



Perspectivas urbanas

Temas críticos en políticas
de suelo en América Latina

Editores MARTIM O. SMOLKA y LAURA MULLAHY

Perspectivas urbanas

Temas críticos en políticas
de suelo en América Latina

© 2007 Lincoln Institute of Land Policy

Derechos reservados

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

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

p. cm.

Translated articles excerpted from the serial Land Lines.

Includes bibliographical references.

ISBN-13: 978-1-55844-163-7

ISBN-10: 1-55844-163-8

1. Land use, Urban—Government policy—Latin America. I. Smolka, Martim
Oscar. II. Mullahy, Laura, 1965- III. Lincoln Institute of Land Policy. IV.

Land Lines (Cambridge, Mass.)

HD320.5.Z7P47 2007

333.77098—dc22

2006102973

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

Producción: David Gerratt y Amanda Wait/DG Communications

Traducción: Mariflor Salas y Simón Bravo

Corrección de estilo: Mariflor Salas

Fotografías:

Oscar O. Camacho: 132

(cortesía) Jo Coenen: 309

Priscilla Connolly: 57

Clair Enlow: 34, 36

© Mark Downey/ GettyImages: portada

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

Martim O. Smolka: v, 55, 59, 72, 76, 96, 97, 110, 112, 117, 119,

124, 144, 145, 147, 155, 227, 244, 251, 287, 330, contraportada

Frank Uffen: 314

Peter Ward: 104

Contenidos

Prólogo: Ann LeRoy	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

Introducción: Carlos Morales Schechinger

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

Introducción: María Mercedes Maldonado

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 Reconcebir la ciudad: una nueva perspectiva de las políticas de asentamientos humanos en América Latina	360
 ÍNDICES Y AUTORES	 365
Índice por autor	366
Índice por fecha	372
Sobre los autores	378
Sobre el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo	387

Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América reúne 63 artículos publicados originalmente en la revista institucional del Lincoln Institute of Land Policy, *Land Lines*, a lo largo de 13 años sobre temas relacionados a América Latina. La colección, traducida al español para nuestra audiencia latinoamericana, presenta un panorama de materias críticas de política de suelo sobre la base de la experiencia del Instituto en la región. Este documento, el Capítulo 5 del libro, contiene trece artículos de *Land Lines* sobre el tema **Uso de suelo y desarrollo urbano**, junto con una nueva introducción escrita por Eduardo Reese y Juan Ignacio Duarte.

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 latinoamericanos, 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).

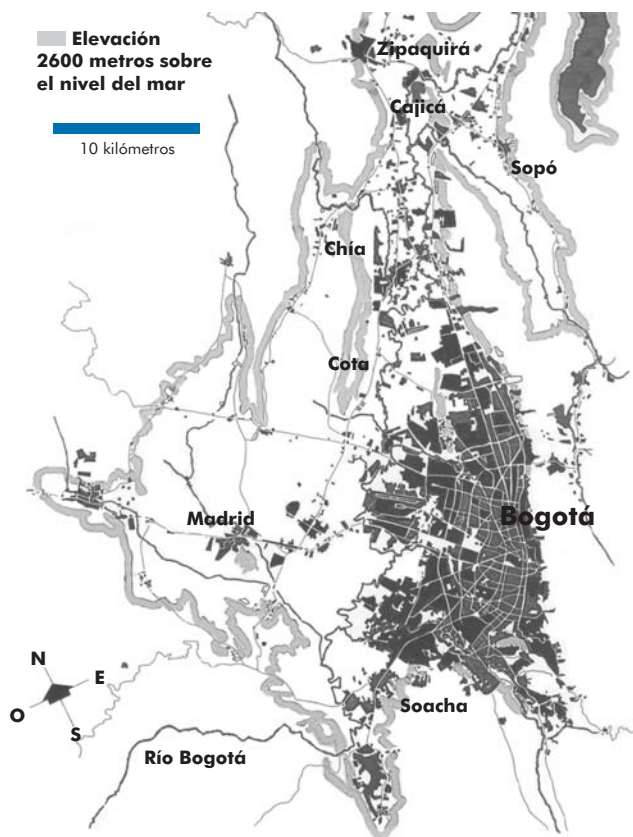
Bogotá está densamente desarrollada, con sólo unas pocas áreas extensas sin desarrollar dentro de sus límites y una tendencia hacia el aumento de la densidad durante los últimos 50 años. El patrón del uso de la tierra es monocéntrico: el centro urbano comercial y de oficinas, actualmente en expansión 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,

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	---

etc. Estos terrenos no son aptos para ser urbanizados a menos que se realicen inversiones considerables 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

Martim 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

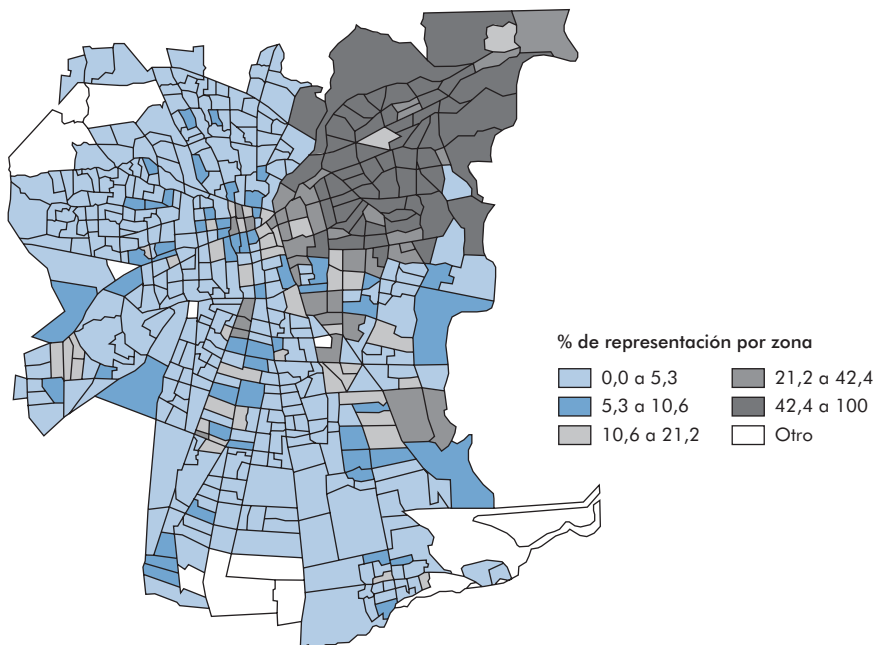
A pesar de que la liberalización de los mercados de suelo urbano en Chile constituye una experiencia interesante e innovadora desde un punto de vista internacional, el debate público interno ha sido limitado. No obstante, los logros y problemas de la liberalización han llegado a tal punto de importancia 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

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.

ideológica entre las metodologías “liberal” y “progresista” utilizadas para entender y resolver los 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 “convenientes” 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 infraestructura 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 desenfrenada 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 al 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.

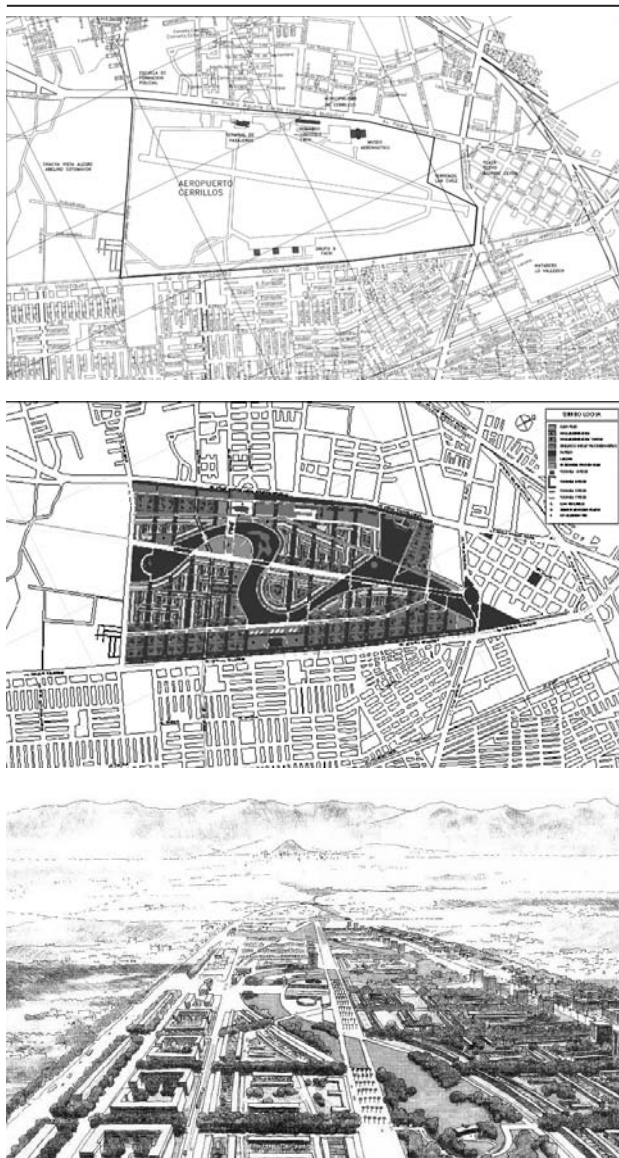
Un asunto clave con respecto al uso del espacio público generado por estos proyectos es evitar la segregación espacial y humana. Es indispensable prestar mucha atención para proteger a los habitantes de las zonas donde se desarrollan macroproyectos urbanos contra las consecuencias negativas de la regeneración 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

gen 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

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 fun-

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.

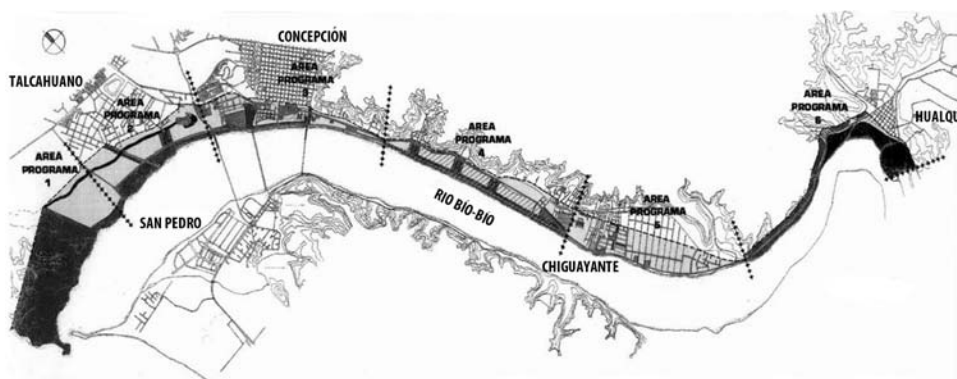
En un escenario de transformaciones causadas por los procesos de globalización, las reformas económicas, la desregulación y la introducción de nuevos enfoques en la gestión urbana, no sorprende que estos programas hayan sido blanco de grandes controversias. Su escala y complejidad suelen incitar la aparición 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.

RELACIÓN 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 fortificar 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, llegándose 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: Eurlibros. <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 asociaciones, 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.

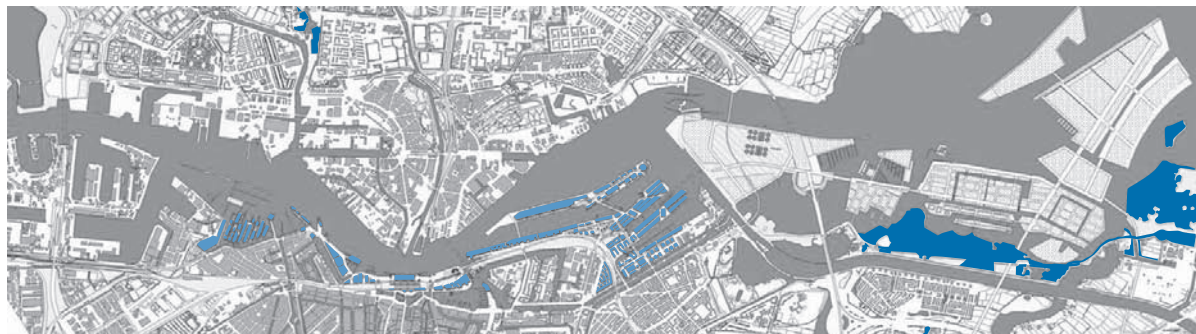
REDESARROLLO DE LOS MUELLES DE ÁMSTERDAM

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 IJsselmeer, está concebida para acoger a 45.000 nuevos habitantes.

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.

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 manejables. El programa de desarrollo se abocó a la construcción de viviendas con edificios



Terminal Sierra Maestra en el borde de agua de La Habana.

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 Córdoba 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.

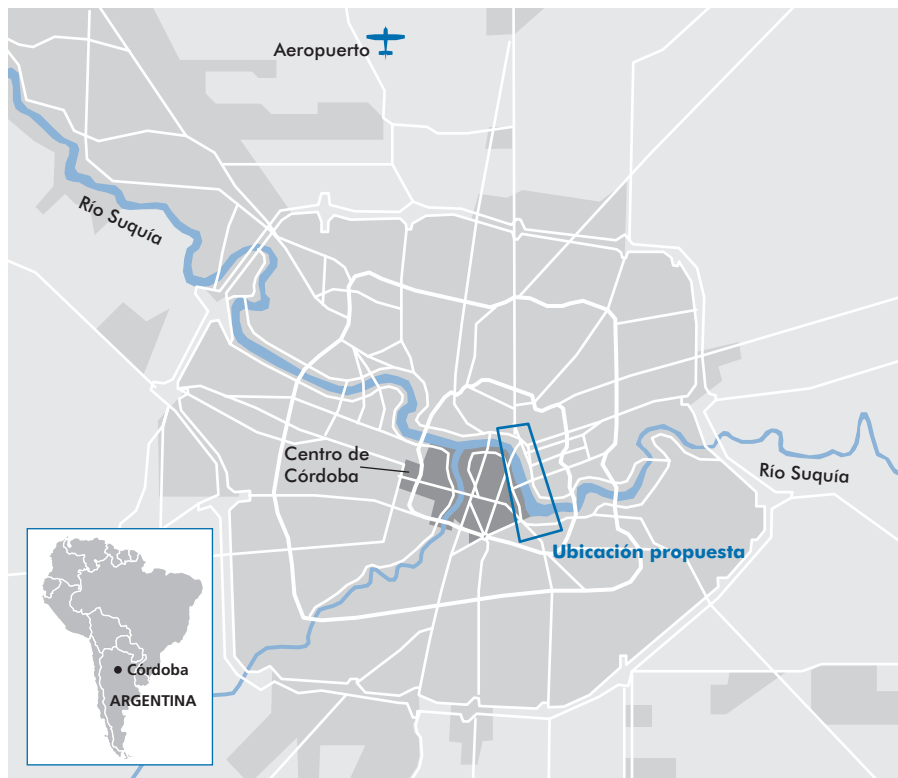
El telepuerto concebido para Córdoba es una obra para usos combinados que ofrecerá edificios de oficinas, centros de convenciones y hoteles, además de otros usos secundarios de la tierra. La oferta de edificios de oficinas con tecnología de punta es considerada un objetivo clave para satisfacer las necesidades 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 Suquia (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 trasposos 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

FIGURA 5.11.1 Ubicación propuesta para un telepuerto in Córdoba, Argentina



inquietudes acerca de la implementación del proyecto. Los estudios comparativos de casos de 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

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?

de aspectos por considerar, incluida la capacidad que tendría Córdoba para competir con Buenos 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

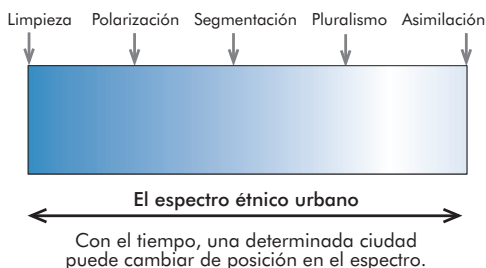
¿Es la segregación espacial urbana una consecuencia del funcionamiento normal de los mercados inmobiliarios urbanos, reflejo de las preferencias individuales acumulativas, o es más bien resultado del mal funcionamiento de mercados inmobiliarios urbanos que privatizan los beneficios sociales y socializan 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 contraponen 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.

El [Instituto Lincoln de Políticas de Suelo](#) es una organización educacional sin fines de lucro establecida en 1974, cuya misión es estudiar y enseñar temas relacionados con políticas de suelo e impuestos territoriales. El Instituto se propone a integrar teoría y práctica para contribuir a definir mejores políticas de suelo y compartir conocimientos sobre las fuerzas multidisciplinarias que influyen en las políticas públicas. El enfoque sobre el suelo se deriva del objetivo central del Instituto: abordar las conexiones entre la política de suelo y el progreso social y económico identificadas y analizadas por el economista político y autor Henry George.

El trabajo del Instituto está organizado en cuatro departamentos: Valuación e Impuestos, Planificación y Forma Urbana, Desarrollo Económico y Comunitario, y Estudios Internacionales; este último está integrado por el Programa para América Latina y el Caribe y el Programa sobre China. El Instituto busca mejorar los procesos decisorios a través de educación, investigación y proyectos de demostración, así como también mediante la divulgación de información en nuestras publicaciones, sitio web y otros medios. Nuestros programas reúnen a académicos, profesionales, funcionarios públicos y otros ciudadanos interesados, en un ambiente colegial de aprendizaje. El Instituto no adopta puntos de vista determinados, sino que sirve como facilitador del análisis y la discusión de estos temas, para marcar una diferencia hoy y ayudar a los futuros tomadores de decisiones sobre las políticas públicas del mañana.



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



L LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

Compilación de más de 60 artículos originalmente publicados en la revista trimestral *Land Lines* a lo largo de los últimos 13 años, ahora traducidos al español para la audiencia latinoamericana del Instituto Lincoln. El libro presenta un espectro del pensamiento original sobre los temas críticos en políticas de suelo urbano, basado en la experiencia del Instituto en la región.

ISBN 978-1-55844-163-7



9 781558 441637