



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 1 del libro, contiene diez artículos de *Land Lines* sobre el tema **Tendencias y perspectivas de las políticas de suelo**, junto con una nueva introducción escrita por Antonio Azuela.

Tendencias y perspectivas de las políticas de suelo

Introducción | Antonio Azuela

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1

Declaración de Buenos Aires

Enero 2005

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

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

LA SITUACIÓN ACTUAL

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

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

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

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

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

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

PROPUESTAS DE ACCIÓN

Reconocer el rol indispensable del Estado

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

Eliminar la compartimentalización entre las autoridades fiscales, normativas y jurídicas

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

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

Reconocer los límites de lo posible

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

RED LATINOAMERICANA

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

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

Interrumpir círculos viciosos

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

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

Repensar los roles de las instituciones públicas y privadas

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

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

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

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

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

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

Educar a los actores en la promoción de nuevas políticas

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

1.2

Ciudades-región: en búsqueda de puntos de coincidencia

Gary Hack, David Barkin y Ann LeRoyer | Enero 1996

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

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

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

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

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

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

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

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

UN RETRATO DE LAS CIUDADES-REGIÓN

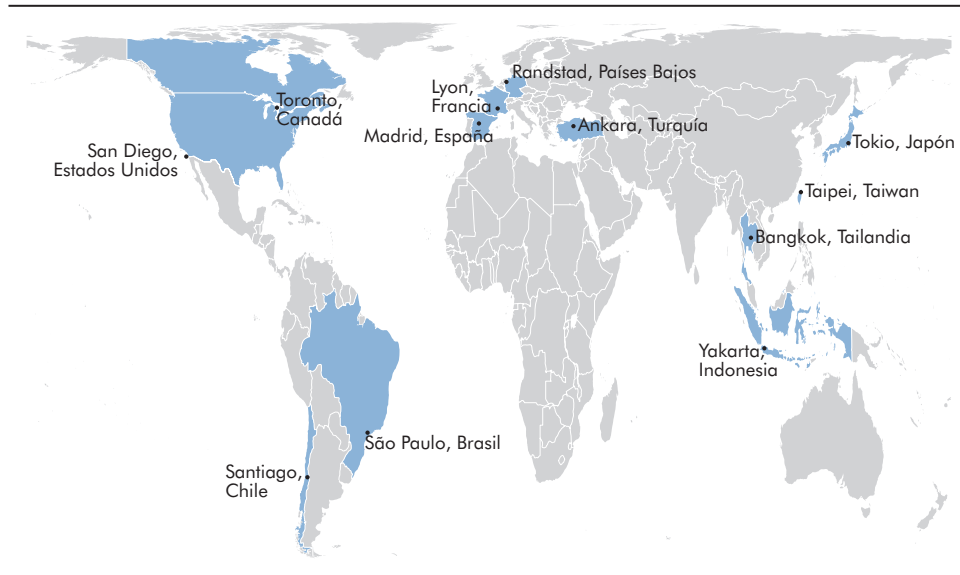
Si bien las doce ciudades-región estudiadas presentan variaciones sustanciales, también tienen muchos patrones comunes en cuanto a crecimiento y cambio (ver tabla 1.2.1). Sus poblaciones oscilan entre unos 2 millones de habitantes, en Lyon, hasta más de 32 millones en Tokio, la ciudad más grande del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

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

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

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

FIGURA 1.2.1 Casos de estudio: 12 ciudades-región



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

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

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

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

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

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

CAMBIOS Y CONTRADICCIONES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

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

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

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

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

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

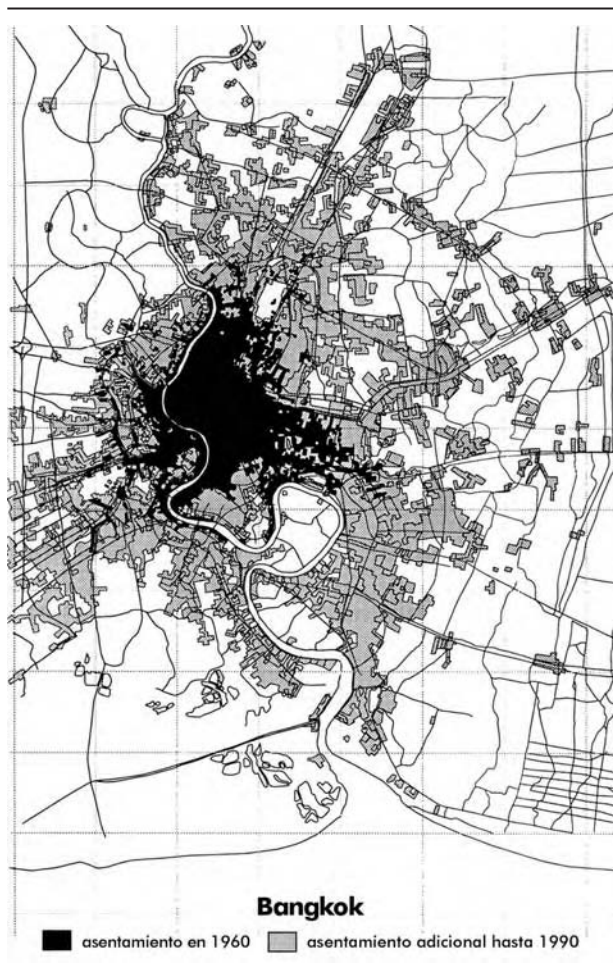
La mayoría de los participantes de la conferencia aceptaron y abrazaron la nueva dinámica de la globalización. Sus gobiernos trabajan activamente para reposicionar sus regiones y así atraer inversionistas extranjeros y promotores de bienes raíces que prometen la modernización, esperando poder convertir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

Muchas de las ciudades están específicamente orientando sus estrategias de inversión en infraestructura para expandir la economía de servicios. Bangkok, Taipei y Tokio están esforzándose para convertirse en los centros financieros de Asia, esperando la caída de Hong Kong como primer competidor. Bangkok, en particular, está invirtiendo en redes sustanciales de transporte y comunicaciones y en la capacitación de su fuerza laboral (ver figura 1.2.2). En Europa, Madrid está aprovechando su papel como centro mundial de la cultura española para mejorar sus servicios de comunicación; Randstad está promoviendo sus instalaciones de soporte aeroportuario; y Lyon se está convirtiendo en un novedoso centro de industrias tecnológicas emergentes.

IMPACTOS EN EL DESARROLLO REGIONAL

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

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



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

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

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

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

CALIDAD DE VIDA

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

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

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

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

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

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

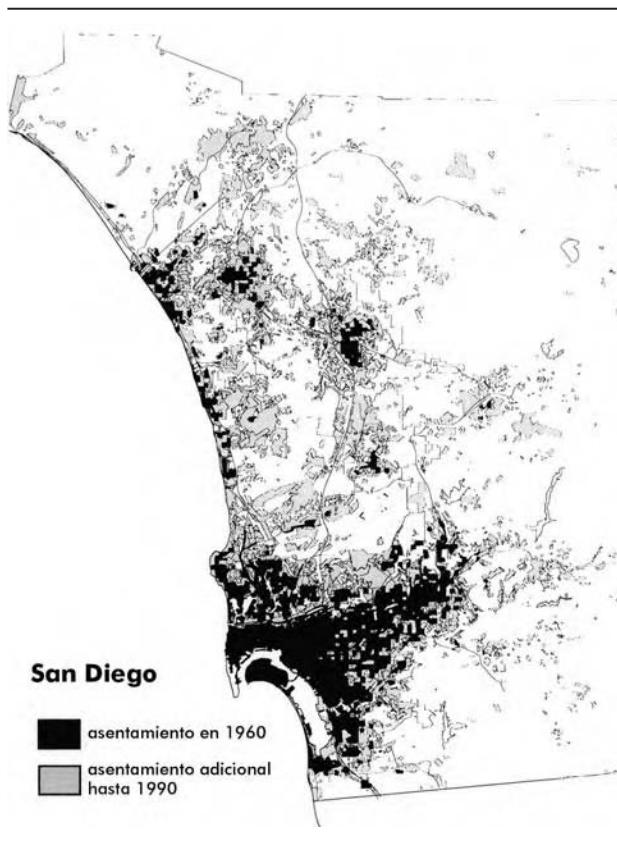


TABLA 1.2.1 Perfiles de las doce ciudades-región

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

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

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

Los mismos nuevos medios de información y de transporte, que permiten a consumidores y trabajadores elegir entre una amplia variedad de artículos o empleos, también permiten que los criminales elijan de entre una amplia variedad de blancos potenciales. Algunos participantes

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

de la conferencia argumentaron que la percepción actual de menor seguridad física es algo más imaginario que real, especialmente en los Estados Unidos. Lo cierto es que la percepción de por sí está claramente alentando la demanda mundial de urbanizaciones enrejadas o de viviendas más seguras.

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

Debido a estas contradicciones, es de menester buscar otros modelos de producción y consumo que permitan a los habitantes fortalecer sus comunidades y proteger sus ambientes, que ofrezcan

la posibilidad de crear empleos productivos para toda la población y que restrinjan el acelerado proceso de polarización.

EL ROL DEL GOBIERNO

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

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

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

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

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

1.3

Los mercados de suelo en América Latina

Martim Smolka | Noviembre 1996

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4

La política del suelo en América Latina

Martim Smolka y Laura Mullahy | Septiembre 2000

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

TENDENCIAS REGIONALES

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

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

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

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

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

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

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

ESTABLECIMIENTO DE UNA PRESENCIA

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

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

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

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



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

REDES Y ÁREAS TEMÁTICAS

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

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

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

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

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

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

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

AMÉRICA LATINA: UN TERRITORIO DIVERSO

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

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

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

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

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

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

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

1.5

Monitoreo del suelo urbano y de los mercados de construcción

Pablo Trivelli | Septiembre 1997

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6

Política de tierras urbanas en El Salvador

Mario Lungo | Septiembre 1997

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

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

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

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

1.7

Pasado, presente y futuro en Cuba

Clair Enlow | Octubre 2002

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

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

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



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

con un estacionamiento adyacente, según un diseño que busca reproducir la escala y algunos rasgos monumentales del convento colonial que alguna vez ocupó el lugar. Aunque se está reubicando a algunos residentes en la misma zona y otras partes, muchos regresan a sus hogares una vez concluida la rehabilitación de los barrios.

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

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

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

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

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

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

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



Una calle
en La
Habana.

contexto local, en el que los vecindarios emprenden diversos proyectos como son los cultivos urbanos y la manufactura de materiales de construcción a partir del reciclaje de escombros.

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

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

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

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

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

1.8

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

Gareth Jones | Noviembre 1998

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

LA REFORMA INSTITUCIONAL Y JURÍDICA

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

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

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

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

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

El programa de privatización de 1991 en Albania parece haber estimulado un mercado activo de tierras y propiedades. Investigaciones efectuadas por David Stanfield (Universidad de Wisconsin,

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

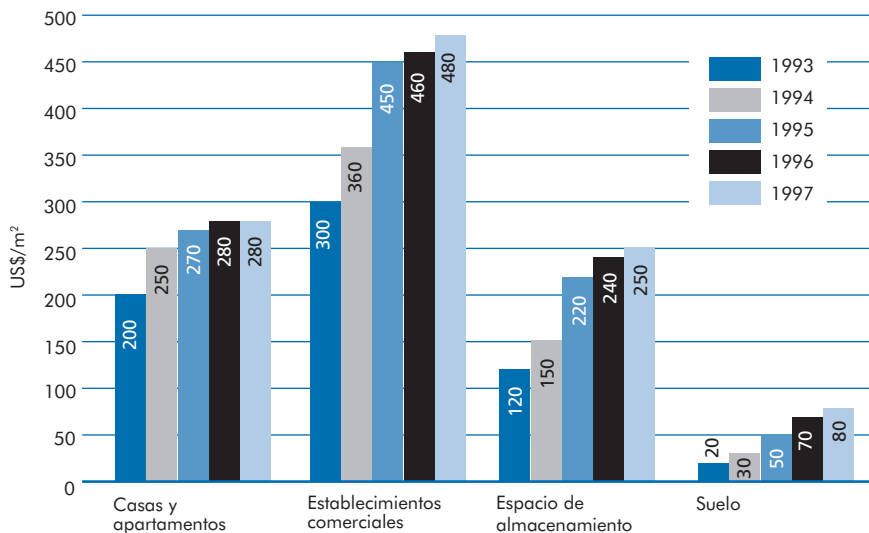
Lusugga Kironde (Colegio Universitario de Estudios de Arquitectura y Tierras de Tanzania) describió cómo descuidos del sistema “planificado” de asignación en Tanzania llevaron al 60 % de la población a adquirir tierras a través de métodos informales. Esto, a su vez, disminuyó los ingresos del gobierno,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

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

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

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

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



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

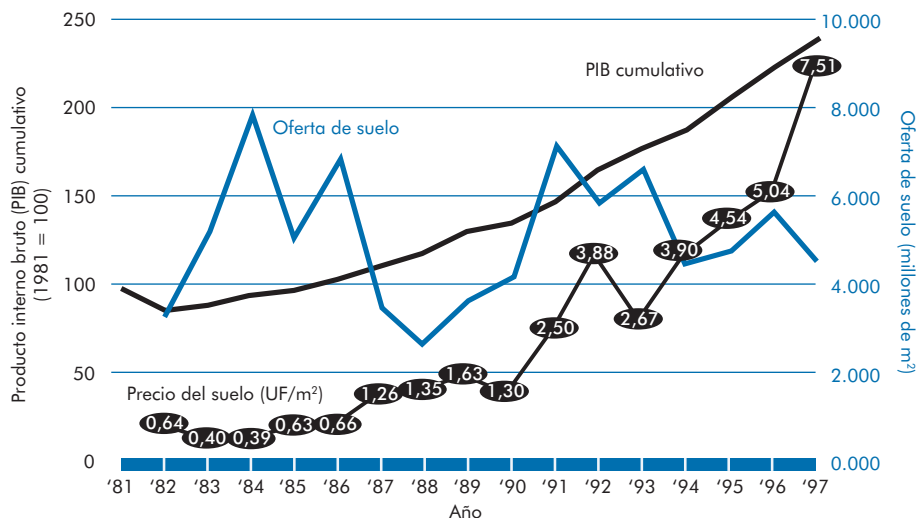
Recopilado por David Stanfield, Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin-Madison.

Francisco Sabatini (Pontificia Universidad Católica de Chile) argumentó que la liberalización en Chile no ha reducido los precios de la tierra porque las decisiones de los propietarios y promotores están menos influenciadas por las regulaciones que por la demanda (ver figura 1.8.2).

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

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

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



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

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

Sudáfrica, Babette Wehrmann (la Fundación GTZ de Alemania), indicó que los agentes informales y consuetudinarios están multiplicándose y sirviendo como fuentes de alta calidad de información sobre el mercado.

FORMALIZACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

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

Edésio Fernandes (Universidad de Londres) explicó cómo el Código Civil de Brasil, originado a principios del siglo, creó un sistema de derechos individuales de propiedad que limitan la capacidad del gobierno para regularizar las favelas. La Constitución de 1998 intentó reformar esta situa-

ción al reconocer los derechos privados de propiedad cuando éstos cumplen una función social. Debido a tensiones internas, sin embargo, los programas de regularización no han podido integrar las favelas a la “ciudad oficial”, lo que ha dado lugar a situaciones políticas peligrosas.

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

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

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

NUEVOS PATRONES SOCIALES Y FORMAS DE ENTREGA DE TIERRAS

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

Carolina Barco (Universidad de los Andes) explicó que nuevas medidas en Colombia, específi-

camente la Ley de Ordenamiento Territorial de 1997, permitirán al gobierno de Bogotá recuperar los incrementos en el valor de la tierra y transferir dichos ingresos a la vivienda pública y a otros proyectos. El proceso todavía presenta problemas, sin embargo, incluso para una ciudad que tiene considerable experiencia en el uso de tasas de valorización.

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

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

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

LOS MERCADOS DE LA TIERRA Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

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

1.9

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

Martim O. Smolka y Laura Mullahy | Octubre 2003

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

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

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

CAMBIO DE LOS ENTORNOS DE LA POLÍTICA DEL SUELO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IMPLICACIONES PARA LOS PROGRAMAS DE POLÍTICA DEL SUELO

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

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

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

Regularización de los asentamientos informales

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

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

Reforma fiscal a la propiedad inmobiliaria

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

Instrumentos para la recuperación de plusvalías

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

Proyectos urbanos de gran escala

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

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

EL PROGRAMA DEL INSTITUTO LINCOLN

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

Cursos de desarrollo profesional

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

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

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

Programas integrales

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

Programas por país

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

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

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

Programas temáticos

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

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

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

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

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

COMENTARIOS FINALES

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

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

REFERENCIAS

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

1.10

Respuestas urbanas a las “décadas perdidas”

Priscilla Connolly, William Goldsmith y Alan Mabin | Abril 2003

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

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

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

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

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

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



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

EL VALOR DE LA TIERRA Y LOS MERCADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

GOBIERNO MUNICIPAL PROGRESISTA

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

REFORMA URBANA A NIVEL NACIONAL

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES

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

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

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