



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 6 del libro, contiene siete artículos de *Land Lines* sobre el tema **Participación y gestión pública**, junto con una nueva introducción escrita por Claudio Acioly.

Participación y gestión pública

Introducción | Claudio Acioly

Esta sección ofrece una visión general de iniciativas centradas en la participación ciudadana y la gestión pública en América Latina, con puntos de vista variados sobre la importancia de dicha participación y su estrecha relación con la accesibilidad al suelo por parte de las familias de bajos recursos.

Los artículos presentan pruebas de la influencia prácticamente nula que tienen los pobres urbanos y los sectores populares de la sociedad latinoamericana en los procesos de decisión y en el diseño e implementación de políticas del suelo que, en otras circunstancias, podrían beneficiarlos y ofrecerles soluciones habitacionales decentes y mejores condiciones de vida.

Se destaca la importancia de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas que favorezcan a los pobres. Una cosa es cierta: no podrá haber mucho cambio en la urbanización de las ciudades latinoamericanas si sus habitantes de bajos ingresos no son capaces de articular sus necesidades y exigencias de manera coordinada y organizada, y si no participan en la formulación de dichas políticas. De no haber cambios en esa dirección, su influencia en las políticas del suelo seguirá siendo limitada y persistirán los nocivos patrones de asentamientos y procesos de segregación social y espacial que arrastran a segmentos significativos de la población urbana a las periferias de las ciudades.

Sin embargo, hay esperanzas. Algunas ciudades y organizaciones están trabajando energicamente para cambiar la situación a través de programas de capacitación, diálogos de política y disseminación de conocimientos, con la idea de instrumentar e informar a la población pobre para que aprenda a articular sus necesidades y exigencias.

El Instituto Lincoln está desempeñando una función muy importante al facilitar este diálogo, fomentar buenos ejemplos de políticas, disseminar el conocimiento y poner en contacto a individuos y organizaciones de los diversos países de la región como también de otras partes del mundo. Junto con los artículos publicados por *Land Lines*, todo este trabajo ha contribuido a demostrar la utilidad de los debates regionales sobre políticas y experiencias urbanas y la posibilidad de dar pasos tangibles hacia un mundo que ofrezca mayor igualdad en el acceso al suelo.

El artículo de Luis Fernando Álvarez y William J. Siembieda se centra en la planificación espacial y en la necesidad de seguir aprendiendo sobre los efectos de la globalización y la urbanización en las ciudades, sus funciones y estructuras espaciales. En su interesante introducción se reconoce un proceso común percibido en América Latina respecto a la pérdida del protagonismo del Estado, la reestructuración de su alcance y dimensión, y el vuelco fundamental desde su tradicional papel de proveedor paternalista al de facilitador de procesos de desarrollo. Se plantean tres abordajes propuestos por los participantes de un seminario realizado en México en 1997, a saber: 1) implementar mecanismos de monitoreo a través de sistemas de información urbana, 2) diseñar políticas públicas que puedan poner freno a la urbanización descontrolada y, 3) reconocer las funciones de las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios.

Esta última propuesta es de importancia especial para el tema del suelo y el acceso a tierras urbanizadas en las ciudades latinoamericanas. Los gobiernos de las más importantes ciudades de la región exhiben una actitud desconfiada y unilateral hacia la elaboración e implementación de políticas urbanas. Se siguen los modelos tradicionales, frecuentemente con un enfoque de decisiones tomadas “desde arriba”. La participación de grupos de interés y la planificación verdaderamente participativa de organizaciones comunitarias y no gubernamentales siguen siendo la excepción y no la norma. Los artículos de Sonia Pereira y de Mario Lungo, Alejandra Mortarini y Fernando Rojas presentan pruebas contundentes del progreso significativo habido en ciudades donde dichos grupos y organizaciones se han involucrado en los procesos decisivos.

Pereira comenta sobre las actividades dirigidas a fortalecer los recursos de los sectores populares de Quito, Ecuador, sede de un foro que reunió a ministros, alcaldes, dirigentes comunitarios y grupos de interés diversos para debatir sobre políticas del suelo que realmente respondan a las necesidades de los pobres urbanos. La autora señala que la inseguridad de la tenencia de la tierra lleva frecuentemente a la violencia y va en contra de los derechos humanos. Un programa piloto con 50 comunidades participantes ha revelado que la falta de información y conocimiento sobre las políticas del suelo y la desigualdad en el acceso al suelo de los sectores populares de la sociedad han impedido que éstos participen y contribuyan al diseño de políticas públicas que respondan a sus necesidades.

Lungo, Mortarini y Rojas apuntan al importante papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la formulación y planificación de políticas de la región metropolitana de San Salvador, políticas que han dado como fruto innovaciones y nuevos instrumentos de gobernabilidad urbana. En su artículo se reconocen los aspectos positivos de los procesos de descentralización y participación democrática que está experimentando América Latina y que han dado lugar a otras modalidades de control social del Estado. Se señala el papel de la ONG salvadoreña Prisma en promover nuevos conceptos y relaciones de poder en el ámbito local, y los efectos positivos del taller de trabajo organizado con el Instituto Lincoln en octubre de 1997 en cuanto a formar consenso y movilizar la participación de funcionarios gubernamentales, activistas comunitarios y ONG locales e internacionales. Con asistencia internacional, se están considerando otros instrumentos

de planificación y gestión de suelo tales como recuperación de plusvalías, consorcios público-privados, etc. en un plan integral de desarrollo para el área metropolitana de San Salvador.

Al hablar de progreso en materia de gobernabilidad urbana, no podemos dejar de mencionar la gran lección que le ha dado América Latina al mundo al lanzar y diseminar un modelo de gobierno urbano participativo donde los ciudadanos tienen una función central. Este movimiento comenzó en Porto Alegre y Santo André a finales de los años ochenta, cuando los gobiernos municipales progresistas del Partido de los Trabajadores brasileño introdujeron el llamado “presupuesto participativo” (PP). En las elecciones municipales del año 2000, los votantes eligieron un gran número de alcaldes progresistas, lo que se tradujo en 100 gobiernos municipales que auparon el PP como su vehículo fundamental para promover la participación ciudadana en sus ciudades. Vale la pena mencionar que el éxito de esta experiencia llevó a que otros partidos políticos menos progresistas introdujeran el modelo en otras ciudades de Brasil. También se ha notado el efecto en cadena en otros países vecinos como Perú, en donde la movilización de la sociedad civil influyó en la promulgación de leyes de PP —inspiradas en la experiencia brasileña— y ciudades como Villa El Salvador se han convertido en la referencia nacional del PP.

El artículo de William Goldsmith y Carlos Vainer ofrece una detallada reseña del PP en Porto Alegre. Esta ciudad, capital del estado más meridional de Brasil, ha estado practicando el PP en forma ininterrumpida desde 1989. Los autores presentan un análisis exhaustivo del significado del PP como instrumento de gobierno alternativo que da riendas a los ciudadanos para que decidan sobre la asignación de los recursos públicos de sus ciudades. Se presentan evidencias del número creciente de ciudadanos que se han involucrado en el PP de Porto Alegre con el transcurso de los años, como también de la importancia crítica de la participación ciudadana en decisiones estratégicas acerca de grandes inversiones en construcción (tales como un supermercado y una planta automovilística), que han puesto al gobierno municipal en posición favorable para negociar con los inversionistas del sector privado.

El artículo de Ann LeRoyer y Mario Coyula presenta una interesante entrevista hecha a Coyula, uno de los más prominentes planificadores urbanos y arquitectos de Cuba, cuyo trabajo en La Habana ha ganado reconocimiento internacional. El artículo se centra en la capital cubana y ofrece al lector una descripción fidedigna de los puntos de vista de Coyula sobre el desarrollo de la ciudad. Al describir la importancia del Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, Coyula señala los retos enfrentados por el grupo y por Cuba tras la caída de la Unión Soviética y la consiguiente desaparición de los convenios comerciales con el bloque soviético. En un ambiente carente de insumos básicos y de energía, se refuerza la planificación central en la asignación de recursos. Coyula subraya la necesidad de aumentar la participación ciudadana en la planificación; lo que muchos no saben es que la participación ciudadana es algo común en Cuba, más de lo que se reconoce fuera de la isla. Durante la entrevista se destaca la importancia de los talleres integrales de transformación de barrios como una sólida herramienta de planificación dirigida por los mismos residentes. Coyula sostiene que es necesario dar marcha atrás a la tradición de planificación

central —reforzada durante el período especial— para facilitar la planificación y el gobierno de las ciudades. También se exponen sus perspectivas sobre la exclusiva maqueta de 100 metros cuadrados de la ciudad, que se utiliza no sólo para fines de análisis y visualización de los impactos de las decisiones de planificación, sino también para informar e infundir cultura urbana a ciudadanos y grupos de alumnos de escuelas primarias y secundarias que acuden regularmente a visitar el modelo. Hoy en día este instrumento está siendo utilizado por ciudades europeas tales como Berlín, Barcelona y Róterdam, por mencionar unas pocas.

Los artículos de David Barkin se centran en la gestión del suelo y sus efectos en los asentamientos humanos dentro del contexto latinoamericano. El primero de los artículos comienza exponiendo la necesidad de que los gobiernos municipales articulen estrategias alternativas para hacer frente a los efectos adversos de la urbanización y globalización. Se describe la respuesta del Instituto Lincoln a esta situación, en forma de establecimiento de redes, construcción de capacidades e investigación, y se señala el trabajo hecho en colaboración con las tres mayores redes regionales: la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), la Oficina Latinoamericana del Programa de Gestión Urbana (UMP) y la Red Ciudad 2025.

Barkin describe algunos de los programas de capacitación organizados por el Instituto Lincoln junto con estas redes y socios locales en México, Chile, Brasil, Ecuador y Colombia. Finalmente subraya la gran importancia del programa de investigación para revelar las relaciones entre la cambiante forma urbana y los patrones de los asentamientos humanos que conducen a parte de la integración económica de la región en mercados globales. Mediante los mercados de suelo, la recuperación de plusvalías y el fortalecimiento de recursos, funcionarios públicos y municipalidades están ajustando y adoptando un abordaje sistemático e integrado a las políticas del suelo.

El segundo artículo trata de una conferencia celebrada en la sede del Instituto Lincoln en Cambridge (1993), donde funcionarios e investigadores de América Latina se reunieron para debatir sobre instrumentos de políticas del suelo y tributación inmobiliaria en áreas urbanas. Se analiza el efecto de la internacionalización de los sistemas económicos de América Latina en ciudades y en la formación de asentamientos humanos. El autor plantea sugerencias provocativas sobre temas de liberalización y sistemas gubernamentales débiles, y sobre la necesidad de diseñar un programa de desarrollo alternativo que sirva de verdadero enlace entre el gobierno urbano y la planificación económica.

No hay duda de que los lectores disfrutarán de este conjunto de artículos que tienden vínculos entre las políticas del suelo y los sistemas gubernamentales municipales en general. Los autores tienen razón al señalar la necesidad de incrementar la participación ciudadana para influir y obtener políticas distributivas que afecten el uso de la tierra, y que a la larga ayudarán a promover un desarrollo urbano sostenible.

6.1

En búsqueda del orden territorial

Luis Fernando Álvarez y William Siembieda | Septiembre 1997

Hoy en día la mayoría de los países de América Latina son más urbanos que rurales y están tratando de desarrollar sus economías como partes integrales del mercado global. Este proceso introduce profundos cambios culturales y espaciales tales como mayor segregación y conflictos sobre el uso del suelo urbano.

Es sabida la necesidad de fortalecer la conciencia ciudadana sobre la liberalización de los mercados y la pérdida de protagonismo del Estado en los esquemas de economía y planificación. Este cambio en el papel del Estado —de “proveedor” a “facilitador”— crea un vacío en las necesidades sociales urbanas.

Éstos y otros temas afines fueron los puntos centrales de una reunión que tuvo lugar en México en el mes de abril. En ella, peritos y personalidades académicas compartieron sus puntos de vista sobre los procesos que afectan el orden territorial urbano y los instrumentos disponibles y necesarios para poder lograr una intervención pública eficaz, conducente al logro de objetivos de igualdad social y planificación territorial. Los participantes sugirieron tres abordajes para poder mejorar la gestión del suelo urbano y la igualdad social de manera simultánea:

Primero que todo, utilizar herramientas básicas para establecer y apoyar los sistemas de información urbana: un mecanismo de monitoreo con capacidad para identificar datos de agentes y transacciones, incluidos los precios del suelo; conocimiento de los “ciclos de vida” de las zonas urbanas; y modelos de predicción que permitan establecer la relación entre las economías municipales y nacionales y el mercado de bienes raíces.

En segundo lugar, instituir políticas urbanas que equilibren los mecanismos de mercado existentes, que suelen ser contradictorios. Por ejemplo, es difícil liberalizar los mercados y al mismo tiempo imponer límites en la expansión urbana cuando se intenta ofrecer suministros de suelo adecuados para satisfacer las necesidades de la población pobre trabajadora.

Tercero, reconocer y apoyar las acciones positivas de grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales que se propongan combatir los patrones de segregación de clases, como también apoyar los intentos municipales de utilizar instrumentos como reservas territoriales, mecanismos de financiamiento progresistas y mejoras en los procedimientos administrativos y fiscales.

Uno de los mayores problemas de la planificación territorial en América Latina es encontrar el “borde” de la ciudad, especialmente cuando la tenencia y ocupación del suelo responden a la necesidad social, más que a la ley. Entre las formas de propiedad urbana que funcionan fuera de los reglamentos comerciales está la tierra mantenida bajo el sistema de ejido, que ocupa más del 50 % del territorio mexicano y forma parte de las zonas metropolitanas más importantes. El ejido dificulta el crecimiento natural del mercado de bienes raíces y propicia la expansión de mercados secundarios (informales) descontrolados.

Si bien los participantes del seminario manifestaron sus inquietudes por el efecto a largo plazo de la globalización en América Latina, también reconocieron que el escenario de acción, al menos durante los años venideros, será a escala municipal más que a escala nacional.

6.2

Educación de base para las comunidades latinoamericanas

Sonia Pereira | Enero 1998

Los sectores populares de la mayoría de las ciudades latinoamericanas se encuentran en grave desventaja al intentar influenciar la planificación urbana y la gestión de sus comunidades. A pesar de que los activistas comunitarios pueden estar bien organizados a escala local, sus intereses no están involucrados en la toma de decisiones que pueden tener implicaciones a gran escala, tanto en la administración de tierras urbanas como en los derechos humanos. Como parte de este esfuerzo actual para ayudar a líderes comunitarios y a funcionarios públicos de América Latina a ser más eficaces en la implementación de políticas de administración de tierras, el Instituto Lincoln respaldó un programa educativo innovador en octubre en la ciudad de Quito, Ecuador.

El programa “Políticas de tierra urbanas para los sectores populares” fue copatrocinado por el Instituto Lincoln, el Centro de Investigaciones CIUDAD y el Centro de Investigaciones en Diseño y Urbanismo de la escuela de arquitectura de la Universidad Católica de Quito. Este programa piloto sirvió para reunir por vez primera a representantes de más de 50 comunidades de bajos recursos de todo Ecuador. Se analizaron ambigüedades en torno a la formulación e implementación de políticas de tierra urbanas, así como las causas e impactos de estas políticas en el uso y regulación de la tierra. Se prestó atención particular al acceso equitativo a la propiedad de la tierra, al acceso a viviendas y a la construcción de ayuda propia en las periferias urbanas.

El ministro de la Vivienda y Desarrollo Urbano de Ecuador dio inicio a la primera sesión. Un grupo de investigadores, consejeros de políticas profesionales, autoridades gubernamentales locales y nacionales y líderes de opinión ofrecieron una variedad de talleres de planificación estratégica y presentaciones de panel. Durante el foro se realizaron debates tanto conceptuales como prácticos sobre la legislación de tierras urbanas, en los que se reconoció la evidente falta de información sobre políticas de tierra en el ámbito comunitario.

Muchas preguntas subrayaron la situación de Ecuador, donde la inseguridad personal, del hogar y de la tierra ha llevado con frecuencia a violencia y desalojos. Este importante tema sirvió

para resaltar la preeminencia de los derechos humanos en el debate sobre las tierras urbanas y para reforzar la necesidad urgente de tomar en cuenta una amplia gama de políticas públicas y mecanismos de planificación. Además de incentivar redes de organización entre los pobres urbanos y alianzas con otros líderes de movimientos populares y locales, en el foro se exploraron estrategias para construir solidaridad entre los diversos sectores.

La última sesión contó con la asistencia de alcaldes de otras ciudades latinoamericanas, quienes concluyeron que las fuerzas que afectan a los residentes urbanos de bajos recursos en Ecuador son sorprendentemente similares a lo largo de toda la región. Una clara lección es que el acceso a la información es imprescindible si se quiere permitir que cada comunidad e individuo influencie la formulación e implementación de políticas de tierra urbanas sobre una base de participación democrática. Se incorporará un inventario de casos de estudio comparativo en prácticas de uso comunitario de la tierra a programas de seguimiento para asistir a funcionarios públicos y administradores en las futuras planificaciones y gestiones de políticas para el uso de la tierra.

El foro de Quito es un ejemplo de la meta educativa del Instituto Lincoln de proporcionar un mejor conocimiento a los ciudadanos afectados por las políticas de tierra urbanas. Uno de los resultados fue “El documento de Quito”, un resumen de las estrategias a que se llegó por consenso entre los participantes. El reto de convertir el consenso en acciones será la prueba verdadera del programa piloto. El Instituto podría también colaborar con el Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe para desarrollar una agenda común de educación, investigación y publicaciones. Los resultados ayudarían a ampliar las discusiones de problemas de base y a mejorar las formas en que los funcionarios públicos y los líderes populares pueden trabajar en conjunto para generar políticas más eficaces.

6.3

Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre

William Goldsmith y Carlos Vainer | Enero 2001

En octubre del año 2000 los ciudadanos de casi la mitad de las 60 principales ciudades brasileñas, agravados por décadas de pobreza y olas delictivas además de pésimos sistemas de provisión de viviendas, asistencia sanitaria y educación, y de falta de planificación de la infraestructura y de acceso a servicios básicos, eligieron como alcaldes a representantes de partidos izquierdistas destacados por su labor de solidaridad, honestidad y transparencia. Estos gobiernos de reforma están introduciendo nuevas esperanzas y expectativas, pero indudablemente también se enfrentan a una cultura de desconfianza generalizada hacia los políticos y burócratas municipales, a quienes tradicionalmente se les ha acusado de negligencia y corrupción. Asimismo, se enfrentan a sombrías perspectivas fiscales en forma de una baja facturación impositiva, débiles transferencias federales y mercados de suelos urbanos que producen segregación y desigualdades profundas.

El partido de izquierda predominante, Partido de los Trabajadores (en portugués, Partido dos Trabalhadores o PT), conservó las cinco ciudades mayores que había ganado en las elecciones de 1996 y adquirió doce ciudades más. Estos municipios del PT aspiran a universalizar los servicios, dejando de lado los tradicionales métodos de decisiones tomadas “desde arriba” y otorgando a los residentes un papel activo en sus gobiernos municipales. A lo largo del proceso están reinventando la democracia local, vigorizando la política y alterando significativamente la distribución de recursos políticos y simbólicos. Quizás el caso más notable es el de Porto Alegre, capital de Rio Grande do Sul (estado más meridional de Brasil), donde el PT ganó su cuarto período consecutivo con el 66 % de los votos, un ejemplo que puede haber animado a los brasileños de otras ciudades a votar también por reformas democráticas.

Al igual que las ciudades de otras partes, Porto Alegre refleja su cultura nacional en sus patrones de uso de la tierra, estructura económica y distribución del poder político. El más amplio sistema social de Brasil emplea mecanismos complejos para garantizar que sus ciudades continúen siguiendo las mismas leyes, normas y lógica que organizan la sociedad dominante. Dado que muchos aspectos

de la sociedad brasileña están cargados de injusticias y desigualdades, la ciudad tiene que estar constantemente atendiendo los efectos de estas fuerzas políticas y económicas de mayor alcance.

Al mismo tiempo, ninguna ciudad es un reflejo puro de su estructura social nacional. Cualquier ciudad puede ocasionar y reproducir desigualdades e injusticias, de la misma manera que puede estimular estructuras sociales y relaciones económicas dinámicas. Hasta donde la ciudad (y especialmente su gobierno) esté en control de las acciones, puede haber efectos positivos o negativos. Por ejemplo, en ningún segmento del código social brasileño está escrito que sólo se pavimentarán las calles de las vecindades de clases altas o medias, ni tampoco que el suministro de agua llegará únicamente a los rincones más privilegiados de la ciudad.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En Porto Alegre, un frente popular encabezado por el PT puso en práctica el “presupuesto participativo”, sistema mediante el cual miles de residentes pueden participar cada año en asambleas públicas para decidir el destino de la mitad de los fondos presupuestarios municipales, y asumir así mayor responsabilidad por el gobierno de su propia comunidad. Esta reforma simboliza una amplia variedad de cambios municipales y presenta una alternativa tanto al centralismo autoritario como al pragmatismo neoliberal. Los vecinos toman decisiones sobre asuntos locales prácticos como mejoras de calles o parques, y sobre otras cuestiones más complejas que atañen a la ciudad. El proceso, argumenta el PT, despierta la conciencia de los ciudadanos sobre otras oportunidades para vencer la pobreza y las desigualdades que ponen tanta miseria en sus vidas.

El proceso del presupuesto participativo en Porto Alegre comienza con la presentación formal, por parte del gobierno, del plan de inversiones aprobado para el año anterior y de su plan de inversiones y presupuesto para el año en curso. Los delegados elegidos de cada una de las 16 asambleas de distrito se reúnen durante el año para determinar las responsabilidades fiscales de los departamentos de la ciudad. Estudian dos categorías: la primera se compone de las 12 áreas temáticas principales del distrito o sus vecindades (p. ej., pavimentación de calles, construcción de escuelas, parques, suministro de agua potable y sistemas de alcantarillado), mientras que la segunda trata de proyectos que afectan a la ciudad entera (líneas de tránsito, limpieza de las playas, programas de asistencia a personas sin hogar, etc.). Para alentar la participación ciudadana, las reglas establecen que el número de delegados sea aproximadamente proporcional al número de vecinos que asistan a la reunión electoral.

El reparto de los recursos entre los distritos sigue las prioridades definidas mediante debate popular: en 1999 se nombraron como “prioritarios” los aspectos de población, pobreza, carencia de servicios (p. ej., falta de pavimentos), y necesidades de la ciudad entera. La tensa relación que existe entre el ayuntamiento y los ciudadanos ha conducido a una mayor participación popular, y cada año el presupuesto participativo adquiere una tajada mayor del presupuesto total de la ciudad. Las prioridades han cambiado de una manera nunca antes prevista por los alcaldes ni por sus equipos gubernamentales.

Entre los participantes del proceso figuran miembros del partido gobernante, profesionales, tecnócratas, ciudadanos de la clase media y un número desproporcionado de la clase pobre trabajadora (pero menos de las clases muy pobres). El proceso atrae y estimula la acción política de muchos que no apoyan al partido gobernante, en contraste con el antiguo sistema de patrocinio que utiliza los presupuestos de las ciudades para pagar los favores de los partidarios. Como un indicador del éxito del sistema de Porto Alegre, se ha observado un aumento muy significativo del número de participantes: desde apenas unas 1.000 personas en 1990 a 16.000 en 1998 y 40.000 en 1999.

A lo largo del camino, el proceso participativo se ha autorreforzado. Por ejemplo, cuando ciertos residentes se quejaron que a los habitantes de ciertas zonas de la ciudad les habían pavimentado las calles o les habían asignado una nueva parada de autobús, descubrieron que los beneficiados habían sido justamente los únicos en acudir a las reuniones presupuestarias. En los años siguientes se incrementó la asistencia a las reuniones y se ampliaron los intereses representados en los votos y aumentó la satisfacción ciudadana. Para los funcionarios es también un alivio, ya que los residentes mismos se enfrentan a decisiones de “suma cero”: presupuestos fijos que deben asignar a necesidades importantes como el asfaltado de las calles, el aumento de aulas escolares o el establecimiento de programas de ayuda para las personas sin hogar.

Como nota interesante, el sistema de presupuesto participativo en Porto Alegre está teniendo éxito incluso ante la considerable hostilidad mostrada por un Concejo Municipal conservador y los constantes ataques por parte de periódicos y programas televisivos de derecha, todos cuestionando los beneficios de la participación y ensalzando los mercados no regulados. El gobierno municipal depende del soporte de los participantes y sus vecinos, de las radiodifusoras y de las muchas personas que se opusieron a dos décadas de dictadura militar, desde 1964 hasta 1985. Al optar por cuatro gobiernos reformistas consecutivos, la mayoría de la población ha logrado ejercer presión sobre un Concejo Municipal hostil para que vote a favor de las propuestas presupuestarias del alcalde y se mantenga así la integridad de la orientación progresiva.

CAMBIOS EN LAS CONDICIONES MATERIALES

En 1989, pese a sus altos índices comparativos de alfabetismo y esperanza de vida, las condiciones en Porto Alegre reflejaban la desigualdad y segregación económica de otras ciudades brasileñas. Un tercio de la población vivía en barrios bajos de la periferia urbana carentes de servicios básicos, aislados y distantes de la zona pudiente en el centro de la ciudad. A pesar de este trasfondo, las innovaciones del PT han logrado una moderada mejoría del nivel de vida de algunos de los ciudadanos más pobres. Por ejemplo, entre 1988 y 1997 el suministro de agua a los hogares de Porto Alegre pasó de un 75 % a un 98 % de todas las residencias; el número de escuelas se ha cuadruplicado desde 1986; se han construido nuevas unidades de vivienda pública (éstas albergaban apenas 1.700 nuevos residentes en 1986, frente a 27.000 residentes adicionales en 1989); a través de la intervención municipal se facilitó un arreglo con compañías autobuseras privadas para

que mejoraran el servicio prestado a las vecindades periféricas de escasos recursos. Además, el uso de canales de circulación “únicamente para autobuses” ha mejorado los tiempos de desplazamiento domicilio-trabajo y los autobuses recién pintados son símbolos muy visibles de los poderes locales y los intereses públicos.

Porto Alegre se ha valido de su solidaridad participativa para permitir la participación ciudadana en decisiones sobre el desarrollo económico que en el pasado hubieran estado dominadas por intereses políticos y económicos centralizados. La ciudad rechazó la construcción de un hotel de cinco estrellas en los terrenos de una planta de energía abandonada, prefiriendo utilizar el bien situado promontorio para construir un parque público y una sala de convenciones que sirven ahora como nuevo símbolo de la ciudad. Además, al presentársele una propuesta de demolición de barrios para dar cabida a un gran supermercado, la ciudad impuso requisitos costosos y estrictos para la reubicación de las viviendas, requisitos que están siendo cumplidos por el supermercado. Como otro ejemplo, a pesar de las promesas de nuevos empleos y de presiones ideológicas de la compañía Ford Motor, la cercana municipalidad de Guaíba no aceptó la propuesta para una nueva planta automovilística, argumentando, según los principios políticos establecidos en Porto Alegre, que los subsidios requeridos podrían aplicarse con mayor justificación a otras necesidades de la ciudad. (En agosto de 2000, una investigación estatal exoneró de culpabilidad al alcalde por la pérdida de la inversión de la Ford.)

No obstante, una serie de restricciones desalentadoras en el ambiente político y económico brasileño continúan limitando las ganancias del crecimiento económico, demandas de mano de obra y trabajos de calidad. Al compararse Porto Alegre y Rio Grande do Sul con las ciudades capitales cercanas y sus estados durante los años 1985-1986 y 1995-2000, se observan pocos contrastes notorios. En general, ha habido un estancamiento del producto interno bruto (PIB) y una disminución del PIB per cápita. El desempleo aumentó y disminuyeron tanto la participación en la fuerza de trabajo como en la tasa de empleo formal.

En vista de este limitado alcance de mejoras económicas, ¿cómo podemos explicar el sentimiento de optimismo y triunfo que circula en el aire de Porto Alegre? Claramente, el éxito de la experiencia que está teniendo la ciudad con el gobierno municipal refuerza la democracia participativa. Pensamos que el éxito del PT radica en la manera en que los participantes están redefiniendo los poderes locales, con un número creciente de ciudadanos convirtiéndose simultáneamente en sujetos y objetos, iniciadores y receptores, de forma que puedan tanto gobernar como beneficiarse directamente de sus propias decisiones. Esta reconfiguración es inmediatamente discernible en los procedimientos, métodos y funcionamiento del gobierno municipal.

Al cabo de 12 años, Porto Alegre ha cambiado no sólo la manera de hacer las cosas sino también las cosas mismas; no sólo la manera de gobernar la ciudad, sino la ciudad misma. Porto Alegre ofrece una opción auténtica a la gestión gubernamental, una que rechaza no sólo el modelo de planificación centralista, tecnocrático y autoritario de la dictadura militar, sino también el modelo neoliberal competitivo y pragmático del “Consenso de Washington” aún seguido por el gobierno

nacional. Este modelo impone la ortodoxia del Fondo Monetario Internacional y requiere imperativos de “ajuste estructural” en forma de libre comercio, privatización, límites estrictos al gasto público y altas tasas de interés, todo lo cual empeora las condiciones de las clases pobres.

Mientras la mayoría de las ciudades brasileñas continúan distribuyendo facilidades y asignando servicios con evidente parcialidad y poca atención hacia las vecindades pobres, la reconfiguración de los poderes en Porto Alegre está comenzando a reducir las desigualdades espaciales mediante cambios en los patrones de provisión de servicios y uso del suelo. Es de esperar que el efecto de tales acciones se haga sentir en las estructuras formales de la ciudad, y a la larga en otras ciudades y en la sociedad brasileña en general.

NUEVAS FORMAS DE PODER LOCAL

Usualmente los recursos políticos y simbólicos están monopolizados por quienes controlan el poder económico. Sin embargo, las administraciones municipales radicalmente democráticas como las de Porto Alegre pueden invertir los poderes para bloquear la aceptación y el refuerzo del privilegio. Pueden interferir en la estricta solidaridad del poder político y económico, reducir la apropiación privada de los recursos y promover la ciudad como un cuerpo dinámico colectivo y socialmente dinámico. En otras palabras, la administración de una ciudad podría oponerse a las acciones de grupos urbanos dominantes, es decir, a los intereses de agentes de bienes raíces y otros que utilizan las varias formas de apropiación privada de los recursos públicos para su propio beneficio, por ejemplo: la consignación de infraestructura en favor de las vecindades pudientes, la privatización de recursos escénicos y ambientales y la captura de los incrementos del valor del suelo (plusvalías) resultantes de inversiones públicas e intervenciones reglamentarias. Así, una administración de ciudad que está reconfigurada y orientada al público, permite el acceso al poder local para los grupos tradicionalmente excluidos. Tal cambio constituye una cuasi revolución, con consecuencias que aún no pueden ser medidas ni valuadas adecuadamente por activistas o municipios esperanzados.

¿Son idiosincráticas las experiencias de Porto Alegre con la reforma municipal, el sistema de presupuesto participativo y la planificación democrática del uso del suelo, o constituyen estas innovaciones una promesa de mejoras más amplias en la política brasileña conforme otros ciudadanos establecen sus expectativas y mejoran la estructura de sus gobiernos? El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está alentando a ciudades de toda América Latina a participar en sistemas de presupuesto participativo, en seguimiento al ejemplo de Porto Alegre. ¿Pueden las administraciones locales con orientación reformista vencer los obstáculos de las restricciones de los mercados internacionales y de la política nacional? Al recomendar los aspectos formales y de procedimiento de la técnica del presupuesto participativo, ¿está el BID sobreestimando los logros económicos prácticos y subestimando las dimensiones simbólicas y políticas de la democracia radical?

La lección de la reforma urbana en Porto Alegre emerge no sólo directamente del mercado económico en forma de nuevas experiencias con el poder, nuevos actores políticos, y nuevos

valores y significados para las condiciones de sus ciudadanos. Esos ciudadanos, que sopesan sus expectativas frente a condiciones de estancamiento macroeconómico, pueden también tener esperanza en la potencial erradicación de las desigualdades espaciales y sociales en el acceso a los servicios. Estas nuevas formas de ejercicio de poder político y de denunciar problemas de uso del suelo y del gobierno ofrecen a los residentes de la ciudad la capacidad de hacer una diferencia en sus propias vidas.

6.4

Construcción de consenso civil en El Salvador

Mario Lungo, Alejandra Mortarini y Fernando Rojas | Enero 1998

La descentralización del Estado, el crecimiento de las empresas y la participación comunitaria en los asuntos públicos están presentando nuevos retos para el desarrollo de las instituciones enfocadas en las políticas de tierras y su implementación a través de América Latina. Los alcaldes y municipalidades locales están asumiendo nuevas responsabilidades en las áreas de protección ambiental, transporte urbano, infraestructura básica, financiamiento local, servicios sociales y desarrollo económico. Al mismo tiempo, las empresas y organizaciones civiles encuentran nuevas vías para asegurar la atención pública a sus exigencias mediante el urbanismo participativo, la administración de presupuestos, la cofinanciación y el control local.

De este modo, la descentralización y participación democrática están construyendo un medio que permite a las alianzas publico-privadas desarrollar proyectos conjuntos de interés común tanto para individuos como para el gobierno. Sin embargo, muchas instituciones tienen todavía que recorrer un largo camino para adaptarse totalmente a sus nuevos papeles de planificación, regulación y evaluación.

Las culturas de apatía y desconfianza hacia el gobierno, arraigadas desde hace mucho tiempo, deben transformarse en una confianza común capaz de movilizar las mejores tradiciones comunitarias de los latinoamericanos. El patronazgo político y económico y la corrupción del Estado deben reemplazarse por responsabilidad política y administrativa. La obsolescencia de las leyes municipales, de contratación y de administración aún restringe la capacidad tanto de los gobiernos municipales como de la sociedad civil de interactuar creativamente por medio de arreglos contractuales y de cofinanciación.

Los retos institucionales y los dilemas de políticas que actualmente enfrenta el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) ilustran las transformaciones que ocurren en la región. Después de años de guerra civil, los salvadoreños firmaron un acuerdo de paz en 1992 que proporcionó un marco de competencia real entre los partidos políticos y estimuló una participación más activa por

parte de empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias. La AMSS comprende varias municipalidades, algunas de ellas dirigidas por alcaldes de partidos de oposición al gobierno central. El cuerpo coordinador del AMSS es el Consejo de Alcaldes, que a su vez es dirigido por la Oficina Metropolitana de Planificación.

Con asistencia técnica de ONG internacionales, la AMSS preparó un plan integral de desarrollo. Instrumentos contemporáneos de planificación urbana tales como la macrozonificación, los impuestos a la propiedad de tasa variable, la recuperación de plusvalías para la protección del medio ambiente, los consorcios público-privados y los coeficientes de uso de suelo están siendo considerados en la implementación de políticas de tierra, de desarrollo y de protección del medio ambiente. De hecho, los salvadoreños tienen el apoyo de varios centros de investigación que están familiarizados con el uso e impacto de éstos y otros instrumentos en otras partes del mundo. Actualmente su necesidad fundamental es movilizar a los protagonistas metropolitanos, tanto públicos como privados, en dirección a políticas comunes y desarrollar instrumentos compartidos para su aplicación.

Con ese objetivo en mente, PRISMA, prominente ONG salvadoreña y centro urbano de investigación, invitó al Instituto Lincoln a desarrollar un taller conjunto sobre herramientas de administración urbana, mecanismos de coordinación intergubernamental para áreas metropolitanas e iniciativas público-privadas para ciudades sostenibles. El taller, llevado a cabo en El Salvador en octubre, contó con la participación de representantes de alta jerarquía del gobierno central, así como alcaldes, funcionarios de planificación y otras autoridades del AMSS, representantes de asociaciones de construcción y desarrollo y algunas instituciones y organizaciones comunitarias.

Los ponentes del Instituto Lincoln presentaron experiencias de Taiwan, Filipinas, México y otros países de América Latina que destacaron las políticas e instrumentos capaces de armonizar los intereses de diversos inversionistas urbanos y coordinar varios niveles gubernamentales para el uso de la tierra y objetivos de desarrollo urbano. Los salvadoreños explicaron sus preocupaciones inmediatas: la falta de coordinación intergubernamental para proteger el ambiente urbano, las discontinuidades en las medidas políticas, arbitrariedades a todos los niveles del gobierno e incertidumbres legales y administrativas.

Los participantes del taller concluyeron que para fomentar el nuevo marco jurídico e institucional que busca el AMSS, los salvadoreños necesitan ampliar las discusiones a otros protagonistas urbanos. Necesitan asimismo continuar trabajando con instituciones como el Instituto Lincoln, que tienen la confianza y credibilidad para presentar políticas de administración de tierra reconocidas internacionalmente y pueden ayudar a construir consenso entre intereses públicos y privados.

6.5

Planificación y preservación participativas en La Habana: Entrevista a Mario Coyula

Ann LeRoy y Mario Coyula | Julio 1997

P. *¿A qué se debe la reputación que tiene La Habana por sus edificios y barrios antiguos?*
R.: Hace más de doscientos años La Habana era la ciudad más destacada del Golfo de México y la cuenca del Caribe. Establecida como un asentamiento de servicios de la colonia española, la ciudad fue extendiéndose hacia el oeste y el suroeste desde su emplazamiento inicial próximo al puerto, y fue dejando detrás un valioso legado en edificaciones que han representado numerosos y variados estilos arquitectónicos durante más de cuatro siglos.

El talante histórico de La Habana perdura tanto por accidente como por diseño: por accidente porque la revolución de 1959 súbitamente detuvo la marcha de un proceso de reemplazo de hermosos edificios antiguos por condominios de gran altura; por diseño porque una meta inicial del nuevo gobierno era reducir la pobreza rural y mejorar las condiciones de vida en el campo y en las ciudades pequeñas y los pueblos. Como consecuencia de esto, La Habana se deterioró más, pero la meta de población quedó interrumpida y la ciudad escapó al destino de una dramática renovación urbana y de un desarrollo especulativo de los bienes raíces.

P.: *¿Cuáles son las dos caras de La Habana a las que hace referencia el título de su próximo libro, Havana: Two Faces of the Antillean Metropolis?*

R.: Cada ciudad tiene como mínimo dos caras, según el sesgo social, cultural y político del observador. En La Habana vivía mucha gente bastante adinerada y también mucha gente pobre. Algunas personas dirán que La Habana prerrevolucionaria era una ciudad maravillosa y llena de encanto, un lugar ideal para vivir hasta que llegó el comunismo. Otros la recordarán como un sitio agobiado por la pobreza, la discriminación y la injusticia social; creen que la revolución brindó las mismas oportunidades para todos.

Algunos dirán que La Habana actual está a punto de derrumbarse debido a la falta de mantenimiento y que se ve apagada debido a la carencia de servicios y opciones. Otros señalarán que

por esta causa la arquitectura única de La Habana no sufrió los efectos del redesarrollo. Es posible que haya hacinamiento en los centros urbanos, pero la gente no ha sido desplazada a causa de la regeneración urbana. En cada caso, ambos fenómenos suceden simultáneamente. Tal vez esto es lo que hace que La Habana sea tan fascinante.

P.: ¿Cuál es la misión del Grupo para el Desarrollo de la Capital?

R.: El Grupo se creó en 1987 como un equipo interdisciplinario de expertos con la finalidad de asesorar al gobierno municipal en materia de políticas urbanas. Nuestra misión es darle el mismo peso al desarrollo económico y al desarrollo social de la ciudad, con énfasis en la participación activa de sus habitantes. La preservación del vasto patrimonio arquitectónico de La Habana representa una fuga impensable de fondos públicos en un momento en que la economía cubana atraviesa graves dificultades. No obstante, la inversión es un factor crítico para reafirmar el papel principal de La Habana en la región y para crear un entorno urbano capaz de estimular el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de la población.

Las nuevas inversiones deberían alentar a los habitantes a identificar y resolver sus propios problemas, y es indispensable supervisar el avance logrado para evitar los efectos negativos sobre el medio ambiente natural, así como en la estructura social y arquitectónica. La planificación del cambio en La Habana exige un patrón de desarrollo que sea económicamente factible, ambientalmente estable, socialmente justo y políticamente participativo. Queremos trabajar con inversionistas que entiendan y respeten la comunidad, para ayudar a crear una identidad social y una participación comunitaria mediante la mejora de los aspectos materiales, tales como vivienda, transporte, educación y salud.

P.: ¿Cuál es la función de los talleres integrales de transformación del barrio organizados por el Grupo?

R.: Son organizaciones de residentes de los barrios, asesorados y estimulados por arquitectos, trabajadores sociales, planificadores e ingenieros. Para cada grupo tratamos de encontrar profesionales que realmente vivan de forma permanente en el mismo barrio. Los grupos escogen y dirigen la recuperación, construcción de viviendas, recreación y otros proyectos económicos y sociales, según la visión y prioridades que tengan para el desarrollo comunitario en sus barrios específicos.

Algunos talleres han escogido dedicarse a la fabricación de materiales de construcción incluso con el reciclaje de escombros (¡materia prima abundante en La Habana!); utilizan estos materiales en sus propios proyectos y también los venden a otros grupos. Otros talleres de los barrios han decidido enfocarse en los jardines urbanos populares o el reciclaje de desechos. Lo que es más importante, estos talleres fomentan la independencia y el compromiso de los habitantes, y eso despierta un sentimiento local de orgullo que ayuda a combatir la marginalidad.

P.: ¿Qué funciones respectivas cumplen el gobierno central y los barrios en la recuperación de La Habana?

R.: El gobierno central ha tenido dificultad para satisfacer las necesidades de los barrios, especialmente desde el desplome de la Unión Soviética. En el pasado, el combustible, los alimentos y el transporte eran suministrados y controlados centralmente, o incluso eran importados. Los ciudadanos se acostumbraron a esperar que un gobierno bondadoso se ocupara de ellos, desde arriba hacia abajo. Ahora uno de los desafíos más grandes que tenemos es impulsar y habilitar a los ciudadanos para que ellos mismos obtengan esas cosas localmente, desde abajo hacia arriba. Por ejemplo, el gobierno ha autorizado la creación de decenas de miles de huertos comunitarios pequeños en terrenos baldíos, y el excedente se vende en los mercados municipales.

P.: ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del desarrollo del turismo en La Habana?

R.: Por un lado, el turismo puede atraer nuevas inversiones e ingresos que ayudarán a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad. Por otro, la construcción a gran escala destinada sólo a los turistas puede trastornar el conjunto de edificaciones locales y hacer que los cubanos miren a los turistas no como seres humanos semejantes, sino como un mero recurso económico, casi de la misma manera en que el hombre hambriento de la vieja película de Charlie Chaplin veía a cada persona a su alrededor como un pollo asado o un postre delicioso.

Sería preferible atraer muchos inversionistas pequeños en vez de unos pocos grandes, y encontrar formas de reutilizar las antiguas quintas de la ciudad como hoteles pequeños. De esa manera podremos manejar con más eficacia las ventajas y los riesgos del turismo y distribuir los beneficios y los costos con mayor uniformidad entre los barrios. Este patrón debería ser más sostenible y menos vulnerable en un entorno exterior desfavorable, incluso con el bloqueo de los Estados Unidos.

P.: El Grupo ha diseñado una maqueta a gran escala de La Habana. ¿Cómo la usan?

R.: Utilizamos la maqueta como una herramienta educativa para ayudar a la gente a ver la ciudad como un solo conjunto y a situar el barrio dentro de ese conjunto. Dado que los edificios están clasificados por colores según el período en que fueron construidos, la maqueta también ayuda a la gente a ver cómo ha crecido la ciudad y cómo las edificaciones más recientes han sustituido o arrollado las más antiguas. La maqueta se construyó en una escala 1:1000 y actualmente cubre 112 metros cuadrados. Está en exhibición en un pabellón construido específicamente para ese propósito y que sirve de centro de información para los habitantes y visitantes de la ciudad.

También usamos la maqueta para evaluar el impacto visual de nuevos proyectos. Al colocar los edificios nuevos en los emplazamientos propuestos, ayudamos a la gente a obtener más información sobre las distintas opciones y oportunidades. Tanto es así que este proceso ha puesto freno a ciertos proyectos inapropiados y disruptivos porque todos los participantes (planificadores, urbanistas, residentes del barrio) pudieron ver con claridad la forma cómo una nueva estructura afectaría la comunidad.

6.6

Gestión de recursos del suelo en América Latina

David Barkin | Mayo 1995

La rápida integración de América Latina a la economía mundial está acentuando más las tensiones socioeconómicas y políticas en la región. Las autoridades responsables de formular políticas están muy conscientes de que los enfoques predominantes son inadecuados, especialmente para los asuntos relacionados con el suelo. La urbanización sólo agrava el problema causado por la globalización.

La gestión estratégica brinda nuevas herramientas para afrontar estos desafíos, particularmente las que permiten que los trabajadores pobres, campesinos y poblaciones indígenas contribuyan al desarrollo económico regional y nacional. El modelo nacional de áreas metropolitanas separadas y a menudo rivales es obsoleto y debe reemplazarse por una nueva visión que trate el sistema urbano nacional como una red de asentamientos humanos de varios tamaños, cada uno capaz de contribuir al bienestar colectivo. La tendencia a centralizar los recursos y la población debe inclinarse hacia una política de desarrollo más equilibrada.

El enfoque de una red de asentamientos humanos puede agregar un elemento espacial a la política nacional de desarrollo económico en América Latina. En una política tal se reconocería que la salud y la estabilidad de las áreas metropolitanas dependen del fortalecimiento de la base económica y de la infraestructura de los asentamientos más pequeños, como también de las zonas rurales. Las autoridades encargadas de formular políticas tienen que trabajar con los planificadores económicos en el diseño de estrategias alternativas que puedan reducir la tremenda carga financiera, social y ambiental que impone sobre la sociedad el crecimiento desbocado con orientación al mercado.

El Instituto Lincoln contribuye a buscar maneras de fomentar tanto el desarrollo como la igualdad de forma sostenible. Nuestra labor en América Latina ha confirmado que las mejoras en la administración pública, así como programas más eficaces de tributación y reglamentación, dependen del entendimiento que haya de los mercados inmobiliarios urbanos. Con esa finalidad,

el Instituto ha estado concentrándose en tres objetivos básicos: crear redes, ofrecer cursos y llevar a cabo programas de investigación.

CREACIÓN DE REDES

Actualmente el Instituto trabaja con tres redes de profesionales e investigadores de América Latina familiarizados con el Instituto y su programa: la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), la Oficina latinoamericana del Programa de Gestión Urbana (UMP) y la Red Ciudad 2025 (un grupo de investigadores dedicados a los problemas del desarrollo urbano en toda la región). Todos estos grupos reconocen la importante influencia del suelo en la evolución física, demográfica y económica de la sociedad.

CURSOS DE CAPACITACIÓN

Los cursos del Instituto ayudan a los gobernantes locales a ser más eficientes en la gestión del suelo como un recurso estratégico. Por ejemplo, a finales de marzo de 1995 investigamos la planificación y evolución de las redes nacionales de asentamientos humanos junto con el gobierno del estado de Morelos, en México. El curso se enfocó en el papel que juega el gobierno municipal en la coordinación del desarrollo urbano y la reglamentación de los mercados inmobiliarios, con énfasis en el ritmo acelerado de la integración económica mundial.

A mediados de julio de 1995 copatrocinaremos el curso “Territorial Impacts of Global Restructuring” (“Efectos territoriales de la reestructuración mundial”) con el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica en Santiago, Chile. Especialistas y funcionarios del sector público evaluarán las dimensiones demográficas, económicas, tecnológicas, administrativas y ambientales de la integración mundial, como también la forma en que la investigación puede traducirse en políticas públicas prácticas para garantizar un crecimiento equitativo y sostenible. Este programa será un aporte para la conferencia del Instituto pautada para septiembre de 1995 en Cambridge con el tema “Global City Regions: Their Evolution and Management” (“Regiones de ciudades mundiales: evolución y gestión”), y contribuirá con el diseño de programas futuros, incluida la participación del Instituto en Hábitat II, la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, que se llevará a cabo en Estambul en 1998.

Dos programas sobre mercados inmobiliarios y sistemas de información de suelos están siendo copatrocinados con la SIAP y el UMP: el primero en La Habana en noviembre de 1994 y el segundo en Brasil en octubre de 1995. Estos programas ayudarán a los funcionarios públicos regionales y municipales encargados de formular políticas públicas en su preparación para el Congreso Latinoamericano de Planificación en 1996. Un seminario sobre instrumentos y técnicas de gestión urbana, realizado en noviembre de 1993 en Cuenca, Ecuador, reveló que existe una necesidad de materiales educativos que permitan a los profesionales aprender a evaluar distintos sistemas de tributación y de información sobre el suelo. Como respuesta, el Instituto está cooperando con el Programa Internacional de Tributación de la Universidad de Harvard, el UMP y el GTZ (or-

POLÍTICAS DE SUELO EN AMÉRICA LATINA: UNA NECESIDAD INCUESTIONABLE Y GENERALIZADA

La creciente demanda de investigación y capacitación en materia de suelo en América Latina surge de los siguientes factores:

Un patrón heredado de control sumamente concentrado de las tierras urbanas y agrícolas en muchos países, combinado con una marcada concentración de los ingresos, que crea barreras institucionales que impiden el acceso al crédito, a la asistencia técnica y a los resultados de las investigaciones para los sectores pobres o con escasas tenencias.

Un crecimiento explosivo de ciudades predominantes. Si bien el crecimiento ahora está extendiéndose a una red de ciudades secundarias, las áreas metropolitanas más grandes se enfrentan a enormes problemas de gestión relacionados con el uso del suelo y los sistemas de ingresos basados en el mismo.

Crecientes presiones sobre las clases trabajadoras (incluido el campesinado) a medida que los programas de ajuste las obligan a emigrar desde asentamientos más pequeños donde no pueden encontrar empleos rentables en la economía formal ni en actividades tradicionales.

La creciente vulnerabilidad de las economías locales a medida que la globalización y la privatización trasladan rápidamente los flujos de capital y cambian drásticamente los patrones de comercialización; esto coarta la capacidad de los gobernantes, productores y grupos financieros para trazar una estrategia de desarrollo equilibrado a largo plazo.

La sensación de planificadores de todas las instancias gubernamentales de que se ha perdido la capacidad para conducir nuevas inversiones, viviendas e infraestructura hacia las prioridades a largo plazo de crecimiento regional o nacional.

Una crisis ambiental que se agrava a medida que las reformas en materia ambiental en Norteamérica suscitan una explotación más intensa de recursos y la expansión de áreas de extracción, lo que aumenta la producción y la contaminación por desechos y fuerza a la población pobre a refugiarse en ecosistemas más marginales.

Una búsqueda de nuevos instrumentos para la tributación y la gestión del crecimiento estratégico; las plusvalías del suelo son una importante fuente de ingresos potenciales para el gobierno municipal y pasarán a ser parte de un conjunto integral de herramientas de gestión local.

ganismo alemán de asistencia internacional) en una propuesta para crear un manual de catastros fiscales, los registros de propiedad de la tierra que se usan como base para la tributación.

En Colombia, el Ministerio de Desarrollo Económico y el Instituto han organizado una serie de cuatro seminarios sobre la implementación de sistemas de gestión y tributación basada en el suelo. El programa cuenta con el respaldo del UMP y del Ministerio de Cooperación Extranjera de Francia y brinda un modelo para otras naciones de la región.

PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN

Para el estudio de los patrones de los asentamientos humanos y el uso del suelo que resultan de la globalización, el Instituto está trabajando con las autoridades encargadas de formular políticas públicas e investigadores en América Latina en el campo de la vinculación dentro de las regiones urbanas. Esta investigación hace hincapié en las relaciones entre la cambiante forma urbana y los patrones de los asentamientos humanos, para determinar, por ejemplo, si el crecimiento se concentra en una única “ciudad primaria” dominante o se distribuye entre una cadena de ciudades secundarias. La investigación también evalúa los cambios en los patrones de producción económica, tales como el aumento de la centralización de empresas integradas verticalmente y la descentralización de pequeñas empresas y subcontratistas.

Nuestro trabajo en materia de desarrollo sostenible se concentra en cómo la integración económica internacional afecta la viabilidad de áreas con menos densidad de población.

En materia de mercado de suelo, el Instituto colabora con las revisiones de experimentos fiscales, tanto del pasado como las versiones “vanguardistas” actuales, que son producto de la

evolución del clima político en la región. Las dos áreas de estudio más fructíferas son México y Brasil, aunque los cambios en el abordaje del suelo en Colombia y varias naciones de Centroamérica también plantean interesantes casos de estudio.

La recuperación de plusvalías del suelo debe formar parte esencial de toda propuesta de reforma fiscal, si al gobierno municipal le corresponde financiar su apoyo a un mayor crecimiento. El Instituto sigue con su labor de estimular a los funcionarios que formulan políticas públicas y a expertos e investigadores para que evalúen programas de recuperación de estos beneficios, como la tributación y valorización de plusvalías, y de informarles sobre programas similares en otras partes del mundo.

En resumen, el Instituto Lincoln ha comenzado a ejercer influencia en cómo se formulan las preguntas relacionadas con el uso y tributación del suelo y cómo se diseñan las políticas públicas en América Latina. Apoyamos la investigación y los programas de capacitación que analizan la dinámica principal que afecta el uso del suelo, como quedó explicado antes, para ayudar a especialistas y autoridades gobernantes en la adopción de un enfoque integral y sistemático. El objetivo primordial es forjar experticia local para poder afrontar el desafío del desarrollo sostenible y controlar el uso y asignación del suelo de maneras que creen una mejor calidad de vida para todos los sectores de la sociedad.

6.7

Reconcebir la ciudad: una nueva perspectiva de las políticas de asentamientos humanos en América Latina

David Barkin | Enero 1994

Las ciudades latinoamericanas han crecido hasta sobrepasar por mucho su capacidad para brindar a los ciudadanos un entorno productivo y saludable. Las estructuras administrativas públicas tienen escasa idoneidad para las tareas de gestión pública, el inventario de viviendas es insuficiente y carece de buenos servicios y el deficiente manejo de desechos y la escasez de agua están causando un marcado sufrimiento humano en áreas metropolitanas y comunidades cercanas. La ya precaria infraestructura se está socavando debido a la presión proveniente de la creciente migración y la proliferación de barriadas marginales en las ciudades. Para agravar el problema, la industrialización y la integración económica internacional están desplazando cantidades considerables de trabajadores en sectores tradicionales sin crear oportunidades en otros ámbitos. En este contexto, es fácil entender los altos índices de pobreza y los niveles sin precedentes de concentración de ingreso que se observan en América Latina. De continuar esta situación, se producirán conflictos incontrolables que pudieran trascender las fronteras nacionales.

Para abordar estos problemas, un grupo de académicos y autoridades encargadas de formular políticas públicas están reevaluando los méritos de las tendencias actuales en los patrones urbanos, tendencias que una vez fueron consideradas inexorables. Los nuevos enfoques en la gestión urbana hacen hincapié en entender la dinámica fundamental del cambio y en ver nuestros sistemas urbanos nacionales como redes de asentamientos humanos, más que como un número de ciudades o áreas metropolitanas individuales. Estas redes evolucionan con las estructuras sociales y productivas del país y se adaptan a la incorporación gradual de los países individuales a la economía global en expansión. En la conferencia del Instituto Lincoln celebrada en Cambridge en 1993, funcionarios públicos y expertos de América Latina analizaron el uso coordinado de instrumentos de políticas del suelo y de tributación en las áreas urbanas. La discusión dejó en claro que la reconcepción de la ciudad es clave para las nuevas estrategias nacionales dirigidas a manejar los asentamientos humanos.

POLÍTICAS CON RESULTADOS INESPERADOS

A fin de afrontar eficazmente los desafíos que plantea la integración internacional y la modernización productiva, en América Latina tenemos que realizar un análisis profundo de los verdaderos efectos que tienen las políticas urbanas actuales sobre cada aspecto de la vida. Lamentablemente, muchas de nuestras políticas vigentes parecen ser parte del problema.

Los programas típicos de desarrollo industrial urbano tienden a concentrar la actividad geográficamente y a centralizar el poder en una porción pequeña y decreciente de la población. Este patrón de desarrollo atrae oleadas de inmigrantes a las ciudades grandes en búsqueda de empleo. El gobierno a menudo empeora la situación al proporcionar servicios sociales e infraestructura en áreas urbanas “privilegiadas” donde se concentra el poder, mientras que desatiende los distritos más pobres.

Los actuales programas económicos neoliberales que promueven la industrialización y la integración internacional también están imponiendo cambios profundos en la forma urbana, a la vez que gastan cuantiosas sumas de dinero público en servicios e infraestructura para crear mercados “eficaces” y “competitivos”. Estas políticas dejan de lado a importantes grupos nacionales de empresarios, agricultores y artesanos ubicados fuera de las ciudades centrales que no están preparados para adaptarse a la competencia internacional, y en consecuencia, están desplazando a millones de personas de los puestos de trabajo tradicionales. La modernización y la integración económica internacional no necesitan destruir empresas pequeñas y medianas en estas regiones provinciales, pero en la práctica las fuerzas del mercado suelen desatar la devastación en áreas remotas.

Las estructuras administrativas gubernamentales también agrandan el problema. Las actividades industriales a menudo se concentran en unas pocas áreas urbanas y están bajo el control de poderosas burocracias encargadas de estimular el “progreso” económico. En oposición, las actividades artesanales, agrícolas y de otra índole basadas en recursos naturales que se desarrollan en lugares apartados están bajo el control de ministerios de bienestar social con mucho menos poder. El resultado es una creciente polarización de la sociedad en todas sus dimensiones.

NUEVAS PERSPECTIVAS, NUEVAS DIRECTRICES

Cabe decir entonces que los problemas de la gestión del crecimiento urbano en América Latina están estrechamente vinculados a las estrategias existentes para el desarrollo nacional. Las nuevas soluciones exigen reconsiderar las estrategias propiamente dichas. Se hace necesario concebir de nuevo la ciudad entera.

Abordando las comunidades como una red, las autoridades que formulan políticas nacionales pueden lograr un mejor equilibrio espacial en la política de desarrollo económico. En una política tal se reconocerá que la salud y el bienestar de las áreas metropolitanas dependen del fortalecimiento de la base económica y la infraestructura social de los asentamientos más pequeños o dispersos. La modernización no debe obligar a los países latinoamericanos a acabar con sus orgullosas

tradiciones de diversificada producción rural y artesanal, ni tampoco a diezmar las pequeñas y medianas industrias que durante mucho tiempo han cubierto necesidades básicas.

Si bien el gobierno no puede asumir toda la responsabilidad de revertir el deterioro de estas áreas, sí debe cambiar las políticas que discriminan contra las regiones más pobres y más aisladas. Son incontables los programas de asistencia para el desarrollo que han demostrado que las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales pueden movilizar recursos subutilizados y potenciales sin explotar para complementar el apoyo limitado del gobierno. Algunos programas oficiales de asistencia para el desarrollo reconocen ahora la importancia de tener un patrón de crecimiento más equilibrado.

Un programa alternativo de desarrollo tiene que combinar las actuales estrategias de modernización con medidas dirigidas a los centros más pequeños de la red de asentamientos. El programa debe alcanzar más allá de la promoción de la autosuficiencia alimentaria y estimular un conjunto amplio y diversificado de actividades productivas en comunidades campesinas de pequeña escala. El gobierno puede brindar asistencia a estas comunidades en la aplicación de sus conocimientos heredados, el uso de la información aportada por otras comunidades y por la agricultura ecológica y la buena administración de sus recursos, los cuales deben explotar de manera sostenible para que puedan vivir bien. Asimismo, se necesitan nuevas actividades y tecnologías apropiadas que garanticen la viabilidad de las ciudades más pequeñas y las capitales de provincia que se han quedado rezagadas en el camino hacia el mercado global. No obstante, la mera reconsideración de las estrategias nacionales de desarrollo no garantizará una gestión urbana satisfactoria. Las autoridades gobernantes tienen que trabajar con los planificadores económicos para mejorar las repercusiones negativas del crecimiento y reducir la tremenda carga financiera, social y ambiental que impone sobre la sociedad el crecimiento desbocado con orientación al mercado.

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 multidisciplinares 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