

La expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina

Mario Lungo

Profesor de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" y del Lincoln Institute of Land Policy.

Artículo publicado en Land Lines, Marzo 2001, Volumen 13, número 2

A diferencia de los Estados Unidos, donde el tema de la expansión urbana ha generado muchos estudios, discusiones y políticas, en América Latina la expansión de las grandes ciudades ha atraído relativamente poca atención, aun cuando dicho fenómeno es una característica ampliamente reconocida de todo el territorio. Hay varias razones que pueden explicar estas disparidades:

- el tardío proceso de urbanización en la mayoría de los países latinoamericanos, donde hasta en años recientes predominaba una economía de base agraria;
- el fuerte predominio de las principales ciudades, particularmente las capitales caracterizadas por un patrón de crecimiento espacial muy concentrado alrededor de las áreas centrales; y
- el crecimiento de asentamientos ilegales en las periferias urbanas, fuera de los límites de las regulaciones urbanísticas y sin haber sido tomados en cuenta por las inversiones públicas y privadas.

Así, mientras la expansión urbana en la mayoría de las regiones metropolitanas latinoamericanas muestra un panorama de pobreza, informalidad e ilegalidad de los patrones de uso del suelo, y una ausencia de infraestructura, equipamientos y servicios básicos, el paisaje estadounidense muestra un conjunto de zonas residenciales para los sectores sociales de ingresos medios y altos y valiosos centros comerciales comunicados por una infraestructura vial que favorece el uso del automóvil individual.

Tendencia actual

Una serie de cambios demográficos y económicos están marcando la expansión de varias clases de nuevos conjuntos residenciales en América Latina. Desde grandes proyectos para sectores sociales de ingresos medios y bajos hasta las exclusivas "urbanizaciones enrejadas" (gated

La expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina

communities) para los grupos de altos ingresos, a veces estas áreas residenciales coexisten con grandes centros comerciales situados a lo largo de las autopistas principales. No obstante, en los asentamientos pobres de las ciudades latinoamericanas persiste la falta de equipamientos y servicios urbanos como el transporte público, suministro de agua municipal y alcantarillado, y vías de acceso adecuadas.

La tendencia hacia la expansión en esas áreas periféricas sobrevaluadas pero al mismo tiempo, carentes de servicios contrasta con la reducción de la actividad residencial en áreas centrales provistas de equipamientos y servicios básicos. Conforme estas zonas urbanas de suelo subutilizado y vacante se vuelven menos pobladas y más devaluadas, el ciclo del deterioro va empeorando. La enigmática relación que hay entre el control de la expansión territorial y el apoyo de la densificación urbana está en el corazón de la discusión sobre la regulación del uso del suelo entre los académicos y los formuladores de políticas en América Latina, y conduce a tres cuestiones relacionadas con la política del suelo: el deterioro del medio ambiente, la conservación de centros históricos de las ciudades y la competitividad de las ciudades.

El estudio del fenómeno de la expansión urbana y el uso de los nuevos instrumentos de regulación del uso del suelo fueron los temas de dos seminarios recientes organizados por el Instituto Lincoln en América Latina. El primero, en asociación con la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, se celebró en San Salvador, El Salvador, en octubre de 2000, mientras que el segundo se celebró en diciembre del mismo año en São Paulo, Brasil, en colaboración con la Universidad McKenzie. Estos seminarios constituyen elementos del desarrollo de una red latinoamericana de regulación del uso del suelo patrocinada por el Instituto Lincoln.

Puntos centrales de la discusión

Los resultados de las investigaciones presentadas en los seminarios y en las discusiones subsiguientes revelaron muchos aspectos comunes a las ciudades del mundo desarrollado y en vías de desarrollo. Se destacó entre ellos el efecto del crecimiento urbano descontrolado sobre las condiciones ambientales, y su vinculación con las formas de utilización de la tierra y el marco normativo que las rigen. Algunos ejemplos en América Latina son el de la Ciudad de Panamá y su Zona del Canal circundante; Caracas y su costa adyacente; San José de Costa Rica y las montañas que rodean el área urbanizada; y São Paulo y sus cuencas hidrográficas. Se destacó enfáticamente la necesidad de que los países latinoamericanos diseñen e incorporen nuevos instrumentos comerciales para la regulación del uso del suelo que tomen en cuenta los asuntos

La expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina

relacionados con el medio ambiente, particularmente en vista de la obsolescencia y naturaleza restrictiva de los instrumentos que se utilizan actualmente en muchos lugares.

Un segundo aspecto se relaciona con la calidad de vida y la segregación socioespacial. La desigualdad de acceso a los servicios urbanos y equipamientos públicos está vinculada a otros asuntos tales como la seguridad de tenencia, la pobreza y la exclusión social. La provisión de sistemas adecuados de transporte público podría desempeñar un papel central para mejorar la calidad de vida de las crecientes ciudades latinoamericanas. La situación actual está agravada para los pobres, quienes tienen poco o ningún crédito, no pueden pagar las costosas y sobrevaluadas opciones habitacionales, y en consecuencia se ven forzados a mudarse a los asentamientos informales de las periferias. Dadas sus limitadas alternativas de transporte, tienen que pasar muchas horas cada día y pagar una gran parte de sus entradas para llegar a sus trabajos en la ciudad.

Un tercer aspecto abordado se refiere a la responsabilidad pública sobre los controles de la expansión urbana. En casi todos los casos el desborde territorial de las ciudades se enfrenta a jurisdicciones político-administrativas obsoletas y caracterizadas por disparidades y fragmentación fiscal. La cuestión de la gestión metropolitana y de planificación regional, sea bajo la modalidad de un gobierno metropolitano o de una asociación de gobiernos locales, es un tema ineludible dada la superposición y competitividad entre las distintas entidades gubernamentales relacionadas con la regulación del uso del suelo. Por ejemplo, en el área metropolitana de San Salvador, el diseño y uso de los sistemas viales de infraestructura están manejados por al menos tres oficinas gubernamentales centrales y un departamento de planificación municipal, lo cual lleva a ineficacias y conflictos.

Finalmente aparecen los costos y efectos negativos de la expansión urbana en la competitividad de las ciudades de todo el continente americano. Se entiende como "competitividad de las ciudades" la combinación sinérgica de una mayor productividad económica urbana, un aumento en la calidad de vida, y la creación de nuevas relaciones de gobernabilidad de carácter democrático, y no sólo como la productividad económica en términos generales. El éxito en la revitalización de Barcelona (España) y su competitividad durante la década de 1990 ha generado mucho interés y se utiliza como un modelo de planificación urbana en varias ciudades latinoamericanas.

Función de la regulación del uso del suelo

El análisis de todas estas cuestiones requiere considerar los cuatro aspectos más importantes de la regulación del uso del suelo en América Latina:

- efectos económicos de la regulación;
- regulación de los derechos y responsabilidades de los terratenientes;
- gestión del proceso de regulación;
- relación entre regulación e inversión pública.

Primero que todo, es fundamental reconocer que los procesos de regulación del uso del suelo tienen efectos económicos que a menudo conducen a aumentos en los precios del suelo (p. ej., cuando se anuncian permisos o restricciones en la construcción). Este resultado está íntimamente relacionado con las inquietudes sobre derechos y obligaciones de los terratenientes, y está vinculado al proteccionismo elitista tradicional. El impacto económico de la regulación ofrece una oportunidad interesante para llevar a cabo un análisis comparativo de las políticas públicas, sistemas tributarios y concepciones de la tenencia de suelo en diferentes países, todos los cuales muestran una gran variación pese a la herencia cultural y al marco legal que comparten los países del continente latinoamericano.

Lejos de estar restringidos a parcelas individuales, los efectos económicos de la regulación del uso del suelo tienen implicaciones sociales de largo alcance para ciertas zonas y para la ciudad como un todo, a fin de garantizar un desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente y la competitividad de las ciudades. El ejemplo de Eixo Tamanduatehy en Santo André, cerca de São Paulo, Brasil, ilustra el uso de mecanismos normativos con el objeto de recuperar una gran área industrial urbana para fines de nuevos usos de la tierra, nuevas oportunidades de empleo, y programas de capacitación relacionados.

La segunda cuestión toca uno de los principales dilemas de la política urbana: la conveniencia y posibilidad de controlar los efectos económicos negativos, y la capacidad para recuperar y distribuir los beneficios fiscales generados por la regulación del uso del suelo. Ya en los países latinoamericanos se han utilizado instrumentos de recaudación tales como impuestos sobre la propiedad o sobre plusvalías, además de otros mecanismos de recuperación del aumento en el valor de la tierra, a diferentes grados y con variados resultados. Sin embargo, dichas políticas compiten con un nuevo abordaje de mercadeo que concibe los derechos de desarrollo como una mercancía a transar en el mercado de bienes raíces, como una forma de indemnizar a los

terratenientes por las inequidades generadas por las regulaciones (p. ej., casos en que los reglamentos ambientales limitan el derecho de construcción). Si bien este tipo de compensación puede aceptarse en un número limitado de circunstancias, no debe constituir la regla general.

Es necesario concebir la creación de nuevos instrumentos normativos como parte de la elaboración general de nuevos modelos de gestión urbana. Aquí se plantea claramente el debate sobre la función de nuevos actores y su desigual poder de negociación en los procesos de regulación del uso del suelo. ¿Quiénes son esos nuevos actores? Los gobiernos locales, los promotores de asentamientos informales (quienes están legalizándose en forma creciente), las instituciones de ayuda multilateral y el sector privado local. Todos ellos han surgido junto con la privatización de servicios urbanos, procesos de descentralización, y la promoción de iniciativas de desarrollo local y nuevas regulaciones en el ámbito local.

Dado el papel decreciente de los gobiernos centrales en la regulación del uso del suelo en contraposición con una mayor figuración de los gobiernos locales e inversionistas privados, los territorios intermedios dentro de las áreas metropolitanas están adquiriendo cada vez más importancia. Estas áreas periféricas se encuentran frecuentemente bajo presión para proyectos de desarrollo, formales e informales, por lo cual requieren coordinación entre las jurisdicciones vecinas, el gobierno central y las organizaciones ciudadanas locales.

Otro problema se refiere a la relación que existe entre la regulación del uso del suelo y las inversiones públicas. En los últimos tiempos, las grandes inversiones públicas en equipamientos e infraestructura urbana han dado paso a inversiones de carácter más privado y a diferentes tipos de asociaciones público-privadas. Sin embargo, esta disminución y fragmentación de la inversión pública en función del crecimiento de una inversión privada comercial ha creado nuevos desafíos para los sistemas normativos existentes, que aún no están preparados para enfrentar la complejidad de todas las implicaciones fiscales y sociales.

Resumen

La discusión en estos seminarios planteó aspectos relacionados con los límites de la regulación del uso del suelo dado el modelo de crecimiento económico actual, los instrumentos tradicionales de regulación del uso del suelo, las condiciones apropiadas para la intervención, y el papel de las entidades normativas. Se concluyó que la mayoría de los países latinoamericanos enfrentan una crisis de la regulación del uso del suelo que corre paralela a la crisis de planificación urbana que se inició a finales de la década de 1970. La mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo en que para poder avanzar en la planificación y regulación del uso del suelo, es necesario

La expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina

intensificar la investigación y el entendimiento sobre el funcionamiento real de los mercados de suelo urbano, así como sobre las consecuencias sociales y políticas de una expansión urbana descontrolada en los sectores formales como los informales. Al respecto, en la tabla 1 se muestran las cuestiones prioritarias para análisis adicional en América Latina y una comparación con las ciudades norteamericanas.

Tabla 1: Investigación comparativa sobre la expansión urbana y la regulación del uso del suelo

Asuntos prioritarios en América Latina	Diferencias con Norteamérica:
Mejor entendimiento de los costos económicos de la regulación	La existencia de un importante sector informal
Nuevos actores políticos y oportunidades para el consenso	Procesos e instituciones democráticas relativamente nuevos
Regímenes normativos del uso del suelo para estimular el cumplimiento	Capacidad limitada para poner en práctica y hacer cumplir las normas y regulaciones urbanas
Regulación en el contexto de competencia interjurisdiccional para las inversiones privadas	Discusión (sólo reciente) de propuestas innovadoras
Evaluación de los efectos fiscales de las regulaciones del uso del suelo	Autonomía local limitada e inercia sobre la centralización fiscal y administrativa

Mario Lungo, Director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, El Salvador.

Referencias

- Lincoln Institute of Land Policy. 2000. "Metropolitan Development Patterns." 2000 Annual Roundtable. Cambridge, MA.
- Lungo, Mario. 2000. "Ciudad grande, país pequeño: los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica." En *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*. Ana Clara Torres Ribeiro (organizadora). Buenos Aires: CLACSO.

&&&&&