyectos de renovación, que han seguido siendo en su mayoría proyectos de construcción de bloques de apartamentos de lujo con espacio comercial en las plantas bajas. Los incentivos fiscales y económicos aprobados en 1997 propiciaron una oleada de proyectos y planes privados, pero muchos edificios sencillamente quedaron vacíos y sin restaurar. Entre 1990 y 2000 el censo reveló que el vecindario había perdido cerca de la tercera parte de su población, y en 2004 uno de cada seis edificios estaba cerrado y cubierto por tablones o en ruinas.

En los últimos años se han producido dos hechos significativos. Por un lado, Ciudad de Panamá ha entrado en un período de bonanza inmobiliaria propiciada por el turismo y por el mercado internacional de jubilados, hecho que ha beneficiado al Casco Antiguo en forma de numerosos proyectos de construcción de bloques de apartamentos y hoteles. También han ayudado las sanciones del gobierno para los edificios abandonados. Por otro lado, se ha implementado una política social explícita para la comunidad de bajos ingresos, que reemplaza el consenso tácito asentado desde hace mucho tiempo entre el gobierno y el sector privado sobre la necesidad de expulsar a esos residentes y aburguesar y/o comercializar toda la zona.

La nueva política social se ha centrado en dos tipos de programas: vivienda asequible y capacitación laboral. Hasta el momento se han rehabilitado cuatro edificios históricos propiedad del gobierno, que han producido 52 apartamentos de uno y dos dormitorios; éstos a su vez son alquilados por un órgano gubernamental, la Oficina del Casco Antiguo (OCA), a residentes de largo plazo, la mayoría de los cuales carecen de historial crediticio. Otros tres edificios están en proceso de rehabilitación y cinco más en fase de planificación. Los edificios ofrecen alternativas de vivienda adecuadas, además de espacios comerciales en las plantas bajas, que actualmente se alquilan a establecimientos asentados en el vecindario durante mucho tiempo, que también se enfrentaban a un desalojo.

En el ámbito de la capacitación laboral, se han ofrecido cursos en las áreas de rehabilitación de edificios, servicios de hostelería y restauración, artes culinarias, servicios turísticos e idiomas.

Esta experiencia ha cambiado la línea de trabajo que ha pasado de ser simplemente uno de los muchos tipos de programa establecidos por la OCA (junto con la rehabilitación de monumentos o la mejora de infraestructuras) a formar parte central de la nueva visión de “desarrollo inclusivo” del barrio.

Las enseñanzas han sido muchas e importantes y nos han permitido comprender mucho mejor los desafíos y el impacto que tienen las políticas de vivienda asequible, turismo y patrimonio cultural.

SIETE ENSEÑANZAS CLAVE

1. Vivienda asequible es mucho más que construir nueva vivienda que sea accesible. A pesar de las condiciones deplorables de la vivienda, muchos residentes del Casco Antiguo se aferran al vecindario debido a sus lazos emocionales y por una serie de razones prácticas. En Ciudad de Panamá, las familias de bajos ingresos por lo general tienen que construir sus propias viviendas ocupadas en suelo ubicado en la periferia urbana, lejos de donde se concentra el empleo y los servicios urbanos adecuados, y aquí es también donde se suelen ubicar los nuevos proyectos de vivienda pública. El tiempo de desplazamiento al trabajo y los costos de transporte asociados pueden ser enormes — hasta 5 horas diarias y un 40 por ciento de los ingresos familiares, respectivamente. En este contexto, las políticas de vivienda asequible que mejoran las condiciones de la vivienda a costa del exilio urbano son contraproducentes e irresponsables (Espino 2007).
2. Para muchas familias de bajos ingresos, su hogar es también su negocio. Mientras que las clases medias y altas por lo general pueden permitirse separar su residencia del lugar de trabajo, y por lo tanto, viven y trabajan casi en cualquier lugar de la ciudad adonde se pueda ir en automóvil, los pobres de la ciudad a menudo necesitan combinar ambos usos. En muchas ciudades de América Latina la actividad informal constituye una importante fuente de ingresos familiares, y el lugar de residencia típicamente alberga una actividad comercial, que a su vez requiere una buena ubicación comercial. Los residentes se benefician en gran medida de vivir en partes de la ciudad accesibles y animadas, y los barrios históricos como el Casco Antiguo tienen la estructura urbana adecuada para este tipo de actividad.

En el Casco, muchos de los ocupantes de las nuevas unidades de vivienda asequible han establecido sus negocios y servicios, por ejemplo, de artesanía, calzado o sastrería, que sirven a una clientela metropolitana procedente del creciente tráfico peatonal local e internacional que el turismo ha llevado al barrio. Irónicamente, ahora que estos vecindarios ubicados en el centro por fin pueden comenzar a beneficiarse de la mayor seguridad y del ambiente que les proporciona el turismo, las familias suelen ser desplazadas.

3. La mezcla social urbana es esencial para el desarrollo inclusivo. Rehabilitar un barrio histórico sólo para los pobres tiene tan poco sentido como aburguesarlo por completo. Todo el mundo necesita seguridad, paisajes urbanos agradables y tráfico peatonal con poder adquisitivo, y los pobres de la ciudad no son una excepción. Una mezcla saludable de urbanizaciones asequibles y de categoría beneficia a todos.
4. Los proyectos de vivienda asequible no son una amenaza para la inversión de alto nivel (al menos no en los barrios históricos). En el Casco Antiguo, los proyectos de vivienda asequible de hecho se han convertido en punta de lanza de una inversión privada de alto nivel, al actuar como pioneros en zonas del barrio muy deterioradas y abrir la puerta a promotores privados menos atrevidos. Para empezar, los residentes y usuarios de altos ingresos del Casco suelen ser más tolerantes de la diversidad social que los núcleos familiares de clase media típicos. En consecuencia, los valores de la propiedad en el Casco Antiguo continúan su tendencia a la alza.
5. Las oportunidades de vivienda asequible en el centro deberían ser permanentes. En entornos de inflación alta como el Casco Antiguo, la construcción de unidades de vivienda asequibles y su posterior venta en el mercado pueden estimular la reventa, la especulación y la pérdida de viviendas asequibles. La reventa de unidades asequibles debe estar estrictamente controlada por medio de restricciones en los títulos de propiedad, y el alquiler sin fines de lucro debería considerarse como una opción seria en tales casos. El romanticismo de la propiedad debe reemplazarse por un firme compromiso de servir a la población existente y de ampliar las ventajas de la inclusión urbana a las generaciones venideras. Los gobiernos y las agencias sin fines de lucro deben garantizar un con junto razonable de edificios para este fin.
6. Es positivo un cierto grado de separación, pero sin extremismo. Los proyectos de vivienda asequible del gobierno de Panamá se centran en una zona específica por motivos históricos (accidentales). Sin embargo, esta zona está rodeada de otras destinadas a una urbanización de lujo. Esta geografía permite tanto cohesión como interacción social, concentrando una vida comunitaria activa y unos servicios comunitarios adecuados. Los negocios como las tiendas de alimentación y las peluquerías que sirven a las poblaciones de bajos ingresos son bastante diferentes de sus contrapartidas para la clase media, en cuanto a los productos y servicios que ofrecen, los precios y los horarios de atención. Una densidad crítica de clientes permite a estos establecimientos desempeñar sus funciones, mientras que una estructura urbana abierta aumenta su base de clientes potenciales, abriéndose a otras clases sociales.

Hay que tener presente que la segregación urbana, tanto en sus aspectos positivos como negativos, no sólo afecta a la vivienda, sino también a todo el repertorio de actividades

que componen un vecindario. Por este motivo, proteger los negocios formales de bajos ingresos del vecindario para evitar que sean desplazados es un componente integral de los programas de vivienda asequible en las zonas de rehabilitación. Por otro lado, debe reservarse y fomentar espacio para instituciones de categoría que se sitúen dentro o en las cercanías de estas zonas. Museos, fundaciones, centros culturales o atracciones turísticas pueden beneficiarse de estar en estas comunidades y viceversa.

7. La cultura popular interesa al turismo más allá de lo evidente. Las poblaciones de bajos ingresos están tan ansiosas por participar en el comercio turístico como cualquier otro sector, pero normalmente sólo se las incluye si tienen algo de folklore que vender o aportar. La cultura contemporánea cotidiana de estos grupos, incluidas su comida y su música, tiende a ser despreciada y tildada de vulgar o poco interesante. Hasta la fecha la OCA ha tratado de promocionar sobre todo la cultura culinaria del barrio, ayudando a organizar a los proveedores para que participen en eventos culturales masivos en la zona. En otro proyecto, la historia familiar y vital de algunos residentes de toda la vida en el barrio se ha registrado y publicado en formato de libro. Se ha dado publicidad a sus residencias como lugares que los turistas pueden visitar para mantener una conversación informal sobre “los viejos tiempos”. Este prometedor campo de las industrias de la cultura popular tiene mucho por descubrir.

CONCLUSIONES

Dado su carácter de atracción cultural, los distritos históricos se benefician de una forma única de diversidad social. Por encima de todo, los turistas desean explorar un barrio que es representativo de la cultura local, y no encontrar otro centro comercial internacional exclusivo al aire libre. Para mantener el barrio asentado en el aspecto cultural, es imprescindible la diversidad social, tanto en el aspecto de vivienda como en el comercial. Por otro lado, la planificación de distritos históricos está inevitablemente ligada a debates más amplios sobre la centralidad, la vivienda asequible y el “derecho a la ciudad” (Lefebvre 1996).

En Panamá, la experiencia del Casco Antiguo ha formado parte de una iniciativa más amplia en el centro de la ciudad encaminada a restablecer la dignidad a la política de vivienda asequible a través de la rehabilitación de edificios y barrios tradicionales. Representa una desviación de las políticas anteriores enfocadas a la urbanización periférica o la construcción de bloques de apartamentos monótonos y sin vida en zonas residuales. Por tanto, trasciende el planteamiento limitado sobre la vivienda y aborda asuntos relacionados con el empleo, la cultura y la ubicación.

Creemos que estas enseñanzas y experiencias tienen mucho que aportar sobre la forma que puede adoptar el desarrollo urbano inclusivo. Estas enseñanzas son interesantes porque no se ocupan de abstracciones, sino de las necesidades y deseos concretos de diferentes agentes vinculados a un espacio urbano. Asimismo, dependen de una acción premeditada y no de expectativas simplistas

sobre el goteo de beneficios sociales o económicos. ¿Pueden contribuir a un debate más general sobre los paradigmas de desarrollo urbano en América Latina y en otros lugares?

REFERENCIAS

- Espino, Ariel. 2007. *The development of low-income housing in the central and historic neighborhoods of Panama City: New models for economic development and social integration?* Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Lefebvre, Henri. 1996. *Writings on Cities*. Oxford: Blackwell.
- Pérez, Salvador, Rosendo Pujol y Mario Polèse. 2003. ¿Son importantes los centros de las ciudades? En *Desafíos de las ciudades mesoamericanas. Los casos de tres metrópolis*, editado por Salvador Pérez y Rosendo Pujol. San José: FLACSO.
- Rojas, Eduardo. 2004. *Volver al centro. La recuperación de áreas urbanas centrales*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scarpaci, Joseph L. 2005. *Plazas and barrios. Heritage tourism and globalization in the Latin American centro histórico*. Tucson: The University of Arizona Press.

7.5.5

Entrevista con Paulo Sandroni

Abril 2009

Paulo Sandroni se graduó de economista en la Universidad de São Paulo en 1964 y fue profesor adjunto de economía en la Universidad Católica de São Paulo (PUC) hasta 1969, cuando dejó Brasil durante la dictadura militar. Enseñó en la Universidad de Chile en Santiago hasta 1973 y después en la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia, hasta 1979. Después de retornar a São Paulo, volvió a enseñar en la PUC hasta 2006 y también se incorporó a la Escuela de Administración de la Fundación Getulio Vargas (FGV).

En 1988, después de la victoria del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, se incorporó al gobierno municipal de la alcaldesa Luiza Erundina en São Paulo, donde dirigió agencias dedicadas al desarrollo urbano y el transporte público. Durante un breve período, también fue viceministro de administración en el gobierno federal.

En 1994 dejó el área de gobierno municipal para continuar enseñando y realizando investigaciones sobre desarrollo urbano en ciudades de Brasil y otros países de América Latina, y publicando artículos y libros sobre economía, incluyendo un diccionario de economía que se considera como referencia primaria en Brasil. Inició su afiliación con el Instituto Lincoln en 1997. En la actualidad es consultor privado sobre temas de desarrollo urbano y transporte, y sigue enseñando en la Escuela de Administración de FGV y en programas patrocinados por el Instituto Lincoln.

Land Lines: *¿Cómo se interesó en temas de política urbana, vistos sus antecedentes en macroeconomía?*

Paulo Sandroni: En 1988 — cuando era asistente de Luiz Inácio Lula da Silva, ahora Presidente de Brasil y en ese entonces un candidato en las elecciones de 1989 — ayudé a desarrollar programas para resolver los problemas macroeconómicos de Brasil. Después de la victoria de Luiza Erundina a la alcaldía de São Paulo en 1988, fui invitado a dirigir el programa de Operaciones Interligadas. Este programa consistía en negociar y formar sociedades entre los sectores público y privado para otorgar derechos adicionales de edificación, y usar la recaudación proveniente de la

parte recuperada del incremento del valor del suelo (o plusvalía) para construir viviendas sociales para familias pobres.

También participé en el desarrollo de Operaciones Urbanas (OU), una forma de intervención para revitalizar grandes áreas de la ciudad, que también involucró la recuperación de plusvalías. Estaba fascinado por el desafío de formar parte de un grupo cuya misión era gobernar la ciudad más grande de Brasil con un proyecto de gran connotación social, y además continué asistiendo al Presidente Lula da Silva en temas macroeconómicos hasta 1998.

Land Lines: *A su juicio, ¿por qué los proyectos de desarrollo urbano son un desafío tan grande?*

Paulo Sandroni: La primera razón es que en los grandes proyectos que afectan los aspectos históricos, culturales, sociales y ambientales de la ciudad, la resolución de los problemas económicos y de financiamiento se debe considerar como parte del desafío, pero no son el objetivo principal. Por ejemplo, las OU que tratan de evitar el aburguesamiento y producir un entorno social más equilibrado pueden tener que usar tierras más valiosas para construir viviendas sociales. Estos proyectos requieren atención especial, porque la tierra no se puede vender usando el criterio típico de mayor y mejor uso. En Brasil hay una distinción importante entre los grandes proyectos urbanos (GPU) que pueden o no usar las herramientas de recuperación de plusvalías proporcionadas por las OU. Los GPU que están en condiciones de usar estas herramientas pueden redituar beneficios financieros y sociales, tanto para el sector público como el privado, con mayor facilidad.

Land Lines: *¿Puede describir el instrumento financiero detrás de esta política?*

Paulo Sandroni: Desde 2004, los fondos para financiar las viviendas sociales y otras inversiones de infraestructura en las OU se han recaudado por medio de un nuevo instrumento ingenioso de recuperación de plusvalías llamado CEPAC (Certificado de Potencial Adicional de Construcción). Un CEPAC puede representar una cantidad determinada de metros cuadrados de derechos de construcción adicionales, dependiendo de dónde se formó la OU. Por ejemplo, en la OU de Faria Lima los CEPAC oscilaban de un mínimo de 0,8 a un máximo de 2,8 m² y en la OU de Água Espraiada, de 1,0 a 3,0 m², porque los precios del suelo varían entre distintos lotes, incluso dentro de la misma OU.

La administración pública que crea y posee los derechos de desarrollo puede vendérselos a los emprendedores que quieran edificar con una densidad mayor que lo que estaba permitido previamente en esos lotes. Los CEPAC se venden en subasta a través de la bolsa, y si el interés de los emprendedores es alto, los precios pueden llegar a aumentar. No hace falta que el sector público valore la propiedad, porque el mercado se encarga de hacerlo. Los ingresos por la venta de CEPAC se depositan bajo una ley muy estricta en una cuenta separada utilizada para financiar proyectos de infraestructura y de viviendas sociales dentro de la OU, de manera que no aumenta la presión sobre el presupuesto de la ciudad.

Muchos observadores ven con recelo este instrumento porque temen que sea una forma de

especulación del suelo en los mercados financieros. Creo que esto es un error, por dos razones. Primero, los especuladores agresivos en general invierten en bonos de alta liquidez que pueden aumentar de valor rápidamente en el corto plazo; los CEPAC no tienen ninguna de estas características. Segundo y más importante, el gobierno controla el mercado a esta altura del proceso. Si los precios aumentan debido a especulación, el sector público puede vender estos derechos a un precio más alto, incrementando sus ingresos proporcionalmente, o puede vender una cantidad más grande de acciones, causando un descenso del precio y neutralizando a los especuladores.

Land Lines: *¿Cómo han funcionado los CEPAC en la práctica?*

Paulo Sandroni: Ambas OU que mencioné anteriormente han usado este instrumento para recaudar fondos de los emprendedores. A la fecha se ha vendido el 31 por ciento del inventario de metros cuadrados, o CEPAC, en el caso de Água Espraiada y el 32 por ciento de Faria Lima. El caso de Água Espraiada ilustra el proceso de licitación y la influencia de los especuladores. El gobierno de la ciudad realizó una subasta de 186.740 CEPAC en febrero de 2008, a un precio inicial de R\$460 (equivalente a US\$200). Un oferente trató de comprarlos todos, así que el precio subió a R\$1.110 (US\$480), un aumento increíble del 141 por ciento.

Meses más tarde, en octubre, otra subasta ofreció 650,000 CEPAC a un precio inicial de R\$535 (US\$230), pero se vendieron solamente 379.650, sin ningún aumento del precio. Entre diciembre de 2004 y febrero de 2009, la recaudación por venta de CEPAC en la OU de Faria Lima fue de R\$567 millones (US\$244 millones) y en la OU de Água Espraiada fue de R\$642 millones (US\$276 millones). Si comparamos estos ingresos combinados de \$520 millones de dólares en el curso de cuatro años con la recaudación total de impuestos sobre la propiedad en 2008, que fue de 1,25 mil millones de dólares, vemos que representa más del 40 por ciento, o alrededor del 10 por ciento anual.

Land Lines: *¿Cómo se pueden usar estos ejemplos para obtener respaldo a los medios alternativos de financiamiento del desarrollo urbano?*

Paulo Sandroni: La forma clásica de financiar inversiones de capital en infraestructura es por medio de préstamos de largo plazo y transferencias de fondos federales; en general, el impuesto sobre la propiedad se usa para mantener la infraestructura y los servicios públicos. Pero en Brasil, los préstamos que pueden tomar las municipalidades y los estados están sujetos a límites estrictos. El hecho de que los ingresos por CEPAC no tengan este tipo de restricción presupuestaria agrega un valor financiero significativo a este instrumento.

Además, al igual que en los Estados Unidos y otros lados, aumentar impuestos es muy impopular. En las últimas cinco elecciones en São Paulo, por lo menos tres candidatos perdieron porque los votantes interpretaron que respaldaban un aumento de impuestos. Por lo tanto, para financiar grandes proyectos urbanos tenemos que evaluar cuánta plusvalía se va a crear, determinar cómo capturarlo y crear una situación que beneficie a todos. Los CEPAC ofrecen una alternativa viable.

Land Lines: *¿La mayoría de los proyectos de América Latina tienen tendencia al aburguesamiento? ¿Cómo se pueden hacer más socialmente aceptables?*

Paulo Sandroni: En la medida que los GPU se concentren en las inversiones urbanas en infraestructura (construcción de caminos, puentes, centros comerciales, centros de negocios, etc.), el precio de la tierra probablemente aumentará en ciertas áreas afectadas, y ello contribuirá a la expulsión de familias pobres y hasta algunas de la clase media. De todas maneras, estos GPU son iniciativas del sector público, así que se pueden diseñar mecanismos para mitigar estas fuerzas de exclusión.

La legislación brasileña permite el establecimiento de ZEIS (Zonas Especiales de Interés Social) en áreas ocupadas por barrios marginales dentro del perímetro de los GPU. En estas áreas designadas, el emprendedor sólo puede construir nuevas viviendas para los pobres, aun cuando el precio de la tierra sea muy alto. Por supuesto, la oposición económica y social creada por este mecanismo es considerable entre los terratenientes y los emprendedores inmobiliarios, pero es defendida vigorosamente por las organizaciones y los residentes locales. São Paulo cuenta en la actualidad con ZEIS en cuatro GPU: Água Branca, Faria Lima, Água Espraiada y Rio Verde-Jacu. El ZEIS del barrio marginal Coliseu en Faria Lima, y el barrio marginal Jardim Edith en Água Espraiada, son casos interesantes, porque están ubicados en las tierras más caras dentro de estos proyectos (ver Biderman, Sandroni y Smolka 2006).

Land Lines: *¿Cuáles son las desventajas de estas herramientas regulatorias (CEPAC, ZEIS, OU, etc.) que puedan haber dejado vacíos para el oportunismo de partes interesadas bien posicionadas?*

Paulo Sandroni: Bueno, se puede encontrar corrupción y conductas antisociales en todos lados, y algunas condiciones pueden favorecerlas. Pero si uno sobrecarga el sistema con reglamentaciones y normas, se puede terminar bloqueando las iniciativas para superar estos problemas y se paraliza un proceso que puede beneficiar el interés público. Es más riesgoso, por supuesto, reducir las reglamentaciones y brindar más oportunidad para negociar, pero este riesgo se puede mitigar si se crean normas de negociación, con castigos muy severos por violarlas. Al mismo tiempo, hay ciertos asuntos que demandan una reglamentación muy precisa, como es el caso de los ZEIS, porque los grupos más pobres de la ciudad necesitan de la intervención del sector público.

Land Lines: *¿Se pueden replicar estos tipos de proyectos de São Paulo en otras ciudades de América Latina?*

Paulo Sandroni: Tenemos que tener cuidado a la hora de transplantar o repetir experiencias que fueron exitosas en un país a otro. Antes de hacerlo, es importante conocer dos cosas: las condiciones imperantes en la ciudad cuando se crearon estas OU; y los tipos de problemas que los planificadores querían resolver con estos proyectos.

Por ejemplo, una condición importante en São Paulo es la separación de los derechos de edi-

ficación de los derechos de propiedad, lo cual abre un camino para cobrar por un cambio en la relación de superficie de edificación a superficie del lote. En grandes partes de la ciudad, la relación de superficie de edificación a superficie del lote, que está relacionada con las normas de zonificación, es muy baja en la actualidad, oscilando entre una y dos veces el área del lote. Cuando sea posible aumentar esta relación tres o cuatro veces sin ejercer una gran presión sobre la infraestructura, se impone un cargo sobre los dueños o emprendedores por los derechos adicionales a construir con mayor densidad.

En otras ciudades, donde la relación de superficie de edificación a superficie del lote ya sea alta, hay menos flexibilidad para cobrar por derechos de desarrollo adicionales, de manera que quizás haga falta crear otras políticas o herramientas. La lección principal es que las OUI de São Paulo han demostrado que cobrarles a los propietarios o emprendedores por los derechos adicionales a edificar ha sido tanto razonable como equitativo. Ya no es social, política o aun económicamente admisible conceder estos derechos de desarrollo sin cargo.

REFERENCIAS

- Biderman, Ciro, Paulo Sandroni, y Martim O. Smolka. 2006. Large-scale urban interventions: The case of Faria Lima in São Paulo. *Land Lines* 18(2).

IMPACTOS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SUELO

Participación y gestión pública

7.6.1

Desafíos de suelo urbano y vivienda en Brasil

Heather Boyer | Octubre 2005

El Instituto Lincoln ha colaborado con el Programa de Becas Loeb de la Escuela de Posgrado en Diseño de la Universidad de Harvard desde 1998. El Programa de Becas Loeb fue establecido en 1970 gracias a la generosidad del ex alumno de Harvard John L. Loeb. Cada año se invita a diez profesionales de diseño y planeamiento con cierta experiencia a realizar estudios independientes y desarrollar conceptos nuevos y conexiones para avanzar sus trabajos de revitalización de los entornos naturales y construidos. En mayo, la clase de becarios de 2005 realizó un viaje de estudios a Brasil para intercambiar información con sus contrapartes profesionales de las ciudades de São Paulo y Rio de Janeiro. Este artículo se concentra en lo que aprendimos sobre los programas para mejorar la calidad de vida en las favelas de estas dos ciudades.

Desde la frondosa selva tropical del Amazonas hasta los rascacielos futuristas con helipuertos integrados de São Paulo, Brasil es un estudio en contrastes. El país es rico en territorio, con una superficie ligeramente mayor que los 48 estados continentales de los Estados Unidos; es el país más grande de América del Sur y el quinto más grande del mundo.

En la actualidad, el 80 por ciento de los 186 millones de residentes de Brasil vive en las zonas urbanas. La ciudad de São Paulo, con una población de 10 millones de habitantes, es la más grande de Brasil y una de las más densamente pobladas; más de 16 millones de personas viven en su área metropolitana. La ciudad de Rio de Janeiro es la segunda más grande del país, con 6 millones de habitantes y una población metropolitana de 10 millones.

La distribución de ingresos en Brasil se encuentra entre las más desiguales del mundo. El 10 por ciento de la población con ingresos más altos se queda con el 50 por ciento del ingreso nacional, mientras que el 34 por ciento de la población vive por debajo del nivel de pobreza. Si bien los esfuerzos antiinflacionarios han ayudado a estabilizar la economía en los últimos años, el país sigue llevando a costas una considerable deuda externa. Al tener que lidiar con los desafíos de la extrema pobreza, el tráfico de estupefacientes, el crimen, la distribución desigual de la tierra y una oferta inadecuada de viviendas, el gobierno cuenta con fondos limitados para los programas

sociales y con frecuencia los ha utilizado en forma ineficiente.

LA VIDA EN LAS FAVELAS

Se estima que el 20 por ciento de los brasileños vive actualmente en favelas, o asentamientos informales de viviendas de bajos ingresos. Las favelas se iniciaron en Rio de Janeiro a comienzos del siglo veinte, cuando miles de soldados que pelearon en una guerra civil recibieron escasa asistencia del gobierno y fueron forzados a vivir en estructuras improvisadas. Se asentaban frecuentemente en lugares sin servicios públicos donde las edificaciones eran precarias, como en colinas empinadas o zonas pantanosas. Estas favelas fueron creciendo y se construyeron muchas otras en zonas igualmente inseguras. En 1966, 1996 y 2001, lluvias torrenciales crearon aluviones fatales en muchas comunidades.

Las favelas comenzaron a crecer rápidamente, tanto en número como tamaño, en la década de 1970, cuando los trabajadores rurales comenzaron a acudir en masa a las ciudades, atraídos por mejores oportunidades de empleo. En Rio, muchas de las favelas tradicionales se encuentran en las zonas céntricas, cerca de los barrios ricos y las áreas turísticas. En contraste, la mayoría de las favelas de São Paulo se encuentran en la periferia del núcleo urbano, debido a su geografía local, razones históricas y otros factores.

Alfredo Sirkis, director de gestión de planeamiento y ex concejal de Rio, explicó que la escala de estos asentamientos informales y el auge de delitos violentos son los dos desafíos más importantes a resolver para poder mejorar la vida en las favelas. Al hablar de la preponderancia de los narcotraficantes, dijo: “Cuentan con armas de guerra y cada día se hacen más valientes. La policía puede neutralizar la situación, pero apenas se erradica a las pandillas se van creando otras. La policía estatal y la guardia municipal patrullan estos barrios, pero la fuerza policial está infestada con corrupción”.

La mayoría de las casas en las favelas son construidas por sus propios residentes con materiales de chatarra, y no cuentan con sistemas de agua o alcantarillado apropiados. Un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA) de Brasil estimó que el 28,5 por ciento de la población urbana no tiene acceso a servicios públicos de agua, alcantarillado y recolección de residuos (Franke 2005). Algunas favelas grandes tienen más de 60.000 habitantes y son tan densas que es extremadamente difícil tender caminos o sistemas de servicios públicos.

Se han hecho varios intentos de introducir mejoras en las favelas a lo largo de los años. En la década de 1960, siguiendo el ejemplo de los programas de renovación urbana en los Estados Unidos, algunas favelas fueron demolidas, desplazándose sus familias a complejos edificios grandes y frecuentemente distantes que contaban con infraestructura y servicios. Sin embargo, de la misma manera que en los Estados Unidos, este método frecuentemente fracasó, destruyendo comunidades y alejando a los residentes de sus empleos locales, brindándoles a cambio muy pocas opciones de transporte. Además, no se atacaron los problemas sociales subyacentes, como la falta de empleo, el tráfico de estupefacientes y el crimen. Durante las décadas de 1970 y 1980 se produjo un período de negligencia benigna que resultó en la rápida expansión de las favelas y el deterioro

de su calidad de vida. La película ampliamente premiada *Ciudad de Dios* muestra la vida casi sin esperanzas de la juventud de las favelas en un proyecto grande de viviendas de la era de 1960, que se había deteriorado y caído presa del crimen en la década de 1980.

Los proyectos más recientes de mejora de las favelas aprendieron la lección de esos esfuerzos del pasado. Los becarios de Loeb visitaron dos de esos proyectos que se concentran en mejorar las condiciones de las favelas en su ubicación actual, reparando la infraestructura edilicia y creando programas sociales para brindar capacitación para el empleo, servicios de guardería, educación y prevención del crimen.

SÃO PAULO: DIADEMA

Diadema fue fundada en 1959 para albergar a los trabajadores de la creciente industria automotriz y hoy en día es una ciudad autónoma dentro del área metropolitana de São Paulo. Una nueva afluencia de trabajadores rurales en busca de empleo se mudó al área en la década de 1980, y para ese entonces aproximadamente un tercio de la población vivía en favelas. Una gran parte de la ciudad enfrentaba serios problemas estructurales, dada la naturaleza descontrolada del crecimiento pasado, pero el gobierno respondió a las necesidades de infraestructura construyendo caminos y proporcionando alumbrado, agua y sistemas de alcantarillado. Hubo algunos programas de demolición y reubicación de residentes, pero, en general, se reconoció que una política de integración de las favelas en la ciudad tendría mayor éxito a largo plazo.

Sin embargo, la crisis económica de la década de 1990 precipitó una nueva ola de desempleo y crimen. Entre 1995 y 1998, la población de Diadema creció el 3,4 por ciento, pero la cantidad de homicidios se incrementó en un 49 por ciento, a veces con un promedio de un asesinato por día. El alcalde José de Filippi Jr., que ahora se encuentra en su tercer período de gobierno de cuatro años, lanzó una campaña de 10 fases para combatir el delito, que comenzó por recolectar estadísticas concretas. El personal de la alcaldía hizo un mapa de los lugares donde preponderaban los delitos graves e identificó los horarios de mayor actividad. Después de establecer que el 60 por ciento de los homicidios ocurría en o alrededor de los bares entre las 11 de la noche y las 6 de la mañana, en 2001 la ciudad emitió una ley obligando a todos los establecimientos que vendían alcohol que cierren en ese horario. Ello marcó el comienzo de una reducción pronunciada en los delitos graves.

Otro blanco de los esfuerzos del alcalde para reducir el crimen fue la juventud de Diadema, que se benefició de varios programas creativos. El Proyecto de Aprendices Juveniles está dirigido a jóvenes vulnerables que residen en áreas identificadas como de alto riesgo y exclusión social donde prevalece el tráfico de estupefacientes. Este proyecto ofrece oportunidades educativas, deportivas y culturales, colocación de trabajo y un ingreso mensual para aquellos que están calificados. Estas medidas tienen como objetivo brindar a los jóvenes otras opciones para usar su tiempo en vez de cometer delitos, como también nuevos empleos y redes sociales.

Para reducir la cantidad de armas en las favelas a fin de impedir el crimen, la ciudad se concentró una vez más en la gente joven. La Campaña de Desarme de Armas de Fuego ofreció a los

niños un libro de historietas a cambio de cada arma de juguete y se recolectaron de esa manera 27.000 armas de juguete en el curso de tres años. En la segunda fase de la campaña, que consistió en recolectar armas de los adultos, muchos niños continuaron con su activismo y presionaron a sus padres y vecinos para que entregaran sus armas. El programa fue más exitoso de lo esperado, logrando recolectar 1.600 armas en los primeros seis meses.

Además de los programas para combatir el delito, el alcalde procuró mejorar el entorno físico y social de las favelas. Los ciudadanos recibieron capacitación y materiales gratuitamente, y se les alentó a realizar mejoras estructurales y también cosméticas en sus casas. En muchas zonas se formaron grupos comunitarios que realizaron mejoras efectivas en los barrios. La ciudad respondió con un programa por medio del cual los residentes de las favelas ubicadas en tierras públicas podían obtener un “derecho de uso” del suelo por 99 años sin cargo. Aquellos que permanecen en su vivienda durante por lo menos cinco años pueden tomar los primeros pasos para convertirse en “inquilinos” legales del suelo, y más adelante podrán incluso vender la estructura.

Nuestra visita a Diadema incluyó un viaje a un barrio favela donde los ciudadanos habían mejorado sus casas y creado capacitación laboral y otras oportunidades más allá de lo que podía brindar el programa gubernamental. Nos congregamos en el centro comunitario, que era al mismo tiempo una capilla y un aula, para escuchar a los residentes expresar su deseo de llevar a la comunidad a “un nivel más alto”. Participaron en el programa “Es bello” de la ciudad, que fue creado en 1983 con financiamiento conjunto de la municipalidad y el grupo comunitario. Después de haber construido la infraestructura básica, querían que el semblante de su comunidad fuera conmensurable con el orgullo que sentían por el esfuerzo que habían realizado.

La becaria de Loeb Mary Eysenbach observó: “Me sorprendió cómo un barrio autoorganizado se parecía a un barrio regulado por el gobierno, tanto en forma como organización. Sea cual fuera la solución para las favelas, es fundamental retener y aun promover la creatividad y el espíritu emprendedor de los residentes”.

RIO DE JANEIRO: MORRO PROVIDÊNCIA

La municipalidad de Rio de Janeiro creó el proyecto Favela-Bairro en 1993, cuando aproximadamente la quinta parte de la población vivía en favelas. En sus primeras dos fases, el proyecto comenzó a integrar a 620.000 ciudadanos en 168 comunidades informales al resto de la ciudad. Estos asentamientos incluyen 143 favelas establecidas y 25 subdivisiones irregulares más nuevas. Se ha planeado por lo menos una fase más, con la intención de alcanzar a hasta 2 millones de personas. Este proyecto está financiado principalmente por la municipalidad y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2003).

Los objetivos principales del proyecto Favela-Bairro son realizar mejoras estructurales en las casas, ampliar los caminos de acceso, y mejorar y formalizar la infraestructura urbana, incluyendo caminos pavimentados, suministro de agua potable y alcantarillas sanitarias. Estas mejoras físicas integrarán las favelas en el entramado urbano por medio de espacios públicos y otras amenidades.

Programas sociales brindarán asistencia a niños y adolescentes (guarderías y establecimientos artísticos y deportivos) y crearán oportunidades de generación de ingresos (capacitación profesional y educación para adultos y jóvenes).

Una parte pequeña pero vital del proyecto ayuda a los residentes de las favelas a obtener una dirección postal con calle y número, permitiéndoles recibir correspondencia y establecer una relación de cliente con proveedores de servicios. El proyecto también proporciona certificados de “derecho de uso” a residentes una vez que sus casas se conecten al sistema de agua y alcantarillado, se incorporen al mapa de la ciudad y se les asigne una dirección. Este “alquiler” del suelo, en general, es por 100 años y permite al dueño transferir sus viviendas a un familiar inmediato; el suelo sigue siendo propiedad de la ciudad. Se espera que el programa, además de brindar servicios, proporcione al propietario de la vivienda más seguridad y un mayor sentido de propiedad y responsabilidad.

Visitamos el Morro Providência, uno de los modelos del proyecto Favela-Bairro con aproximadamente 5.000 residentes. Como señal sombría de que la seguridad sigue siendo un problema aun en un barrio mejorado, fuimos escoltados por agentes armados. Nuestro guía nos explicó que la nueva escalera que estábamos subiendo era una parte importante del proyecto, porque no sólo brinda acceso sino que también es un medio para transportar agua y líneas de alcantarillado a las partes superiores de la favela. También mencionó que se ofrecen programas educativos a los residentes para demostrar el uso de la nueva infraestructura y servicios, pero puede pasar tiempo antes de poder integrar estos nuevos sistemas en su modo de vida.

Quedamos impresionados por las ideas creativas utilizadas para confrontar los problemas cotidianos. Por ejemplo, el número limitado de caminos para vehículos y la falta de acceso dificultan la recolección de basura y residuos. Una solución ha sido un programa de intercambio innovador: los residentes reciben leche a cambio de una bolsa de basura, creando así una población más sana, mejor recolección de residuos y barrios más limpios.

Observamos un proyecto de restauración histórica de una capilla y la incrustación de una línea dorada en el cemento para guiar a los visitantes en una recorrida a pie por los hitos importantes del proyecto de revitalización. Nuestra visita también incluyó una presentación del proyecto Favela-Bairro en la nueva guardería que albergará a 220 niños de las familias más necesitadas. Como pudimos comprobar en la totalidad de nuestra visita a Brasil, tanto el personal municipal como los líderes vecinales participaron en forma colaborativa en las presentaciones y discusiones.

La becaria Robin Chase comentó: “Todo el concepto de Favela-Bairro de potenciar las inversiones personales y darse cuenta de que una vivienda cerca del centro es mejor que un proyecto de viviendas en el medio de la nada me impresionó como práctico y eficiente. La calidad de vida ha mejorado ampliamente, con electricidad, agua y plomería. La resolución del tema de la seguridad parece ser un problema muy difícil que tiene que ser atacado en todo el país”.

CONCLUSIÓN

Observamos signos de cambios positivos en las favelas que visitamos y quedamos impresionados por la dedicación de sus ciudadanos y funcionarios para integrar estas comunidades al resto de la ciudad, pero existen todavía grandes desafíos, en particular la necesidad de recursos financieros sustanciales para realizar cambios mayores. Un amplio estudio de los residentes de favelas en Rio confirma nuestra experiencia: “Si bien se han producido mejoras notables en el consumo de servicios urbanos colectivos, artículos del hogar y años de educación en las últimas tres décadas, hay mayor desempleo y desigualdad” (Perlman 2003). El delito, la corrupción policial y el prejuicio contra los residentes de las favelas siguen siendo barreras para el progreso.

“En ciertos niveles locales, nacionales e internacionales, los líderes se han dado cuenta de que las estrategias de desplazamiento, marginalización y segregación del pasado no van a funcionar”, notó James Stockard, conservador del Programa de Becas Loeb. “La gente tiene una fuerte conexión con el suelo donde se ha asentado. Hay que aprovechar este compromiso y energía para convertir estos barrios informales en comunidades más saludables, seguras y económicamente viables”.

REFERENCIAS

- Franke, Renata. 2005. El veintiocho por ciento de la población urbana de Brasil no tiene agua corriente ni alcantarillado. *Brazzil Magazine*, 2 de junio.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2003. *Favela-Bairro: Diez años de integración a la ciudad*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Perlman, Janice E. 2003. *Los pobres crónicos de Rio de Janeiro: ¿Qué ha cambiado en los últimos 30 años?* Trabajo presentado en la Conferencia sobre la pobreza crónica, Manchester, Inglaterra.

7.6.2

El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción

Edésio Fernandes y María Mercedes Maldonado Copello | Julio 2009

La rápida e intensa urbanización que se produjo en América Latina en los últimos 50 años se contrasta frecuentemente en la literatura con un sistema de planeamiento urbanístico inadecuado para explicar los múltiples problemas sociales resultantes: alto precio del suelo y especulación en propiedades, informalidad rampante, segregación socioespacial extrema, infraestructura y servicios urbanos inadecuados, degradación ambiental, etc. Sin embargo, la literatura omite, en gran medida, el rol de los sistemas legales nacionales, que han contribuido a esta situación a la vez que también han reaccionado en su contra. El rol central cumplido por el régimen legal no se puede subestimar.

Los sistemas legales también han contribuido al desarrollo informal por dos mecanismos principales: disposiciones legales de exclusión del suelo, derechos de propiedad y normas de registro; y los sistemas de planeamiento deficientes adoptados en muchas grandes ciudades. Tanto la falta de regulación del suelo como la aprobación de leyes de planeamiento elitistas que se niegan a reflejar las realidades socioeconómicas, que limitan el acceso al suelo y viviendas a los pobres, han jugado un rol perverso, agravando, y a veces hasta determinando, la segregación socioespacial. Las disputas institucionales entre gobiernos locales y nacionales sobre el poder para regular el desarrollo urbano también han producido problemas legales adicionales.

La jurisprudencia progresiva, las demandas de varios movimientos sociales y un creciente debate legislativo desatado por los intereses divergentes de las diversas partes interesadas han dado lugar a perspectivas legales en conflicto. Como consecuencia, los debates legales en América Latina oscilan entre las interpretaciones anacrónicas de las cláusulas legales existentes y un llamado a la construcción de un sistema legal más legitimado y socialmente receptivo. Este artículo intenta exponer estas tensiones y ofrecer algunas nuevas direcciones de debate.

LA BÚSQUEDA DE UN PARADIGMA LEGAL COHERENTE

En muchas ciudades, los sistemas legales que regulan el desarrollo urbano son significativamente obsoletos e incoherentes, generando un incumplimiento generalizado y una creciente desconexión entre la ciudad legal y la ciudad real. Importantes avances en la gestión urbana, promovidos por administraciones locales progresivas, han sido socavados frecuentemente por los obstáculos creados por regímenes legal-urbanísticos nacionales caducos. En el contexto más amplio de los procesos volátiles de democratización en la región, se ha puesto un énfasis más grande en la posibilidad de que un ordenamiento legal-urbanístico renovado podría avanzar la reforma urbana. Muchos académicos, políticos, funcionarios públicos y organizaciones comunitarias comprenden que la promoción de mercados de suelo eficientes, inclusión socioespacial y sustentabilidad ambiental sólo será posible por medio de la adopción de nuevos paradigmas legales claramente definidos y coherentes.

Los principios legales en general, y en particular los que regulan los derechos de desarrollo del suelo y las relaciones inmobiliarias, se determinan políticamente y se asimilan culturalmente. Los sistemas legales tienden a ser complejos, ya que incluyen disposiciones distintas, contradictorias y hasta en conflicto, adoptadas en el transcurso del tiempo como consecuencia de procesos socio-políticos en evolución. El mantenimiento de un sistema legal que no exprese de manera fundamental las realidades de los procesos socioeconómicos y político-institucionales que se propone regular genera distorsiones de todo tipo.

La racionalización de un sistema legal es una tarea exigente pero crucial, que requiere la aprobación de nuevas leyes y también un esfuerzo continuo para (re)interpretar los principios y cláusulas en vigencia. No obstante, dicha interpretación puede variar significativamente según el paradigma legal adoptado por el intérprete. Distintos paradigmas pueden coexistir en la misma cultura legal, causando ambigüedades legales y conflictos judiciales potenciales, sobre todo en países donde la división tradicional entre el derecho público y el derecho privado todavía no está claramente delineada.

En América Latina existen tres paradigmas legales en competencia: el derecho civil, el derecho administrativo y el derecho urbanístico. Históricamente, el paradigma civilista hegemónico, que se basa en lecturas altamente parciales de los códigos civiles y expresa los valores del legalismo liberal clásico, ha sido reformado gradualmente por el paradigma más intervencionista provisto por el derecho administrativo. Un movimiento incipiente reciente ha avanzado un paso más, reclamando que sólo el marco más progresivo del derecho urbanístico podría proporcionar un paradigma legal comprensivo para la era contemporánea.

LOS CÓDIGOS CIVILES Y EL LAISSEZ FAIRE EN EL DESARROLLO URBANO

La interpretación dominante de los códigos civiles, provista por la doctrina y la jurisprudencia, y arraigada en la imaginación popular a lo largo del siglo veinte, sigue tendiendo a realzar los derechos de los propietarios en detrimento de sus responsabilidades, y no considera otros intereses sociales, ambientales y culturales que derivan de la tenencia de la propiedad. Esta interpretación brinda poca consideración a los valores de uso, ya que la tenencia del suelo y la propiedad se concien-

be mayormente como una mercancía cuyo valor económico queda determinado principalmente por los intereses del dueño. Los principios tradicionales del derecho privado, como la condena de toda forma de abuso de poder y el requisito de justa causa para justificar el enriquecimiento legítimo, han sido poco menos que ignorados en esta definición poco equilibrada de los derechos de propiedad.

Desde esta perspectiva, el accionar del Estado en la gestión del suelo y políticas urbanísticas está seriamente restringido, y las iniciativas significativas de planeamiento urbano han generado frecuentes conflictos judiciales. Los grandes proyectos públicos generalmente requieren expropiaciones onerosas de suelo, y el pago de compensación se calcula sobre los valores plenos de mercado. Las obligaciones de los emprendedores son pocas y la carga de la construcción de infraestructura y provisión de servicios recae mayormente sobre el Estado. Si bien los derechos de desarrollo y construcción se suponen expresiones intrínsecas de los derechos individuales de propiedad del suelo, no hay un ámbito establecido para la noción de que la administración pública debería recuperar el valor incremental del suelo generado por las obras y servicios públicos. Esta tradición legal ha sido agravada más aún por la burocratización de las transacciones contractuales y comerciales, y también por las exigencias excesivas del registro de propiedades y el acceso al crédito.

Dentro de esta tradición legal individualista, el derecho a usar y disponer de la propiedad se malinterpreta frecuentemente como el derecho a no usar o disponer de la propiedad. Casi no hay obligaciones legales ni órdenes compulsivas más sustanciales. La preponderancia de este paradigma en Brasil, por ejemplo, ha significado que mientras el déficit de viviendas se ha estimado en 7,9 millones de unidades y el pueblo vive en 12 millones de construcciones precarias, otras 5,5 millones de unidades están vacías o subutilizadas. En algunas ciudades se estima que del 20 al 25 por ciento del suelo con acceso a servicios se encuentra vacante.

También es típico de este paradigma del derecho civil el absolutismo de la libertad individual en detrimento de las formas colectivas o restrictivas de los derechos de propiedad, como los derechos de arrendamiento o comunales, de área y posesión. Muchos códigos civiles contienen estos derechos, pero en general se los ignora o subestima. Si bien los derechos de adquisición por prescripción exigen períodos prolongados de ocupación del suelo, hay un arsenal de instrumentos legales disponibles para desalojar a sus ocupantes e inquilinos.

Como resultado de este enfoque *laissez faire* en el desarrollo del suelo, el ordenamiento urbanístico-legal en las ciudades de América Latina no se puede considerar como plenamente democrático. El proceso de desarrollo informal refleja la realidad de que cada vez más personas han tenido que violar la ley para obtener acceso al suelo y la vivienda urbana.

DERECHO ADMINISTRATIVO E INTERVENCIÓN DEL ESTADO

El planeamiento urbano en algunas grandes ciudades ha sido respaldado por los principios legales del derecho administrativo. Este paradigma de derecho público ha intentado reformar la tradición del derecho privado, pero ha limitado el alcance de la noción de la “función social de la propiedad”. Este concepto ha existido en la mayoría de las constituciones nacionales como principio nominal desde la

década de 1930. Este paradigma más intervencionista reconoce el “poder de policía” del Estado para imponer restricciones y limitaciones externas sobre los derechos de propiedad individual en el nombre del interés público, respaldando así formas tradicionales de planeamiento regulador.

Éstos han sido intentos tímidos, sin embargo, porque la imposición de obligaciones legales, órdenes compulsivas y requisitos de reservación del suelo siguen encontrando fuerte resistencia popular y judicial. En la mayoría de los países, los tribunales han dictaminado que el Estado puede imponer ciertas limitaciones sobre los derechos de propiedad, pero la imposición de obligaciones sobre los terratenientes y emprendedores ha sido más difícil. Esto es particularmente cierto con las leyes locales que han intentado imponer la obligación de asignar suelos o unidades para vivienda social como condición previa para la aprobación de un proyecto inmobiliario, pero han sido declaradas inconstitucionales.

Muchas ciudades siguen aprobando nuevas subdivisiones del suelo, si bien ya existe un inventario considerable de lotes vacantes. El problema es que no cuentan con instrumentos legales para imponer un uso acorde con la función social. Si bien los emprendedores han sido obligados a asumir una creciente responsabilidad por la construcción de infraestructura, algunos desarrollos significativos, incluyendo comunidades cerradas de altos ingresos, han sido aprobados sin condiciones de reserva del suelo o unidades de viviendas para trabajadores domésticos o de servicio. Ello ha causado la aparición de nuevos proyectos inmobiliarios informales y una mayor densidad de edificación en asentamientos existentes para dar cabida al sector de bajos ingresos.

En algunas ciudades que han intentado imponer códigos de zonificación, planes maestros y otras leyes urbanas complejas, ha emergido una tradición de planeamiento burocrático que refleja una incompreensión de cómo las regulaciones urbanas y ambientales afectan la formación y el movimiento de los precios del suelo. Los urbanistas siguen teniendo dificultades para contradecir la noción establecida de que los dueños del suelo y la propiedad tienen el derecho automático a las ganancias resultantes del planeamiento y desarrollo urbano. En la mayoría de los casos, las administraciones públicas no han recuperado el generoso incremento del valor del suelo producido por las obras y los servicios públicos, como también por los cambios en la legislación urbana que gobierna los derechos de uso y desarrollo de los suelos.

La mayoría de los sistemas de planeamiento no han reconocido la capacidad limitada del Estado para garantizar el cumplimiento de la legislación urbana. Como consecuencia, no se han puesto en práctica dichos planes apropiadamente y muchas violaciones del orden legal han sido ignoradas. En algunas ciudades se tarda años en obtener la licencia para ciertos procesos de desarrollo importantes, como la subdivisión del suelo, lo cual afecta también el proceso de desarrollo informal.

Otro problema recurrente es el desarrollo paralelo y a veces antagonista de regímenes legales urbanísticos y ambientales separados. Las cláusulas ambientales se usan frecuentemente para oponerse a las políticas de viviendas con orientación social. En términos sociopolíticos, la mayoría de las leyes de planeamiento no cuentan con una participación popular sustancial, ya sea en su formulación o ejecución.

Al no cambiar la dinámica de los mercados de suelo, las políticas de planeamiento supuestamente contemporáneas frecuentemente terminan reforzando los procesos tradicionales de especulación del suelo y la propiedad, y la segregación socioespacial. A menudo el planeamiento urbano ha sido ineficiente para promover un desarrollo equilibrado del suelo, y en cambio ha beneficiado a los emprendedores del suelo, inversores en propiedad y especuladores. Estas ganancias se han potenciado por el crecimiento significativo de precios causado por las regulaciones que establecen los límites del desarrollo urbano. Las áreas que han quedado para los sectores urbanos pobres, como los suelos públicos y las áreas ecológicamente sensibles, no son reguladas por el mercado.

Esta tensión entre la interpretación de los códigos civiles y las leyes de planeamiento burocrático ha promovido en la práctica el desarrollo informal y la segregación socioespacial: la ley ha sido uno de los factores determinantes de la ilegalidad urbana. En los casos en que se hicieron intentos significativos para promover la inclusión socioespacial y la sustentación ambiental, el régimen urbanístico-legal sigue sin respaldar por completo la práctica preponderante de gestión urbana.

Por ejemplo, unos aspectos de las sociedades público-privadas y la participación de ONGs en la provisión de servicios públicos han sido cuestionados debido a la confusión entre los valores privados y públicos. Los derechos sociales reconocidos nominalmente, como el derecho a la vivienda, no se han hecho cumplir plenamente debido a la carencia de procesos, mecanismos e instrumentos necesarios.

DERECHO URBANÍSTICO Y PRINCIPIOS DE LA REFORMA LEGAL

A partir de la década de 1980, un importante movimiento de reforma legal comenzó a cuestionar este ordenamiento legal exclusionista, y un nuevo paradigma ha emergido en algunos países. Los proponentes del derecho urbanístico han argumentado que es posible, y de hecho necesario, analizar los códigos civiles para encontrar principios legales que respalden una intervención decidida por parte del Estado en la regulación y el control social de los procesos relacionados con el suelo y la propiedad. La reinterpretación de principios legales tradicionales, como también el énfasis en principios ignorados previamente (como la noción de que ningún enriquecimiento es legítimo sin una justa causa) puede coadyuvar a un progreso significativo en la formulación de la política urbanística de suelos.

Este esfuerzo exige conocimientos legales complejos, ya que potencialmente involucra debates legales y disputas judiciales cuyos resultados no son para nada ciertos. Desde el punto de vista de las comunidades urbanas y las administraciones públicas comprometidas a promover políticas de inclusión, este enfoque trata de organizar el marco regulador general, en parte por medio de la promulgación de nuevas leyes que expresen más claramente los principios del derecho urbanístico.

Si bien este proceso está más avanzado en Brasil (principalmente a través de la Constitución Federal de 1988 y la ley municipal de 2001) y Colombia (principalmente a través de la Constitución de 1991 y la Ley 388/1997), se ha incorporado una serie de principios comunes en los ordenamientos legales de otros países de América Latina (Fernandes 2007a; 2007b; Maldonado Copello 2003; 2007).

El principio estructural más importante es la noción de la función social de la propiedad, incluyendo la propiedad pública y el registro de la propiedad. Las ciudades son el producto de un proceso colectivo, y la promoción de un régimen territorial equilibrado es al mismo tiempo un derecho colectivo y una obligación del Estado. El ordenamiento urbanístico no se puede determinar exclusivamente por los derechos individuales y los intereses de los propietarios del suelo, ni tampoco por los derechos del estado únicamente. Se debería promover la intervención pública imponiendo limitaciones administrativas sobre los derechos de propiedad, responsabilidades legales y requisitos de desarrollo.

Otros principios legales similares se pueden usar para establecer una distribución justa de los costos y oportunidades del desarrollo urbano entre dueños, emprendedores, el Estado y la sociedad; afirmar el rol central del Estado para establecer un ordenamiento territorial adecuado por medio de un sistema de planeamiento y gestión; establecer una clara separación entre los derechos de propiedad y de desarrollo/construcción; establecer criterios distintos para calcular la compensación de expropiaciones y otros contextos; reducir el plazo requerido para legalizar la posesión de hecho con el fin de materializar viviendas sociales; y reconocer más firmemente los derechos de los ocupantes e inquilinos.

El uso y desarrollo del suelo es guiado por una amplia gama de derechos colectivos, como el derecho al planeamiento urbano, una vivienda adecuada y un medio ambiente equilibrado; el derecho de la comunidad y la obligación del Estado de recuperar el incremento en el valor del suelo generado por la acción del Estado y la legislación urbanística; y el derecho a la regularización de asentamientos informales consolidados.

Algunas ciudades colombianas han amasado recursos financieros significativos por medio de mecanismos de recuperación de plusvalías del suelo, haciendo posible (si bien no siempre practicable) formular un proceso más sustentable de acceso legal al suelo con acceso a servicios por parte de los sectores urbanos pobres. En Brasil, algunas municipalidades también han podido generar recursos financieros significativos como resultado de sus “operaciones urbanísticas”, donde se negocian derechos de desarrollo y construcción dentro del marco de un plan maestro. También se han promovido en varios países programas de regularización para modernizar y legalizar asentamientos consolidados.

No obstante, la disputa entre estos paradigmas legales continúa, y todos estos nuevos principios y derechos siguen siendo objeto de un debate feroz. La Corte Constitucional de Colombia ha adoptado en forma consistente una interpretación progresiva, respaldando la noción de la función social de la propiedad y el derecho social a la vivienda. Un estudio reciente de decisiones judiciales dictadas por las cortes superiores de varios estados brasileños demuestra que el nuevo paradigma legal ha sido asimilado en aproximadamente el 50 por ciento de sus decisiones, mientras que las restantes siguen siendo orientadas por el paradigma conservador del Código Civil (Mattos 2006).

En muchos países, la jurisprudencia progresiva ha sido restringida por la fuerte tradición del positivismo y legalismo formal, que sigue viendo el derecho meramente como una herramienta

técnica para resolver conflictos, como si estuviera completamente divorciado de los procesos sociopolíticos y económicos. La mayoría de los jueces observa el paradigma civilista que se enseña en los programas de estudio anacrónicos de las facultades de derecho. Las decisiones progresivas de jueces locales son revocadas con frecuencia por las cortes superiores más tradicionales.

El segundo principio estructural importante de este régimen urbanístico-legal emergente es la integración del derecho y la gestión en el marco de tres cambios legales-políticos interrelacionados:

- La restauración de la democracia local, sobre todo en Brasil, por medio del reconocimiento de varias formas de participación popular en la legislación (una condición necesaria para otorgar legitimidad y validez legal a las nuevas leyes urbanas) y la gestión urbanística (por ejemplo, mediante los procesos de presupuesto participativo);
- La descentralización de los procesos de toma de decisión, fortaleciendo las administraciones locales, analizando la necesidad de un nivel político y un accionar metropolitano, y articulando sistemas intergubernamentales para resolver problemas urbanos, sociales y ambientales acumulados; y
- La creación de una nueva serie de referencias legales para brindar mayor respaldo a las nuevas relaciones que se están estableciendo entre el Estado y la sociedad, sobre todo por medio de sociedades público-privadas y otras formas de relación entre el Estado y los sectores privados, comunitarios y de voluntarios.

Independientemente de las deficiencias que existen en este proceso, el enorme desafío que tienen los países y ciudades al promover la reforma del derecho urbanístico es garantizar el pleno cumplimiento de las nuevas leyes aprobadas.

EL DERECHO A LA CIUDAD

Además de reinterpretar y reformar sus sistemas legales nacionales, los juristas, políticos y activistas sociales de América Latina han promovido un debate internacional sobre un Estatuto del Derecho a la Ciudad, que reconozca plenamente los derechos colectivos. Al mismo tiempo, estos conceptos progresivos acerca de los derechos de propiedad y la naturaleza del accionar del Estado con respecto al uso del suelo y el control del desarrollo han sido enfrentados combativamente por aquéllos que siguen favoreciendo un enfoque incondicional de los derechos de propiedad y la homogenización de los regímenes de suelo y de propiedad.

En este contexto de incertidumbre conceptual, se debe ir construyendo un marco de regulación sobre el desarrollo y la gestión del suelo urbano. El planeamiento espacial es un proceso poderoso; si las leyes urbanísticas han beneficiado por mucho tiempo a ciertos grupos económicos, contribuyendo así al proceso de segregación socioespacial, la promoción de la reforma del derecho urbanístico debería contribuir a crear las condiciones para ciudades más inclusivas y equitativas.

La participación continua de juristas y políticos — como también de agencias nacionales e internacionales, universidades y organizaciones de investigación — es crucial, y puede tomar muchas formas:

- proporcionar un marco de referencia para permitir la reinterpretación de principios y cláusulas legales;
- diseminar información sobre las nuevas leyes;
- respaldar el debate sobre una nueva organización territorial y leyes de planeamiento;
- brindar incentivos para realizar investigaciones interdisciplinarias y análisis críticos donde se consideren las dimensiones legales;
- respaldar la publicación y contribuciones a doctrinas legales y jurisprudencia coherentes;
- evaluar sistemáticamente las políticas y proyectos a la luz de las nuevas leyes;
- concientizar a profesionales del derecho, como jueces, fiscales y abogados;
- brindando capacitación legal a profesionales de otras áreas; y
- respaldar a instituciones comprometidas con promover la reforma legal.

La construcción de un nuevo orden urbanístico-legal en América Latina y otras regiones es un debate cambiante, lleno de contradicciones y desafíos, y ninguno de los acontecimientos recientes se puede dar por hecho. Si la mayor politización de la legislación urbanística ha creado un marco más amplio para la participación popular en el proceso de defensa de sus derechos colectivos e intereses sociales, por la misma razón las nuevas leyes han generado una mayor resistencia en los sectores conservadores.

La plena concreción de las posibilidades introducidas por el nuevo ordenamiento urbanístico-legal en Brasil, Colombia y otros países dependerá de varios factores, pero sobre todo de la renovación de los procesos de movilización sociopolítica, el cambio institucional y la reforma legal.

REFERENCIAS

- Fernandes, Edésio. 2007. Implementing the urban reform agenda in Brazil. *Environment and Urbanization* 19(1): 177–189.
- _____. 2007. Constructing the “right to the city” in Brazil. *Social and Legal Studies* 16(2): 201–219.
- Maldonado Copello, María Mercedes. 2003. *Reforma territorial y desarrollo urbano – Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: CIDER-Universidad de los Andes/LILP/FEDEVIVIENDA.
- _____. 2007. El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y desarrollo territorial. En Fernandes, Edésio y Betânia Alfonsin, *Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte, Brazil: Del Rey.
- Mattos, Liana Portilho. 2006. *Função social da propriedade na prática dos tribunais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Índices y autores

Índice por autor

Autor	Número y título del artículo	Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>
(Varios autores)	1.1 Declaración de Buenos Aires	Enero 2005
Abramo, Pedro	4.5 Gestión pública de tierras: la experiencia de Brasilia	Septiembre 1998
	7.2.3 Entrevista con Pedro Abramo	Enero 2007
Acioly Jr., Claudio	7.2.4 El desafío de la formación de asentamientos informales en los países en vías de desarrollo	Abril 2007
Afonso, Luis C.	4.4 Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André	Septiembre 1998
Álvarez, Luis Fernando	6.1 En búsqueda del orden territorial	Septiembre 1997
Amborski, David	5.1.1 Desarrollo a gran escala: propuesta de un telepuerto en Córdoba	Septiembre 1998
Angel, Shlomo	7.1.2 Reforma de la política habitacional: una perspectiva global	Abril 2002
Azuela, Antonio	2.2 El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad	Noviembre 1998
Bagnariolli Jr., Irineu	4.4 Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André	Septiembre 1998
Barco, Carolina	4.7 Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia	Marzo 2000
	5.2 ¿Es posible controlar la expansión del uso de la tierra en Bogotá?	Marzo 1999
Barkin, David	1.2 Ciudades-región: en búsqueda de puntos de coincidencia	Enero 1996
	6.6 Gestión de recursos del suelo en América Latina	Mayo 1995
	6.7 Reconcebir la ciudad: una nueva perspectiva de las políticas de los asentamientos humanos en América Latina	Enero 1994
	7.1.1 Entender los mercados inmobiliarios que no existen: el desafío de Cuba	Mayo 1995
Biderman, Ciro	7.2.5 Informalidad de la vivienda urbana: ¿influyen en ella la regulación de la construcción y del uso del suelo?	Julio 2008
	7.2.6 Cómo medir la informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas: ¿para qué preocuparse?	Abril 2009
	7.5.2 Intervenciones urbanas a gran escala: el caso de Faria Lima en São Paulo	Abril 2006

Autor	Número y título del artículo	Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>
Bolívar, Teolinda	2.12 Obstáculos a la regularización jurídica de los barrios venezolanos	Mayo 2001
Borrero, Oscar	4.12 La vista desde el sector privado de Colombia	Julio 2003
	7.4.1 Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: el caso de estudio de Bogotá	Octubre 2007
Boyer, Heather	7.6.1 Desafíos de suelo urbano y vivienda en Brasil	Octubre 2005
Brain, Isabel	7.2.7 Vivir en campamentos: preferencias de localización residencial en Santiago, Chile	Octubre 2009
Brown, H. James	5.5 El suelo como recurso para promover el desarrollo en Cuba	Marzo 2000
Bustamante, Liliana	3.7 El catastro de Bogotá: ejemplo de un catastro multifinanciado	Abril 2004
Calder, Allegra	5.12 Política de suelo, mercados inmobiliarios y segregación espacial urbana	Noviembre 2001
Calderón Cockburn, Julio	2.9 El misterio del crédito	Abril 2002
	2.10 La regularización de la tierra urbana en Perú	Mayo 1998
Castro, Luis Javier	2.7 Prevención de riesgos en los asentamientos irregulares	Mayo 2001
Celhay, Pablo	7.2.7 Vivir en campamentos: preferencias de localización residencial en Santiago, Chile	Octubre 2009
Clichevsky, Nora	5.3 La tierra vacante en América Latina	Enero 1999
Connolly, Priscilla	1.10 Respuestas urbanas a las "décadas perdidas"	Abril 2003
Coyula, Mario	6.5 Planificación y preservación participativas en La Habana	Julio 1997
Damasio, Cláudia P.	2.13 El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre	Abril 2005
De Cesare, Claudia M.	3.1 Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina	Enero 2002
	3.2 Desafíos que enfrenta el sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Porto Alegre, Brasil	Septiembre 1999
	3.3 Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalías: estudio de un caso práctico en Brasil	Enero 1998
	7.3.1 Entrevista con Claudia De Cesare	Octubre 2003
	7.3.3 Tributos inmobiliarios e informalidad: desafíos para América Latina	Julio 2006
Doebele, William A.	4.3 La recuperación de plusvalías "socialmente creadas" en Colombia	Julio 1998

Autor	Número y título del artículo	Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>
Enlow, Clair	1.7 Pasado, presente y futuro en Cuba	Octubre 2002
Erba, Diego A.	3.6 Catastros en América Latina: logros y problemas sin resolver	Abril 2004
	7.3.2 Entrevista con Diego Alfonso Erba	Enero 2006
Espino, N. Ariel	7.5.4 Conservación del patrimonio, turismo y desarrollo inclusivo en el Casco Antiguo de Panamá	Octubre 2008
Everett, Margaret	2.1.1 Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia	Noviembre 1999
Fernandes, Edésio	2.3 Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización	Noviembre 1999
	2.4 La ley y la producción de ilegalidad urbana	Mayo 2001
	2.8 La influencia de <i>El misterio del capital</i> de Hernando de Soto	Enero 2002
	2.1.4 Regularización de la tierra y programas de mejoramiento	Julio 2004
	7.2.2 Entrevista con Edésio Fernandes	Julio 2002
	7.6.2 El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción	Julio 2009
Fuentes, Patricia	3.5 Tributación municipal en San Salvador	Mayo 1999
Furtado, Fernanda	4.8 Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina	Mayo 2000
	4.9 Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina con la recuperación de plusvalías	Julio 2001
	4.10 El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina	Julio 2003
	7.4.2 Entrevista con Fernanda Furtado	Enero 2008
Gakenheimer, Ralph	5.2 ¿Es posible controlar la expansión del uso de la tierra en Bogotá?	Marzo 1999
Gaviria, Néstor	3.7 El catastro de Bogotá: ejemplo de un catastro multifinanciado	Abril 2004
Goldsmith, William W.	1.10 Respuestas urbanas a las “décadas perdidas”	Abril 2003
	6.3 Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre	Enero 2001
Greenstein, Rosalind	5.1.2 Política de suelo, mercados inmobiliarios y segregación espacial urbana	Noviembre 2001

Autor	Número y título del artículo	Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>
Greenstein, Rosalind	5.13 Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas	Noviembre 2000
Hack, Gary	1.2 Ciudades-región: en búsqueda de puntos de coincidencia	Enero 1996
Iracheta, Alfonso	4.6 Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres	Julio 1999
	5.6 La tierra como factor estratégico para el desarrollo urbano en el Estado de México	Septiembre 1997
Jones, Gareth A.	1.8 Perspectivas políticas comparativas de la reforma del mercado de la tierra urbana	Noviembre 1998
Keare, Douglas	2.7 Prevención de riesgos en los asentamientos irregulares	Mayo 2001
	5.10 Planificación estratégica en Córdoba	Septiembre 1997
	5.11 Desarrollo a gran escala: propuesta de un telepuerto en Córdoba	Septiembre 1998
	7.1.2 Reforma de la política habitacional: una perspectiva global	Abril 2002
Klink, Jeroen	4.4 Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André	Septiembre 1998
LeRoyer, Ann	1.2 Ciudades-región: en búsqueda de puntos de coincidencia	Enero 1996
	6.5 Planificación y preservación participativas en La Habana	Julio 1997
Lungo, Mario	1.6 Política de tierras urbanas en El Salvador	Septiembre 1997
	3.5 Tributación municipal en San Salvador	Mayo 1999
	5.1 Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina	Marzo 2001
	5.7 Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas	Octubre 2002
	5.8 Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia latinoamericana	Enero 2005
Mabin, Alan	6.4 Construcción de consenso civil en El Salvador	Enero 1998
	1.10 Respuestas urbanas a las “décadas perdidas”	Abril 2003
Maldonado, María Mercedes	4.11 Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia	Julio 2003
	7.6.2 El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción	Julio 2009

Autor	Número y título del artículo	Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>
Mojica, Carlos H.	7.5.3 Efecto del sistema de autobús de transporte rápido sobre el valor del suelo: el caso de TransMilenio en Bogotá	Abril 2008
Morales Schechinger, Carlos	7.4.1 Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: el caso de estudio de Bogotá	Octubre 2007
Mortarini, Alejandra	6.4 Construcción de consenso civil en El Salvador	Enero 1998
Mullahy, Laura	1.4 La política de suelo en América Latina	Septiembre 2000
	1.9 Una década de cambios: retrospectiva del Programa para América Latina y el Caribe	Octubre 2003
Navarro, Mario	7.1.3 Política de financiamiento de la vivienda en Chile: los últimos 30 años	Julio 2005
Núñez, Ricardo	5.5 El suelo como recurso para promover el desarrollo en Cuba	Marzo 2000
Pereira, Sonia	2.5 Equidad en el acceso al suelo para la población urbana pobre	Noviembre 1997
	6.2 Educación de base para las comunidades latinoamericanas	Enero 1998
Perló Cohen, Manuel	3.4 Mexicali: triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria	Septiembre 1999
Prieto, José Joaquín	7.2.7 Vivir en campamentos: preferencias de localización residencial en Santiago, Chile	Octubre 2009
Rodriguez, Daniel A.	7.5.3 Efecto del sistema de autobús de transporte rápido sobre el valor del suelo: el caso de TransMilenio en Bogotá	Abril 2008
Rojas, Fernando	4.2 Nueva ley colombiana implementa la recuperación de plusvalías	Marzo 1998
	5.6 La tierra como factor estratégico para el desarrollo urbano en el Estado de México	Septiembre 1997
	6.4 Construcción de consenso civil en El Salvador	Enero 1998
Sabatini, Francisco	5.4 El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile	Enero 2000
	5.1.3 Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas	Noviembre 2000
	7.5.1 Entrevista con Francisco Sabatini	Octubre 2004
	7.2.7 Vivir en campamentos: preferencias de localización residencial en Santiago, Chile	Octubre 2009
Sandroni, Paulo	7.5.2 Intervenciones urbanas a gran escala: el caso de Faria Lima en São Paulo	Abril 2006

Autor	Número y título del artículo	Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>
Sandroni, Paulo	7.5.5 Entrevista con Paulo Sandroni	Abril 2009
Sant'Anna, Anna	7.2.5 Informalidad de la vivienda urbana: ¿influyen en ella la regulación de la construcción y del uso del suelo?	Julio 2008
Siembieda, William	6.1 En búsqueda del orden territorial	Septiembre 1997
Smolka, Martin O.	1.3 Los mercados de suelo en América Latina	Noviembre 1996
	1.4 La política de suelo en América Latina	Septiembre 2000
	1.9 Una década de cambios: retrospectiva del Programa para América Latina y el Caribe	Octubre 2003
	2.1 Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra	Enero 2003
	2.13 El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre	Abril 2005
	2.14 Regularización de la tierra y programas de mejoramiento	Julio 2004
	4.1 Valorización y recuperación de las inversiones públicas	Noviembre 1997
	4.2 Nueva ley colombiana implementa la recuperación de plusvalías	Marzo 1998
	4.6 Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres	Julio 1999
	4.7 Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia	Marzo 2000
	4.9 Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina con la recuperación de plusvalías	Julio 2001
	4.10 El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina	Julio 2003
	4.11 Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia	Julio 2003
	5.4 El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile	Enero 2000
	5.5 El suelo como recurso para promover el desarrollo en Cuba	Marzo 2000
	5.8 Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia latinoamericana	Enero 2005
	5.13 Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas	Noviembre 2000

Autor	Número y título del artículo	Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>
Smolka, Martim O.	7.1.1 Entender los mercados inmobiliarios que no existen: el desafío de Cuba	Mayo 1995
	7.2.5 Informalidad de la vivienda urbana: ¿influyen en ella la regulación de la construcción y del uso del suelo?	Julio 2008
	7.2.6 Cómo medir la informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas: ¿para qué preocuparse?	Abril 2009
	7.3.3 Tributos inmobiliarios e informalidad: desafíos para América Latina	Julio 2006
	7.5.2 Intervenciones urbanas a gran escala: el caso de Faria Lima en São Paulo	Abril 2006
Thompson, Michelle M.	3.8 Una evaluación del catastro de Bogotá	Abril 2004
Trivelli, Pablo	1.5 Monitoreo del suelo urbano y de los mercados de construcción	Septiembre 1997
Uffen, Frank	5.9 Implementación del redesarrollo de la zona portuaria de Ámsterdam y La Habana	Abril 2004
Vainer, Carlos	6.3 Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre	Enero 2001
Vanella, Ricardo	5.10 Planificación estratégica en Córdoba	Septiembre 1997
Ward, Peter M.	2.6 Foro internacional sobre regularización y mercados de la tierra	Julio 1998
	7.2.1 Mercados de suelos residenciales disfuncionales: las colonias de Texas	Enero 2001

Índice por fecha

Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>	Número y título del artículo	Autor(es)
Enero 1994	6.7 Reconcebir la ciudad: una nueva perspectiva de las políticas de asentamientos humanos en América Latina	Barkin, David
Mayo 1995	6.6 Gestión de recursos del suelo en América Latina	Barkin, David
	7.1.1 Entender los mercados inmobiliarios que no existen: el desafío de Cuba	Barkin, David y Martim O. Smolka
Enero 1996	1.2 Ciudades-región: en búsqueda de puntos de coincidencia	Barkin, David, Hack, Gary y LeRoy, Ann
Noviembre 1996	1.3 Los mercados de suelo en América Latina	Smolka, Martim O.
Julio 1997	6.5 Planificación y preservación participativas en La Habana	Coyula, Mario y LeRoy, Ann
Septiembre 1997	1.5 Monitoreo del suelo urbano y de los mercados de construcción	Trivelli, Pablo
	1.6 Política de tierras urbanas en El Salvador	Lungo, Mario
	5.6 La tierra como factor estratégico para el desarrollo urbano en el Estado de México	Rojas, Fernando e Iracheta, Afonso
	5.10 Planificación estratégica en Córdoba	Keare, Douglas y Vanella, Ricardo
	6.1 En búsqueda del orden territorial	Álvarez, Luis Fernando y Siembieda, William
Noviembre 1997	2.5 Equidad en el acceso al suelo para la población urbana pobre	Pereira, Sonia
	4.1 Valorización y recuperación de las inversiones públicas	Smolka, Martim O.
Enero 1998	3.3 Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalías: estudio de un caso práctico en Brasil	De Cesare, Claudia M.
	6.2 Educación de base para las comunidades latinoamericanas	Pereira, Sonia
	6.4 Construcción de consenso civil en El Salvador	Lungo, Mario, Mortarini, Alejandra y Rojas, Fernando
Mayo 1998	2.10 La regularización de la tierra urbana en Perú	Calderón Cockburn, Julio
Julio 1998	2.6 Foro internacional sobre regularización y mercados de la tierra	Ward, Peter M.
	4.3 La recuperación de plusvalías “socialmente creadas” en Colombia	Doebele, William A.
Septiembre 1998	4.4 Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André	Klink, Jeroen, Afonso, Luis C., y Bagnariolli Jr., Irineu

Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>	Número y título del artículo	Autor(es)
Noviembre 1998	5.11 Desarrollo a gran escala: propuesta de un telepuerto en Córdoba	Amborski, David y Keare, Douglas
	1.8 Perspectivas políticas comparativas de la reforma del mercado de la tierra urbana	Jones, Gareth A.
	2.2 El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad	Azuela, Antonio
	4.5 Gestión pública de tierras: la experiencia de Brasilia	Abramo, Pedro
Marzo 1998	4.2 Nueva ley colombiana implementa la recuperación de plusvalías	Rojas, Fernando y Smolka, Martim O.
Enero 1999	5.3 La tierra vacante en América Latina	Clichevsky, Nora
Marzo 1999	5.2 ¿Es posible controlar la expansión del uso de la tierra en Bogotá?	Barco, Carolina y Gakenheimer, Ralph
Mayo 1999	3.5 Tributación municipal en San Salvador	Fuentes, Patricia y Lungo, Mario
Julio 1999	4.6 Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres	Smolka, Martim O. e Iracheta, Alfonso
Septiembre 1999	3.2 Desafíos que enfrenta el sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Porto Alegre, Brasil	De Cesare, Claudia M.
	3.4 Mexicali: triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria	Perló Cohen, Manuel
Noviembre 1999	2.3 Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización	Fernandes, Edésio
	2.11 Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia	Everett, Margaret
Enero 2000	5.4 El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile	Smolka, Martim O. y Sabatini, Francisco
Marzo 2000	4.7 Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia	Barco, Carolina y Smolka, Martim O.
	4.8 Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina	Furtado, Fernanda
	5.5 El suelo como recurso para promover el desarrollo en Cuba	Núñez, Ricardo, Brown, H. James, y Smolka, Martim O.
Septiembre 2000	1.4 La política de suelo en América Latina	Smolka, Martim O. y Mullahy, Laura
Noviembre 2000	5.13 Segregación espacial urbana: Fuerzas, consecuencias y respuestas normativas	Greenstein, Rosalind, Sabatini, Francisco y Smolka, Martim O.

Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>	Número y título del artículo	Autor(es)
Enero 2001	6.3 Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre	Goldsmith, William W. y Vainer, Carlos
	7.2.1 Mercados de suelos residenciales disfuncionales: las colonias de Texas	Ward, Peter
Marzo 2001	5.1 Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina	Lungo, Mario
Mayo 2001	2.4 La ley y la producción de ilegalidad urbana	Fernandes, Edésio
	2.7 Prevención de riesgos en los asentamientos irregulares	Keare, Douglas y Castro, Luis Javier
	2.12 Obstáculos a la regularización jurídica de los barrios venezolanos	Bolívar, Teolinda
Julio 2001	4.9 Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina con la recuperación de plusvalías	Smolka, Martim O. y Furtado, Fernanda
Noviembre 2001	5.12 Política de suelo, mercados inmobiliarios y segregación espacial urbana	Calder, Allegra y Greenstein, Rosalind
Enero 2002	2.8 La influencia de <i>El misterio del capital</i> de Hernando de Soto	Fernandes, Edésio
	3.1 Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina	De Cesare, Claudia M.
Abril 2002	2.9 El misterio del crédito	Calderón Cockburn, Julio
	7.1.2 Reforma de la política habitacional: una perspectiva global	Angel, Shlomo y Douglas Keare
Julio 2002	7.2.2 Entrevista con Edésio Fernandes	Fernandes, Edésio
Octubre 2002	1.7 Pasado, presente y futuro en Cuba	Enlow, Clair
	5.7 Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas	Lungo, Mario
Enero 2003	2.1 Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra	Smolka, Martim O.
Abril 2003	1.10 Respuestas urbanas a las “décadas perdidas”	Connolly, Priscilla, Goldsmith, William W. y Mabin, Alan
Julio 2003	4.10 El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina	Smolka, Martim O. y Furtado, Fernanda
	4.11 Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia	Maldonado, María Mercedes y Smolka, Martim O.
	4.12 La vista desde el sector privado de Colombia	Borrero, Oscar
Octubre 2003	1.9 Una década de cambios: retrospectiva del Programa para América Latina y el Caribe	Smolka, Martim O. y Mullahy, Laura

Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>	Número y título del artículo	Autor(es)
Abril 2004	7.3.1 Entrevista con Claudia De Cesare	De Cesare, Claudia M.
	3.6 Catastros en América Latina: logros y problemas sin resolver	Erba, Diego A.
	3.7 El catastro de Bogotá: ejemplo de un catastro multifinanciado	Bustamante, Liliana y Gaviria, Néstor
	3.8 Una evaluación del catastro de Bogotá	Thompson, Michelle M.
	5.9 Implementación del redesarrollo de la zona portuaria de Ámsterdam y La Habana	Uffen, Frank
Julio 2004	2.14 Regularización de la tierra y programas de mejoramiento	Fernandes, Edésio y Smolka, Martim O.
Octubre 2004	7.5.1 Entrevista con Francisco Sabatini	Sabatini, Francisco
Enero 2005	1.1 Declaración de Buenos Aires	Varios autores
	5.8 Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia latinoamericana	Lungo, Mario y Smolka, Martim O.
Abril 2005	2.13 El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre	Smolka, Martim O. y Damasio, Cláudia P.
Julio 2005	7.1.3 Política de financiamiento de la vivienda en Chile: los últimos 30 años	Navarro, Mario
Octubre 2005	7.6.1 Desafíos de suelo urbano y vivienda en Brasil	Boyer, Heather
Enero 2006	7.3.2 Entrevista con Diego Alfonso Erba	Erba, Diego
Abril 2006	7.5.2 Intervenciones urbanas a gran escala: el caso de Faria Lima en São Paulo	Biderman, Ciro, Paulo Sandroni y Martim O. Smolka
Julio 2006	7.3.3 Tributos inmobiliarios e informalidad: desafíos para América Latina	Martim O. Smolka y Claudia M. De Cesare
Enero 2007	7.2.3 Entrevista con Pedro Abramo	Abramo, Pedro
Abril 2007	7.2.4 El desafío de la formación de asentamientos informales en los países en vías de desarrollo	Acioly, Claudio
Octubre 2007	7.4.1 Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: el caso de estudio de Bogotá	Borrero, Oscar y Carlos Morales Schechinger
Enero 2008	7.4.2 Entrevista con Fernanda Furtado	Furtado, Fernanda
Abril 2008	7.5.3 Efecto del sistema de autobús de transporte rápido sobre el valor del suelo: el caso de TransMilenio en Bogotá	Rodriguez, Daniel A. y Carlos H. Mojica
Julio 2008	7.2.5 Informalidad de la vivienda urbana: ¿influyen en ella la regulación de la construcción y del uso del suelo?	Biderman, Ciro, Martim O. Smolka y Anna Sant'Anna

Fecha de publicación en <i>Land Lines</i>	Número y título del artículo	Autor(es)
Octubre 2008	7.5.4 Conservación del patrimonio, turismo y desarrollo inclusivo en el Casco Antiguo de Panamá	Espino, N. Ariel
Abril 2009	7.2.6 Cómo medir la informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas: ¿para qué preocuparse?	Smolka, Martim O. y Biderman, Ciro
	7.5.5 Entrevista con Paulo Sandroni	Sandroni, Paulo
Julio 2009	7.6.2 El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción	Fernandes, Edésio y María Mercedes Maldonado
Octubre 2009	7.2.7 Vivir en campamentos: preferencias de localización residencial en Santiago, Chile	Brain, Isabel, Pablo Celhay, José Joaquín Prieto y Francisco Sabatini

Sobre los autores

Pedro Abramo es economista con doctorado en Economía Urbana de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. Es profesor e investigador del Instituto de Planificación e Investigación Urbana y Regional (IPPUR) de la Universidad Federal de Rio de Janeiro en las áreas de economía inmobiliaria, uso de suelo urbano y vivienda. Fue secretario ejecutivo de la Asociación Nacional de Postgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional (ANPUR).

Claudio Acioly* es arquitecto y planificador urbano con más de dos décadas de experiencia profesional y académica en varios países del mundo. Actualmente es jefe de políticas de vivienda del Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (UN-HABITAT). Tiene maestría en Planificación y Gestión del Medio Ambiente de la Universidad Tecnológica de Delft y especialización en el área de Vivienda y Planificación del Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS) de Róterdam, Países Bajos, donde estuvo vinculado desde 1993 hasta 2008 como experto en vivienda y desarrollo urbano coordinando proyectos, investigaciones y programas de posgrado en Vivienda, Gestión del Suelo y Regularización de Asentamientos Informales, y otros temas relacionados a la gestión urbana.

Luis Carlos Afonso es economista con estudios de posgrado en Economía de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Es alumno especial de doctorado del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas (UNICAMP). Fue secretario de Finanzas en las ciudades de São Paulo (2003–2004), Campinas (2001–2002) y Santo André (1997–2000). Actualmente es investigador asociado de la Fundación de Economía de UNICAMP, director ejecutivo del Centro de Estudios de Políticas Públicas de la Facultad de Campinas y miembro del Consejo de Administración de la empresa Perdigão S.A.

Luis Fernando Álvarez es investigador senior en el Centro para Estudios Metropolitanos, Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño de la Universidad de Guadalajara, México. (Información de septiembre de 1997)

David Amborski es director de la Escuela de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Ryerson en Toronto. Sus labores de docencia, investigación y asesoría se orientan a la interfaz entre los campos de planificación urbana y economía, incluidas áreas de finanzas municipales y política de suelo. También es integrante del comité asesor del Instituto de Finanzas y Gobierno Municipal del Centro Munk de la Universidad de Toronto. En el ámbito internacional se ha encargado de proyectos para el Banco Mundial y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) en Europa Oriental (Ucrania), América Latina, China y Singapur.

Shlomo Angel*, profesor adjunto de planeamiento urbano en la Escuela Wagner de Servicio Público de la Universidad de Nueva York, enseña sobre la historia y teoría de planeamiento. Como *Visiting Fellow* en el Instituto Lincoln durante el año académico 2009–2010, está desarrollando un estudio global de 120 ciudades.

* Resumen biográfico de 2009. Los demás resúmenes biográficos son de 2007 o antes.

Antonio Azuela es licenciado en Derecho de la Universidad Iberoamericana. Cuenta con una maestría en Derecho de la Universidad de Warwick, Inglaterra, y doctorado en Sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es miembro de la Junta Directiva de la Universidad Autónoma Metropolitana y de los Consejos Directivos del Instituto Lincoln y del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Biodiversidad y Ambiente. Desde febrero de 2003 ha sido coordinador del Laboratorio de Documentación y Análisis sobre la Corrupción en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Irineu Bagnarioli es candidato a doctorado en Planificación Urbana de la Universidad de São Paulo. Fue secretario municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano en la Municipalidad de Santo André, São Paulo. Actualmente es asesor de la Pró-Rectoría Comunitaria del Centro Universitario de la Fundación Santo André. Es profesor de la Universidad de Santo André y la Fundación Santo André.

Carolina Barco es profesional de las ciencias sociales y económicas con maestría en Dirección y Administración de Empresas, y Planificación Urbana y Regional. Ha sido directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá y consejera de los Ministerios de Desarrollo Económico, de Cultura y del Medio Ambiente, así como también del Departamento Nacional de Planeación y de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Fue Ministra de Relaciones Internacionales de Colombia entre 2002 y 2006. Actualmente es Embajadora de Colombia ante los Estados Unidos.

David Barkin ha trabajado como profesor titular en la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Ciudad de México. Recibió su doctorado en economía de la Universidad de Yale y ganó el Premio Nacional en Economía Política (1979) por su análisis de la inflación en México. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias e Investigador Nacional, nivel III, del Sistema Nacional de Investigadores en México. Inició el Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln durante su estancia como investigador de posdoctorado.

Ciro Biderman* es *Visiting Fellow* del Lincoln Institute of Land Policy e investigador adjunto al Departamento de Planificación y Estudios Urbanísticos del Instituto de Tecnología de Massachusetts. Asimismo es profesor asociado en la Fundación Getulio Vargas e investigador asociado al Centro de Estudio de las Políticas y Economía del Sector Público (CEPESP/FGV) de São Paulo, Brasil.

Teolinda Bolívar es arquitecta de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad Central de Venezuela (UCV) con doctorado en Urbanismo de la Universidad de París. Profesora agregada de la FAU, UCV. Es miembro del Sistema Nacional de Promoción al Investigador en su nivel más alto (IV).

Oscar Armando Borrero Ochoa es economista, especialista en economía urbana y experto en avalúos de finca raíz y avalúos especiales. Es licenciado en Filosofía y Letras de la Universidad Javeriana. Fue fundador del Centro Nacional de la Construcción (CENAC) y director entre 1974 y 1981. Fue presidente ejecutivo de Fedelonjas (asociación inmobiliaria colombiana) de 1982 a 1989. Fue presidente de la Junta Directiva de Cámara de la Construcción de Bogotá. Es profesor de Economía Urbana en varias universidades y consultor de estudios de mercado y factibilidad económica en finca raíz, así como promotor y constructor de proyectos inmobiliarios en Bogotá.

Heather Boyer* es editora principal en planeamiento urbano y diseño en Island Press, una editorial con un enfoque ambiental. En 2004-2005 fue Loeb Fellow en la Escuela de Posgrado en Diseño en Harvard University. Es co-autora, con Peter Newman y Timothy Beatley, del libro *Resilient Cities: Responding to Peak Oil and Climate Change*, publicado en 2009.

Isabel Brain* es socióloga y coordinadora del Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo (ProUrbana) de la Universidad Católica de Chile. Sus investigaciones se concentran en el desarrollo urbano, viviendas económicas, segregación residencial, mercados de suelos y asentamientos informales.

* Resumen biográfico de 2009. Los demás resúmenes biográficos son de 2007 o antes.

H. James Brown fue presidente y CEO del Instituto Lincoln en el periodo 1996–2005. Fue profesor de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard desde 1970 hasta 1996. Durante ese tiempo también se desempeñó como director del Centro Conjunto de Estudios de Vivienda, director del Programa de Planificación Urbana y Regional, director del Centro Estatal, Local e Intergubernamental de la Universidad de Harvard y director del Centro de Estudios Urbanos del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT)/Universidad de Harvard.

Liliana Bustamante es arquitecta con maestría en Urbanismo e Historia del Arte de la Universidad Politécnica de Cataluña, España, y en Renovación Urbana del Colegio de Arquitectos Baleares en España. Ha sido asesora de la Dirección del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, Alcaldía Mayor de Bogotá, del Viceministerio de Cultura y de la Dirección de Fomento y Desarrollo Regional. Fue coordinadora nacional del Inventario de Zonas Subnormales para el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE). Actualmente es la subdirectora del Catastro Nacional de Colombia.

Allegra Calder trabaja como oficial de acatamiento de condiciones equitativas para el otorgamiento de préstamos en Washington Mutual en Seattle. Anteriormente se desempeñó como analista de investigación del Centro Conjunto de Estudios de Vivienda de la Universidad de Harvard, donde se encargó de proyectos sobre la estructura cambiante de la industria hipotecaria y el acceso a servicios financieros por parte de las poblaciones de bajos ingresos y de minorías. Trabajó en el Departamento de Planificación y Desarrollo del Instituto Lincoln en el periodo 2000–2002.

Julio Calderón Cockburn es sociólogo graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene maestría en Ciencias Sociales, con Honores, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México y doctorado en Ciencias Sociales, Sobresaliente, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima. Es profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de San Marcos (UNMSM) y de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI).

Luis Javier Castro es ingeniero civil egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México con maestría en Ciencias en Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad de Northwestern, Chicago. Es candidato a doctorado en la misma universidad. Ocupó durante siete años el puesto de director general de Desarrollo Urbano de la Sedesol del Gobierno Federal. Desde 1999 ha sido asesor y consultor del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente es director general y socio fundador de la empresa SUME (Servicios Urbanos, Municipales y Estatales S.C.).

Pablo Celhay* es economista e investigador de la Universidad Alberto Hurtado de Santiago, Chile. Recibió una maestría en políticas públicas de la Universidad de Chicago. En la actualidad está cursando la carrera de maestría en políticas públicas en la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

Nora Clichevsky es arquitecta de la Universidad de Buenos Aires, con posgrado en Formación en Investigación, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)-Instituto Di Tella y maestría en Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Es investigadora independiente, afiliada con el Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente en diversas maestrías y cursos de doctorado de la Universidad de Buenos Aires y otras casas de estudio.

Priscilla Connolly es profesora distinguida de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México DF. Tiene licenciatura y posgrado en Arquitectura de la Universidad de Cambridge, Reino Unido, y un doctorado en Ciencias Sociales del Colegio de Michoacán, Zamora.

* Resumen biográfico de 2009. Los demás resúmenes biográficos son de 2007 o antes.

Mario Coyula es arquitecto, diseñador urbano y crítico. Profesor de Mérito, Premio Nacional de Arquitectura 2001 y de Hábitat 2004. Dirigió la Escuela de Arquitectura, la dirección de Arquitectura y Urbanismo y el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital; fue primer presidente de la Comisión de Monumentos, todo en La Habana. *Fellow* del Grupo de Interés Especial en Asentamientos Urbanos (SIGUS) del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y miembro del GRAI, París-Versalles. Profesor visitante RFK en la Escuela de Posgrado en Diseño de la Universidad de Harvard. Miembro de varias comisiones permanentes, de la Academia de Ciencias de Cuba y del Consejo Nacional de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba.

Cláudia Pilla Damasio es arquitecta con maestría en Planificación Urbana Regional y funcionaria pública municipal licenciada. Fue supervisora de Desarrollo Urbano y Regional (1996–2000) y de Planificación Urbana (2001–2002) de la Secretaría de Planificación de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, y vicesecretaria de Planificación de la misma ciudad (2002–2005). Actualmente se desempeña como consultora, actuando en el proceso de capacitación de gestores urbanos y en la elaboración de planes directores en Rio Grande do Sul. Coordina el proyecto Urbanizador Social en la Región Metropolitana de Porto Alegre.

Claudia De Cesare es ingeniera civil con maestría de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS) y Ph.D. de la Universidad de Salford, Inglaterra. Es asesora en asuntos relacionados con tributación inmobiliaria y valuación de inmuebles en la Prefectura de la Ciudad de Porto Alegre, Brasil. Es miembro del Consejo Consultivo del Instituto Internacional de Impuesto a la Propiedad (IPTI). Fue consejera y directora técnica del Instituto Brasileño de Valuaciones y Pericias de Ingeniería de Rio Grande do Sul (IBAPE/RS).

William Doebele es profesor emérito Frank Backus Williams de Planificación y Diseño Urbano y director emérito del programa de becas de investigación de Loeb de la Universidad de Harvard. Tiene diplomas en Gobierno de la Universidad de Princeton, la Escuela de Derecho de Harvard y la Universidad de California en Berkeley, en Planificación Urbana y Regional.

Juan Ignacio Duarte es candidato a urbanista en la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina y ha realizado distintos cursos de posgrado en políticas de suelo. Se desempeña como consultor en temas de desarrollo urbano–territorial realizando trabajos para municipios y distintos organismos estatales y como asistente en la organización de cursos, seminarios y proyectos demostrativos de políticas de suelo en Argentina.

Clair Enlow es periodista autónoma y fue becaria del programa Loeb en el periodo 2001–2002. Como columnista cívica del periódico *The Seattle Daily Journal of Commerce* y miembro del comité editorial de la revista ARCADE, está dedicada al logro de una visión urbana para Seattle.

Diego Alfonso Erba es ingeniero agrimensor de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Tiene títulos de maestría en Teledetección de la Universidad Federal de Santa María y en Catastro Multifuncional de la Universidad Federal de Santa Catarina, ambas de Brasil, y doctorado en Agrimensura de la Universidad Nacional de Catamarca. Fue profesor titular en el curso de posgrado en Geología en la Universidad do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) de Brasil. Hizo posdoctorados en SIG aplicados a Cuerpos de Agua en la Universidad de Shiga (Japón) y en SIG aplicados a Estudios Urbanos en la Universidad de Clark en el Proyecto IDRISI. Actualmente es *Fellow* en el Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln.

Ariel Espino*, AICP, es director ejecutivo de la Oficina del Casco Antiguo (OCA) de Ciudad de Panamá. Es licenciado en arquitectura por la Universidad Católica de Panamá y posee una maestría en ciencias en planificación de la Universidad de Arizona y un doctorado en antropología de Rice University. La OCA es un órgano gubernamental cuyo objetivo es la implementación del plan maestro Casco Antiguo.

Margaret Everett es profesora asociada de Antropología y Estudios Internacionales en la Universidad Estatal de Portland en Portland, Oregón.

* Resumen biográfico de 2009. Los demás resúmenes biográficos son de 2007 o antes.

Edésio Fernandes es abogado, urbanista y profesor de la Unidad de Planificación para el Desarrollo del Colegio Universitario de Londres. También se desempeña como coordinador del Grupo Internacional de Investigación sobre Legislación y Espacio Urbano (IRGLUS) y como profesor invitado en diversas universidades brasileñas.

Patricia Fuentes es arquitecta graduada en la Universidad Politécnica de El Salvador, con estudios de posgrado en Desarrollo Económico Local y actualmente catedrática e investigadora del Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Fernanda Furtado es arquitecta con maestría en Planificación Urbana de la Universidad Federal de Rio de Janeiro y doctorado en Urbanismo de la Universidad de São Paulo, Brasil. Actualmente es profesora adjunta del Departamento de Urbanismo de la Universidad Federal Fluminense, en Niterói. Se ha dedicado especialmente al desarrollo del tema de la recuperación de plusvalías en América Latina, objeto de su tesis de doctorado.

Ralph Gakenheimer, Ph.D. en Planificación, es profesor de Planificación Urbana y se especializa en planificación de transporte urbano, infraestructura y planificación de desarrollo urbano en países subdesarrollados. Fue director del Programa Especial para Estudios Urbanos y Regionales (SPURS) del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y de la División Internacional de la Asociación de Planificación de los Estados Unidos. Actualmente realiza investigaciones sobre la estructura y los factores aceleradores de las demandas de transporte urbano en ciudades de países subdesarrollados. Entre algunas de sus investigaciones actuales figuran la comparación de programas para resolver los problemas de calidad de aire y movilización de diferentes ciudades latinoamericanas. Se desempeña como presidente del Comité Científico Internacional de la organización Cooperación para el Desarrollo y Mejoramiento de los Transportes Urbanos y Periurbanos (CODATU).

Nestor Gaviria es gerente de proyectos en el Departamento Administrativo del Catastro Distrital (DACD) de Bogotá, Colombia. (Información de abril de 2004)

William W. Goldsmith, especialista en política urbana y desarrollo regional, es director del Programa de Estudios Internacionales en Planificación de la Universidad de Cornell, en la cual también se desempeña como profesor de Planificación Urbana y Regional. Goldsmith ha trabajado como docente y asesor en los Estados Unidos, América Latina y el Caribe. Anualmente dirige en Cornell un programa de verano sobre ciudades brasileñas en colaboración con el Instituto de Planificación e Investigación Urbana y Regional (IPPUR) de la Universidad Federal de Rio de Janeiro.

Rosalind Greenstein es directora del Departamento de Desarrollo Económico y Comunitario del Instituto Lincoln. Actualmente está realizando investigaciones sobre el fideicomiso inmobiliario comunitario como mecanismo de recuperación de plusvalías; las dimensiones fiscales de la planificación; revitalización urbana y de barrios, y el proyecto "Ciudad, Suelo y la Universidad" del Instituto. Tiene un Ph.D. en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Carolina del Norte-Chapel Hill y un B.A. en Economía de la Universidad de California en Santa Cruz.

Gary Hack es decano de la Escuela de Diseño y es profesor Paley de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Pensilvania. Está dedicado a la docencia, práctica y estudio de la planificación física y diseño urbano a gran escala. Ha elaborado planes para más de treinta ciudades dentro y fuera de los Estados Unidos. El decano Hack ha sido miembro del comité ejecutivo de la Asociación de Escuelas Universitarias de Planificación y la Junta de Acreditación de Planificación. Anteriormente se desempeñó como director de la Comisión de Planificación de Filadelfia, y actualmente participa activamente en asuntos cívicos en Filadelfia.

* Resumen biográfico de 2009. Los demás resúmenes biográficos son de 2007 o antes.

Alfonso Iracheta es arquitecto de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) con maestría en Planificación Urbana de la Universidad de Edimburgo, Escocia y doctorado en Estudios Regionales de la Universidad de Varsovia, Polonia. Se especializó en Planificación Regional del Desarrollo en Buenos Aires, Argentina; en Administración Metropolitana en la Fundación Getulio Vargas de Rio de Janeiro, Brasil, y en Medio Ambiente y Desarrollo en México. Actualmente es coordinador del Programa de Estudios Urbanos y Ambientales en El Colegio Mexiquense, coordinador nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, consultor nacional e internacional para el Gobierno de México, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Fundación Hewlett, entre otras, y es Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Gareth A. Jones es profesor senior de Geografía de Desarrollo en la Escuela de Economía de Londres, donde es director del programa de M.Sc. en Urbanización y Desarrollo, e investigador *Fellow* del Instituto para el Estudio de las Américas de la Universidad de Londres. En 2004 Gareth fue *Leverhulme Visiting Fellow* de la Universidad de Texas en Austin, y en 2005 fue profesor visitante de la Universidad Iberoamericana de Ciudad de México. Ha sido asesor del Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido), el Departamento Nacional de Vivienda (Sudáfrica) y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH).

Douglas Keare fue gerente de programas de Investigación y Política (Urbana) y Operacional (Recursos Humanos) del Banco Mundial por 25 años. Antes y después de su carrera en el Banco, trabajó para el Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. Mientras investigaba y redactaba los artículos de su autoría que aparecen en este volumen, trabajó como *Visiting Fellow* del Instituto Lincoln.

Jeroen Johannes Klink obtuvo su doctorado de la Facultad de Arquitectura y Planificación Urbana de la Universidad de São Paulo, Brasil con el apoyo del Instituto Lincoln. Actualmente se desempeña como director de Relaciones Públicas de la recientemente creada Universidad Federal de la región metropolitana ABC. Ha trabajado para la municipalidad de Santo André (Secretaría de Desarrollo Económico Municipal) y el IHS (Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano) en Róterdam, Países Bajos.

Ann LeRoy es editora senior y gerente de publicaciones del Instituto Lincoln, donde se encarga de la revista trimestral *Land Lines* y del programa de publicaciones académicas. Anteriormente se desempeñó como directora de Comunicaciones de la Escuela de Diseño de la Universidad de Harvard. Tiene una maestría en Sociología Urbana de la Universidad de Northwestern en Evanston, Illinois.

Mario Lungo (q. e. p. d.). Arquitecto de la Universidad de El Salvador, con estudios de Urbanismo en el Instituto de Urbanismo de la Universidad de París y estudios en Ciencias Sociales en la Escuela Práctica de Altos Estudios, París y en el CSUCA/Universidad de Costa Rica. Participó en el programa de doctorado en Planificación Urbana de la Universidad Técnica de Delft, Países Bajos. Se desempeñó como investigador, profesor y jefe del Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" de El Salvador y como profesor/investigador asociado del Instituto Lincoln. Fue director ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) entre 1998 y 2003. Dirigió varios programas de investigación en Centroamérica y publicó libros y artículos en América Latina, Estados Unidos y Europa.

Alan Mabin es jefe de la Escuela de Arquitectura y Planificación de la Universidad de Witwatersrand, Johannesburgo, Sudáfrica. Realizó estudios en Sudáfrica, los Estados Unidos y Canadá, y ha trabajado y realizado investigaciones en varios países tales como Australia, Brasil, Francia, Kenia y Zimbabue.

María Mercedes Maldonado es abogada y urbanista. Es profesora de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, Facultad de Artes, e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos de la misma universidad. Investigadora en temas relacionados con las prácticas jurídicas y las transformaciones del derecho estatal en los temas territoriales, el estatuto jurídico-urbanístico de la propiedad, la informalidad y las políticas de suelo y ordenamiento territorial.

Carlos Mojica* es ingeniero civil (Universidad de Los Andes, Colombia) y tiene una doble maestría en planeamiento urbano y ciencia de transporte del Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) A partir de 2008, trabaja en el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Mundial en operaciones de proyectos de transporte urbano. Fue investigador de posgrado en M.I.T. y también ha trabajado en la Autoridad de Transporte de Chicago y el Banco Interamericano de Desarrollo. Sus intereses profesionales incluyen el planeamiento de transporte urbano, sistemas de transporte público, la interacción de uso de suelo y sistemas de transporte, y financiamiento de transporte.

Carlos Morales Schechinger*, arquitecto y urbanista, es Senior Expert en Gestión y Políticas de Suelo Urbano en el Instituto de Estudios para Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS) en Róterdam, Holanda. Anteriormente, ocupó diversos puestos del gobierno federal y local y en bancos comerciales y de desarrollo de México y fue profesor en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma Nacional de México.

Alejandra Mortarini es arquitecta con maestrías en Dirección de Empresas y en Planificación Urbana (Universidad de Harvard). Fue gerente del Programa para América Latina y el Caribe en el Instituto Lincoln (1996–2002). Como gerente de proyectos en Sasaki Associates se encargó de proyectos de planificación en Asia e India. Actualmente trabaja en el Institute for International Urban Development en Cambridge.

Laura Mullahy es gerente del Programa de Latinoamérica y el Caribe del Instituto Lincoln desde 2002. Su experiencia laboral previa incluye especialización en temas de gestión ambiental, administración municipal y descentralización en Chile a través de la gestión de proyectos con diversas ONG, municipios y agrupaciones municipales. Es licenciada en Ciencias Políticas con maestría en Relaciones Internacionales.

Mario Navarro* fue director de la política de vivienda en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU) de 2000 a 2004. De 2004 a 2005 fue *Loeb Fellow* en Harvard y *Visiting Fellow* en el Lincoln Institute.

Ricardo Núñez es economista graduado de la Universidad de La Habana en la especialidad de Economía de la Industria. Tiene maestría en Gestión y Desarrollo de la Universidad Erasmus de Róterdam y del Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS), Países Bajos, curso UMC 2. Profesor auxiliar de los posgrados y maestrías de la Universidad Politécnica de La Habana, Ciudad Universitaria José Antonio Echeverría (CUJAE), destacándose las maestrías en Rehabilitación del Patrimonio Construido y Gestión de Asentamientos Poblacionales. Es especialista en inversiones y desarrollo de la Oficina del Historiador de La Habana Vieja. Investigador en temas de economía urbana, gestión y planificación urbana, desarrollos inmobiliarios, arrendamientos de suelo y análisis financieros.

Sonia Pereira es abogada ambientalista, bióloga, psicóloga social y activista de los derechos humanos. Ha sido reconocida por su trabajo en la protección ambiental para comunidades de bajos ingresos en Brasil. Recibió el premio Ciudadana del Mundo (Universidad Mundial de la Paz, 1992) y el premio Global 500 del Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA, 1996). Fue *Visiting Fellow* del Instituto Lincoln durante 1997–1998. (Información de 1998)

Manuel Perló Cohen es licenciado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y tiene doctorado en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de California, Berkeley. Actualmente es director del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad e investigador titular “B” a tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales, ambos de la UNAM. Es integrante del Comité de Ciencias Sociales del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), del Secretariado del Comité Internacional de las Naciones Unidas para la Prevención de Desastres, y de la Asociación Internacional de Sociología (ISA); de la Asociación Latinoamericana de Sociología (LASA) y de la Sociedad Interamericana de Planificación.

José Joaquín Prieto* es director del Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado de Santiago, Chile. Sus investigaciones se concentran en políticas sociales y metodología de las investigaciones aplicadas.

* *Resumen biográfico de 2009. Los demás resúmenes biográficos son de 2007 o antes.*

Eduardo Reese es arquitecto y especialista en planificación urbana y regional. Ha sido co-responsable técnico y asesor de los planes de desarrollo territorial de más de 20 ciudades argentinas. Ha sido subsecretario de Políticas Socioeconómicas del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, asesor del Consejo de Planificación Urbana de la Ciudad de Buenos Aires y secretario de Planificación de la Municipalidad de Avellaneda. Actualmente es docente de Gestión Urbana II y Taller III del programa de licenciatura en Urbanismo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, y de distintas maestrías en Desarrollo Urbano de las Facultades de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de las Universidades Nacionales de La Plata, Mar del Plata y Córdoba. Asimismo, es director del Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Matanza – Riachuelo en Buenos Aires.

Daniel A. Rodríguez* es director del Carolina Transportation Program y Profesor Asociado del Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. Su trabajo de docencia e investigación se centra en la relación recíproca entre el transporte y el desarrollo urbano, examinada a nivel individual y regional. Sus investigaciones han sido financiadas por la Fundación Robert Wood Johnson, la Agencia de Protección Ambiental de los EEUU, el Instituto Nacional de Salud de EEUU, y el Departamento de Transporte de Carolina del Norte, entre otros. También es miembro de la junta editorial de revistas científicas como *Journal of the American Planning Association*, *Journal of Transport and Land Use*, *Journal of Architectural Planning and Research* y *Journal of Sustainable Transportation*.

Fernando Rojas es Especialista Líder de Gestión del Sector Público del Banco Mundial. Ha dirigido varios proyectos del Banco Mundial sobre reforma del estado, políticas fiscales y desarrollo institucional a nivel subnacional en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Perú. Rojas tiene una maestría en Administración Pública de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, y una maestría en Derecho (LL.M) y Certificado de Programa Impositivo Internacional de la Escuela de Derecho de Harvard. También realizó estudios de Derecho en la Escuela de Derecho de la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia.

Francisco Sabatini*, profesor de planeamiento urbano en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica de Chile, es sociólogo de la misma universidad con Ph.D. en Planificación Urbana de la Universidad de California, Los Angeles. Ha sido asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y miembro del Consejo Consultivo Nacional del Medio Ambiente en Chile. Se especializa en segregación social, conflictos medioambientales y participación ciudadana.

Paulo Sandroni* es economista y profesor en la Escuela de Ciencias Económicas y Empresariales de la Fundación Getúlio Vargas. Es director de Sandroni Consultores, empresa de consultoría que realiza estudios sobre el desarrollo urbano, y consultor en cuestiones relacionadas con los impactos económicos, sociales y financieros del desarrollo urbano. Ha participado en el diseño y gestión de varias Operaciones Interligadas y Operaciones Urbanas en la ciudad de São Paulo como administrador público y como consultor privado. Es investigador y ha desarrollado diversos juegos en el tema de los impactos de intervenciones urbanas y en la concertación/negociación urbana. Es autor del *Diccionario de Economía del Siglo XXI*.

Anna Sant'Anna* es socióloga, especialista en sociología urbana. Recibió su doctorado en sociología de la Universidad de Brandeis, Massachusetts, EE.UU. Trabajó como investigadora en el Centro de Estudios Urbanos de Harvard y MIT en la década de los sesenta y a partir de los años setenta desarrolló su carrera de oficial de proyectos en el Banco Mundial donde adquirió extensa experiencia en proyectos de inversión urbana. Actualmente es investigadora asociada principal del Programa sobre América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy.

William Siembieda es profesor y jefe del Departamento de Planificación Urbana y Regional, Colegio de Arquitectura y Diseño Ambiental de la Universidad Politécnica Estatal de California, San Luis Obispo. Tiene un Ph.D. en Planificación Urbana de la Universidad de California, Los Ángeles y una licenciatura en Economía de la Universidad de California, Berkeley.

* Resumen biográfico de 2009. Los demás resúmenes biográficos son de 2007 o antes.

Martín O. Smolka es *Senior Fellow* y director del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln. Es economista de la Universidad Católica de Río de Janeiro y M.A. y Ph.D. en Ciencias Regionales de la Universidad de Pensilvania. También es profesor adjunto del Instituto de Planificación e Investigación Urbana y Regional (IPPUR) de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Fue presidente de la Asociación Nacional de Postgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional (ANPUR), e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones de Brasil.

Michelle M. Thompson es la directora de Thompson Real Estate Consultants, una empresa de investigación y educación en bienes raíces. Michelle recibió su Ph.D. del Departamento de Planificación Urbana y Regional de Cornell, con especialidad en desarrollo comunitario y análisis espacial mediante sistemas de información geográfica (GIS). Es profesora asociada del Instituto Lincoln. Actualmente es profesora visitante del Departamento de Planificación Urbana y Regional de Cornell, donde continúa realizando investigaciones en sistemas de bases de datos de información comunitaria.

Pablo Trivelli es economista graduado de la Universidad de Chile con Ph.D. en Economía de la Universidad de Cornell. Actualmente es presidente del programa de maestría en Economía Urbana de la Universidad Mayor y profesor universitario, consultor en materias urbanas e inmobiliarias. Fue gerente del Proyecto Portal Bicentenario, reconversión urbana del aeropuerto de 245 hectáreas (2000–2005). Es editor del *Boletín de Mercado de Suelo del Área Metropolitana de Santiago* (1982–2006).

Frank Uffen es asesor de planificación urbana y especialista de tasaciones de mercados, estrategias de redesarrollo, investigación de conceptos y desarrollo de proyectos. Comenzó su carrera en Ámsterdam en la Oficina de Desarrollo Urbano DE LIJN. Con sus colegas de DE LIJN, en 2002 fundó NADC, una empresa de consultoría y desarrollo en la ciudad de Nueva York. Sus investigaciones internacionales de mercado abarcan proyectos en los Estados Unidos, los Países Bajos, Francia y China. Tiene una maestría en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Ámsterdam. Actualmente está radicado en Madrid, España.

Carlos Vainer es profesor del Instituto de Planificación e Investigación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Las investigaciones del Dr. Vainer se centran en la relación entre la planificación urbana contemporánea y los movimientos sociales en Río de Janeiro.

Ricardo Vanella es arquitecto y planificador urbano graduado en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Tiene maestría en Administración Pública, Universidad de Harvard, Escuela de Gobierno John F. Kennedy. Fue Mason Fellow del Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. Actualmente es Gerente de Planificación Hospitalaria de la Provincia de Córdoba, Argentina.

Isabel Viana es arquitecta graduada en la Universidad de la República, Uruguay. Tiene experiencia en planificación urbana y regional como consultora en planificación y ambiente en el sector privado (Isabel Viana y Asociados) y en el sector público como asesora del ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y directora de Planificación en la Intendencia Municipal de Maldonado. Actualmente es directora del Instituto del Suelo Urbano (ISU); integra la dirección de la revista de prospectiva “dosmil30”.

Peter M. Ward es profesor de Asuntos Públicos y Sociología en el Departamento de Sociología y la Escuela de Asuntos Públicos LBJ, ambas de la Universidad de Texas en Austin, y tiene el cargo de C.B. Smith Sr. Centennial Chair in US-Mexico Relations. Tiene un Ph.D. en Geografía de la Universidad de Liverpool. Fue docente senior en la Universidad de Londres y la Universidad de Cambridge hasta 1991. Sus principales intereses de investigación son la urbanización latinoamericana, las políticas mexicanas contemporáneas, política y planificación de vivienda, la Ciudad de México, y las viviendas tipo “colonia” en los Estados Unidos. En varias ocasiones se ha desempeñado como asesor del gobierno mexicano y de varios organismos internacionales de desarrollo.

El [Instituto Lincoln de Políticas de Suelo](#), una fuente de recursos preeminente para dirigentes y profesionales, se dedica a temas relacionados con el uso, regulación y tributación del suelo.

El Instituto Lincoln se propone mejorar el diálogo sobre el desarrollo urbano, el ambiente construido y las políticas tributarias en los Estados Unidos y otros países. El Instituto Lincoln brinda análisis y evaluaciones imparciales y de alta calidad orientadas a mejorar la toma de decisiones regulatorias, de políticas y planeamiento actuales por medio de investigaciones, capacitación, conferencias, proyectos de demostración, publicaciones y productos multimedia.

El Instituto Lincoln fue fundado en 1974 por la junta directiva de la Fundación Lincoln, creada en Phoenix en 1946 por John C. Lincoln, un industrial originario de Cleveland. El señor Lincoln se interesó por las políticas de suelo a través de las ideas expresadas por Henry George, autor de *Progreso y miseria* (1879). En la actualidad, el Instituto Lincoln se ha convertido en un punto de referencia para la realización de investigaciones internacionales, facilitando el análisis y la discusión sobre el uso y tributación del suelo. El Instituto Lincoln reúne a académicos, profesionales, funcionarios públicos, asesores políticos, periodistas y ciudadanos interesados, con el objetivo de intercambiar información y mejorar la calidad del debate público.



Instituto Lincoln de Políticas de Suelo
Lincoln Institute of Land Policy
113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400
USA

Teléfono: 1-617-661-3016, ext. 127 y/o 1-800-LAND-USE (1-800-526-3873)
Fax: 1-617-661-7235 y/o 1-800-LAND-944 (1-800-526-3944)
E-mail: help@lincolninst.edu
Web: www.lincolninst.edu