

El debate por reformas al suelo urbano en América Latina

Carlos Morales Schechinger¹

Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Lincoln Institute of Land Policy.

Documento presentado en el *Foro sobre reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 en Colombia*, 22 y 23 de abril de 2003, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy y Cider de la Universidad de los Andes.

Versión preliminar a la publicada en: María Mercedes Maldonado, editora, 2003. *Reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, Cider, Universidad de los Andes, Colciencias, Alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy y Fedevivienda.

Cualquier discusión seria sobre reforma urbana no puede soslayar el tema de la gestión del suelo urbano, como dice Iracheta, el que controla el suelo controla la ciudad,² por ello en las distintas etapas de la evolución de las sociedades, éstas se replantean de manera estrujante las reglas de dicho control, los actores involucrados debaten y/o pelean por reformas agrarias y urbanas que inciden en mayor o menor medida sobre este recurso.

En las últimas décadas del siglo XX se han presenciado, y probablemente presencien aún más, reformas al régimen de la propiedad del suelo de las ciudades de varios países del mundo³, y a ello no se escaparán las de América Latina. Los esquemas adoptados han ido privilegiando un enfoque inclinado al mercado menos regulado del suelo urbano, a tono con el predominio de la libre competencia que ha envuelto a la economía global. Si bien la libre competencia puede

¹ Secretario Académico del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

² Ver Iracheta, 1984.

³ Ver por ejemplo, OCDE, 1992.

representar beneficios para ciertas actividades de la sociedad mundial, en el caso específico de la gestión del suelo esto no parece resultar igual.

Cada día que pasa queda más claro que con la libre competencia de los propietarios del suelo no necesariamente se obtienen los mismos beneficios, sino incluso, los problemas para las ciudades se acrecientan aún más, al menos en la región latinoamericana, particularmente en cuanto a problemas de segregación espacial, es decir, de polarización de una ciudad rica frente a una ciudad pobre, de ocupación creciente de áreas naturales muy frágiles y riesgosas, de ausencia de espacios públicos funcionales, de inaccesibilidad de la mayoría de la población a servicios mínimos, et., etc. Esta tendencia es más notoria, sobretodo sí la idea del dominio pleno, irrestricto y perpetuo sobre la propiedad territorial y del libre mercado como distribuidor eficiente de las actividades, no sólo se acepta, sino que se pregona y se promueve sin cuestionamiento ni cortapisa alguno.

Las economías de libre mercado de Europa, Norteamérica y del Sudeste Asiático, reconocen que el suelo debe manejarse con reglas distintas a las del libre mercado. En todas ellas existen mecanismos de intervención pública que equilibran las características únicas del suelo, para evitar que el accionar libre de los propietarios se vuelva en contra de los intereses de la colectividad o incluso de los intereses del capital productivo. Los instrumentos de intervención van desde la simple imposición de servidumbres en Estados Unidos, hasta la total propiedad de la tierra por parte del Estado en Hong Kong, pasando por los esquemas de las empresas inmobiliarias francesas e inglesas y los impuestos sólo al suelo de Dinamarca, Australia y Nueva Zelanda.⁴

En América Latina el panorama parece ser diverso. En el Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano,⁵ se compararon y discutieron los distintos marcos jurídicos que se han ido adoptando en siete países latinoamericanos para el manejo de este recurso. Todos ellos tienen elementos en sus leyes que llevan a concebir una función social de la propiedad; pero a la vez todos ellos salvo, tal vez un par, depositan en la propiedad privada más derechos que obligaciones con la comunidad; obligaciones que son necesarias para disminuir los efectos que un mercado libre de suelo ha provocado en las ciudades y en los ambientes naturales que las rodean. Sin embargo, la legislación de cada país presenta matices diferentes y sus economías,

⁴ Ver compilaciones en OCDE, 1992; Andelson, 2000; y PUEC-UNAM, 2002^a.

⁵ Ver ponencias editadas por el PUEC-UNAM, 2002b.

sus estructuras sociales y sus condicionantes espaciales han experimentado historias diferentes y la manera como han interactuado con los marcos jurídicos han dado resultados muy diversos. Resulta muy difícil clasificar los casos, pues las realidades y los marcos jurídicos son complejos y dinámicos. A riesgo de sobre-simplificar, esquematizaremos los casos estudiados en tres tipos de situaciones generales:

1. Dos casos donde predominan los derechos de la propiedad privada. Estos casos fueron representados por Argentina y El Salvador, donde se privilegia el enfoque del pleno dominio sobre el suelo por parte de los particulares y donde subyace la idea de que su libre intercambio racionalizará la asignación de usos del suelo e incluso que la libre competencia hará que los precios de este bien tiendan a bajar. Los efectos que este enfoque ha tenido han sido los de la dispersión del asentamiento, la formación de mucha tierra vacante, la segregación entre estratos sociales, la ocupación de áreas naturales sensibles, la concentración de la propiedad, la irregularidad en la tenencia y hasta el incremento de los precios del suelo.

En el caso específico de Argentina, destaca la privatización de extensas áreas, otrora públicas, como el caso de Puerto Madero con una ubicación privilegiada, que permitía usos altamente rentables desarrollados por particulares, el desarrollo preveía la generación de excedentes para invertir en barrios pobre, pero que al momento, sólo parece haberse traducido en ganancia a los nuevos propietarios privados de las zonas portuarias.

También destaca en el Gran Buenos Aires, la proliferación de urbanizaciones cerradas dispersas sobre extensas zonas rurales, propiciadas por la construcción de carreteras y la sobre simplificada codificación urbanística, que no alcanza a controlar el fenómeno. La lógica de la promoción privada con insignificante intervención pública, ha implicado el predominio de amplios espacios privados auto-administrados, donde incluso queda cuestionada cualquier autoridad pública.⁶

En el caso de El Salvador, el énfasis privatizador queda manifiesto en el programa “El Salvador país de propietarios”, a través del cual parece visualizarse como única necesidad

⁶ Ver Pugliese, 2002.

urbana de amplias capas de población, la expedición de títulos de propiedad, sin mayor necesidad de dotación o mejoramiento de los servicios urbanos básicos.⁷

2. Dos casos con reformas y reversiones, pero lo que persiste es la irregularidad. Por otro lado dos países, Perú y México, que tuvieron importantes reformas agrarias o sobre tierras vacantes, que privilegiaron en el pasado la propiedad comunal o pública de la tierra, han introducido recientemente reformas o interpretaciones legales que echan marcha atrás, permitiendo la reprivatización de grandes extensiones, incluyendo desde luego, extensiones importantes de tierra en la periferia de las ciudades y en áreas ambientalmente muy sensibles.

Subyace en estas reformas también la idea de que un mercado des-regulado asignará adecuadamente la tierra entre los diversos usos y que esto servirá como garantía de un sistema financiero más activo, incorporando a amplias masas de pobres al crédito formal, al mejoramiento de la vivienda y a otros beneficios similares. Lo preocupante es ver que en esos dos países la irregularidad en el intercambio, la irregularidad en la tenencia y la irregularidad en el uso del suelo, han existido tanto antes, como durante y después de las reformas y todo parece indicar que seguirá así, si no se emprenden reformas de otra naturaleza. Estos países incluso se han vuelto expertos en fórmulas para regularizar la tierra, llegando en uno de ellos incluso al grado de otorgar seguridad jurídica a la irregularidad.

En el caso específico de Perú, la historia sobre la legislación de terrenos eriazos y su aplicación, muestra una constante tensión entre la importancia de mantener la propiedad en el dominio público para asegurar el aprovechamiento agrícola y asegurar su explotación privada frente a su ocupación con asentamiento popular y no popular, urbano al fin y al cabo, a través de artilugio e interpretaciones propias de la propiedad privada, muchos de los cuales han tenido que incorporarse a los masivos programas de regularización de la tierra en plena propiedad privada.⁸

En el caso de México, la figura del ejido y su paralelo la propiedad comunal, había sido vista como un caso paradigmático, que permitía a ese país una importante intervención gubernamental en los procesos urbanos, fuese de manera preventiva o aun correctiva, para atender el acceso de los pobres al suelo en las ciudades. Sin embargo, este paradigma fue

⁷ Ver Zeledón, 2002.

⁸ Ver Castro Pozo, 2002.

disuelto con las reformas de 1992, que sí bien no han retirado enteramente al gobierno de su intervención, pues el sector agrario aún ejerce un importante control burocrático sobre ellas, sí ha propiciado que esas tierras se orienten a usos más rentables.⁹

3. Tres casos de reformas que buscan equilibrar los intereses de los particulares con los intereses de la Ciudad. Por este lado, entre las experiencias Latinoamericanas más alentadoras, se encuentran tres países que en mayor o menor grado han incorporado elementos de la lógica del mercado, pero dentro de un marco jurídico que detalla mejor la función social del suelo. En esos países se aprovechan las energías de la iniciativa de los particulares y la competitividad de mercado en favor de la Ciudad y del medio ambiente, acotando los beneficios no ganados por el esfuerzo de los propietarios particulares, sino manteniéndolos para la Ciudad.

En esta tónica se encuentra la experiencia de Colombia, con una tradición histórica en el tema de la captura de plusvalías generadas por el gobierno y apropiables por los propietarios, no sólo por la obra pública, sino por la asignación pública de usos del suelo. Aunque con dificultades técnicas de aplicación, el caso colombiano representa una idea más clara de lo que pertenece a la esfera de lo público y lo que pertenece a la esfera de lo privado. El caso de Colombia es visto como una experiencia que ha consolidado los principios, y lo que requiere es pulir los instrumentos técnicos que permitan aceitar su operación.¹⁰

Otra experiencia más es la del caso de Brasil, cuyos gobiernos locales han estado experimentando muchas formulas de gestión urbana a lo largo de la última década, y que en el 2001 las han consolidado y generalizado en un Estatuto de la Ciudad de aplicación nacional. El Estatuto brasileño abre un abanico importante de esquemas de gestión del suelo, que combinan el interés público con el privado de manera creativa y que son puestos a disposición de todos los municipios del país para ser aplicados según convenga en cada localidad, incluso concibiendo la propiedad de una manera más fresca, menos civilista, superando enfoques decimonónicos, que no parecen ser útiles hoy en día.¹¹

⁹ Ver Azuela, 2002.

¹⁰ Ver Maldonado, 2002.

¹¹ Ver Fernandes, 2002.

Una tercer experiencia, paradigmática, es la del caso de Cuba, que se ha abierto a capitales extranjeros para realizar importantes desarrollos inmobiliarios, pero manteniendo siempre la propiedad del suelo; por esta vía, este país ha recuperado plusvalías que son posteriormente derramadas en beneficio de la ciudad cubana, sea para programas sociales como el mejoramiento de vivienda y el apoyo a escuelas, o para la reconstrucción de La Habana Vieja para atraer inversión en el sector turístico y recreativo.¹²

La coincidencia del caso cubano con la práctica en ciudades de otras economías opuestas a la de Cuba, es decir de libre mercado, por ejemplo las ciudades de Hong Kong (incluso desde antes de pertenecer a la China Continental), donde los gobiernos de las ciudades mantienen una gran preeminencia sobre el desarrollo de su suelo, hacen ver que este recurso tiene un comportamiento económico tan peculiar y una trascendencia estratégica tal, que lo han mantenido fuertemente bajo el control público de la Ciudad. Reiteramos que tal vez otras mercancías funcionan bien dentro de la propiedad privada y el mercado libre, sin embargo, los marcos jurídicos que quieren tratar al suelo como cualquier otra mercancía no funcionan para las necesidades del medio ambiente, ni para la ciudad, menos para sus ciudadanos.

Los retos a enfrentar en estos países son muchos. Unos se encuentran en la delicada tarea de instrumentar las reformas que han emprendido, otros tal vez tengan que redefinir las reformas que han hecho y otros más tal vez tengan que emprender reformas que aun no han llevado a cabo. Las preguntas que se tienen que formular para instrumentar aciertos, corregir desaciertos o asumir el reto de reformas de fondo son varias. Seguramente desde el punto de vista de la doctrina jurídica se podría plantear una lista importante de preguntas, y desde luego desde el punto de vista de la problemática urbano-ambiental se pueden plantear otras más.

En lo que sigue intentaremos apuntar algunas que no buscan tener el rigor de la ciencia del derecho, pues eso corresponderá a otros, lo que buscan es plantear problemas que enfrentan las ciudades y que se encuentran fuertemente vinculadas con el derecho y que consideramos deben retomarse en la discusión, sea que se tomen desde la palestra netamente jurídica o desde una más amplia e interdisciplinaria que además reúna a la Sociología, la Economía, la Política y la Geografía, así como a la práctica del Urbanismo, la Arquitectura, la Ingeniería y las Finanzas.

¹² Ver Núñez y García 2001; y Perdomo 2002.

La función social y la propiedad privada del suelo.

Se debe abandonar la discusión estéril respecto de sí debe predominar uno u otro en la gestión del suelo y mejor plantearnos como pregunta central:

¿Cómo se pueden conciliar la función social y la propiedad privada del suelo?

De una u otra manera, los dos enfoques están consagrados en prácticamente todas las constituciones de América Latina y ese es un buen inicio; pero las leyes que se derivan de las constituciones privilegian uno u otro enfoque; incluso hasta se llegan a contradecir lo que se presta a interpretaciones según convengan a los intereses coyunturales que cada situación presente.

Es probable que ello se deba a la falta de claridad desde las mismas constituciones respecto de las cuestiones clave que están en juego. Algunas de estas cuestiones tienen que ver con la definición de la propiedad de la renta del suelo (posiblemente la cuestión más importante en este debate); con la distinción entre los derechos y las obligaciones de los propietarios y los de la ciudad; con la pluralidad y la confrontación de regímenes de tenencia del suelo; con la legitimación o no de la irregularidad y su solución vía la propiedad privada; con la desprivatización del espacio público y con la democratización de la gestión del suelo.

Estas cuestiones y otras más deben aclararse y en su caso consagrarse en las constituciones para reducir contradicciones e interpretaciones acomodaticias y desde luego para reducir conflictos por el espacio urbano y ambiental. Planteémonos entonces preguntas específicas para cada una de las cuestiones.

La propiedad de la renta del suelo

Esta cuestión es central, sea que se le denomine renta así o “plusvalía” como coloquialmente se le conoce a los incrementos de la renta, e incluso así la denominan muchas leyes. Todas las corrientes teóricas que abordan la economía del suelo definen la renta del suelo como la cantidad que un propietario exige por ceder el derecho de usar su propiedad, y que el valor que dicha renta adquiere es uni-funcional, es decir, que lo provoca el tirón de la demanda pues no hay costo o esfuerzo alguno involucrado en su producción. Es decir que no es un valor atribuible al terreno en sí, sino a la demanda que la sociedad tenga del mismo. Es por ello que en el centro de esta discusión está la pregunta:

¿Quién es el dueño de las diversas “plusvalías” que se obtienen de la propiedad del suelo?

El debate por reformas al suelo urbano en América Latina

Para centrar la discusión en esas rentas del suelo, hay que distinguir entre aquellas que surgen de acciones que no representan esfuerzo, riesgo, ni compromiso alguno del propietario, de aquellas que el particular genera con su trabajo y/o inversión. Respecto de las primeras, queda claro que estas son generadas por la colectividad, que aquí identificaremos como la Ciudad.

Nos referimos en primer lugar no sólo a las plusvalías provenientes de la obra pública, que son aquellas de las que es más conciente el propietario, sino de las surgidas por el hecho de la persistente escasez de dichas obras públicas en las ciudades latinoamericanas. Es decir, que la obra pública no sólo crea condiciones diferenciales entre terrenos y en consecuencia producen una renta diferencial, sino que dichos terrenos son tan pocos en relación con las necesidades, que dicha renta diferencial se asimila a una renta monopólica, o coloquialmente una plusvalía muy por encima de los costos de las obras públicas.

Un grupo adicional es el de las plusvalías generadas por las ventajas de localización relativa en la Ciudad y que van beneficiando fundamentalmente a los terrenos centrales, a los colindantes a vías de comunicación o a los contiguos a zonas ambientales deseables.

En un tercer grupo están las plusvalías generadas por la asignación de usos del suelo por el gobierno de la Ciudad a través de diversos instrumentos jurídicos, planes, reglamentos, ordenanzas y demás, generalmente prohibiendo usos específicos o permitiendo una lista corta de usos a los predios de diversas zonas. Los propietarios suelen considerar que dicha asignación castiga el valor de sus terrenos, pero de lo que poco se percatan, es que la asignación de usos crea exclusividades al impedir que la generalidad de los predios pueda dedicarse a los usos por los cuales se beneficiaron. Los predios “perjudicados” sólo son aquellos con una lista de opciones muy corta (o a la inversa, donde las prohibiciones fueron muchas) y que el uso al que se puede dedicar no es muy demandado o corresponde a los actores con menor capacidad de compra de un terreno. Sin embargo, al final del día la asignación de usos propicia más incrementos que decrementos de valor.

Todas estas plusvalías son logradas colectivamente por todos los actores de la ciudad, pero son adueñadas por los propietarios de terrenos específicos. En términos estrictos, todas esas plusvalías no responden a esfuerzo alguno del propietario pues no le ha incorporado capital o trabajo. La única acción que sí emprende el propietario y que a su vez genera plusvalías adicionales es la de la simple retención, la más de las veces voluntaria que involuntariamente, de terrenos y no ofrecerlos en el mercado. Con ello los propietarios crean escasez artificial del suelo, es decir que potencian más sus rentas monopólicas.

El debate por reformas al suelo urbano en América Latina

Desde luego que varios propietarios de terrenos urbanos o en la periferia de las ciudades han recibido en herencia sus tierras y las plusvalías descritas arriba les han beneficiado totalmente, pero muchos más habrán comprado sus terrenos y se sentirán maltratados por lo que hemos dicho aquí, en efecto a ese momento pueden incluso sentirse víctimas del anterior dueño que fue el que capturó para sí las plusvalías. Este pago clasifica para el nuevo propietario como una renta absoluta por encima de la cual acumulará las adicionales que surjan a través de las situaciones futuras que hemos descrito antes.

Ahora bien, la construcción que realicen los inversionistas o los usuarios sobre los terrenos, o en su caso los propietarios mismos pero actuando como inversionistas o usuarios, es decir jugando un papel económico y social totalmente diferente, y el valor adicional que consecuentemente adquiera el inmueble en el mercado debe considerarse enteramente como propiedad del capital y/o del trabajo. Este valor adicional resulta más difícil de argumentar que pertenece a la colectividad, es decir a la Ciudad. Como puede verse, la distinción central es entre lo que vale un inmueble por los atributos del terreno y que son incorporados por la Ciudad, de lo que vale por los atributos que le confiere la construcción y que fueron incorporados por los particulares.

Si las constituciones de los países hicieran esta distinción, mucha de la discusión que se da sobre innumerables controversias jurídicas se resolvería con mucha más facilidad. Consideremos algunos casos.

Si la concepción constitucional fuese clara, la aplicación de un impuesto predial con base en el valor del suelo, que surge de la acción colectiva, o con base en el valor de las construcciones, que surge de la acción individual, encontraría fundamentos más claros. También encontrarían legitimación mayor figuras más modestas y frecuentemente usadas como son las sobretasas o las tasas con crecimiento progresivo a la tierra vacante; por otro lado, pondría en tela de juicio aquellas legislaciones que exentan de contribuciones a terrenos que no están en uso, con el pretexto de que no existe un flujo de dinero para los propietarios.

También quedaría más clara la obligación de los propietarios de terrenos para que internalicen no sólo los costos de la obra pública a través de contribuciones por obras, sino que además internalicen la plusvalía generada por las mismas. Así mismo, quedaría resuelta la confusión entre la figura de la simple contribución por mejoras y el impuesto a la plusvalía que varios países revuelven en sus legislaciones.

Si las constituciones fueran claras, también quedaría claro si existe o no la obligación de la Ciudad a indemnizar a los propietarios por supuestas minusvalías causadas por la acción

pública, es decir, por una asignación restrictiva de usos del suelo. También permitiría estar seguros de sí las minusvalías surgen de comparar el valor a partir de un uso futuro, incierto y especulativo, o a partir del valor que el terreno tiene por el uso al que actualmente está dedicado.

Constituciones claras también permitirían establecer si la indemnización por expropiaciones debe ser al valor del uso actual o al valor del uso pretendido por el propietario pero inexistente en ese momento. Particularmente sí el actor que va a concretar un valor futuro es el gobierno de la Ciudad, motivo de la expropiación, y si debe esta Ciudad renunciar a la plusvalía que ella misma va a crear con su labor de construcción.

Los derechos y obligaciones de los propietarios y los de la ciudad

Otra discusión importante, vinculada con la anterior, pero que hay que examinar con cuidado busca responder la siguiente pregunta:

¿Por qué la propiedad del suelo exige, como ningún otro tipo de propiedad lo hace, tantos derechos y rechaza cualquier obligación, acaso no deberían las leyes hacer una distribución moderna de los derechos de la Ciudad y los derechos de los propietarios?

Esta postura es particularmente persistente entre los propietarios del suelo en América Latina. De qué sirve que algunas leyes conciban al Estado como la propietaria originaria del suelo, si los grupos o particulares a los que se les van asignando tierras se asumen como detentadores plenos, perpetuos, absolutos y sin cortapisa de las mismas. En esta actitud subyace la idea de que la propiedad es un solo derecho monolítico y con frecuencia concebido así por la tradición jurídica latinoamericana, cuando en la práctica es un conjunto de derechos y obligaciones reconocidos a favor de uno o varios actores de la sociedad, no necesariamente los mismos.

Ya hemos señalado como centro de la discusión, la distinción entre el derecho a las plusvalías generadas colectivamente y el derecho a las plusvalías generadas individualmente, allí hay una primera separación. Conviene destacar otras más específicas formulándonos al menos las siguientes tres preguntas:

¿De quién deben ser los derechos a construir, de la Ciudad o del particular?

Esta es la esencia que da vida a esquemas muy creativos que han surgido en varios países, y que reciben varios nombres, como suelo creado, potenciales de desarrollo o, sin eufemismos, derechos de construcción. Estas figuras parecen excepciones, sin embargo están emparentadas con los permisos de construcción que otorgan muchos gobiernos locales, con lo cual están

ejerciendo el derecho al menos de controlar la construcción. La diferencia con las otras figuras es que estas recuperan si acaso los costos de formular el permiso en tanto que las otras recuperan el valor que el derecho a construir significa en el mercado. El derecho también se vincula con la definición de quién es responsable de elegir al actor que va a desarrollar un terreno y cuándo se va a desarrollar, sean los propietarios o la Ciudad. Ninguno de estos dos está exento de prácticas nocivas para la colectividad, aquellos practican la retención especulativa, esta el clientelismo político; sin embargo pero tal vez el segundo pueda restringirse a través de mecanismos de la democratización de la gestión del suelo que traeremos a colación más adelante.

¿Es válido que los propietarios exijan derechos adquiridos sobre acciones que nunca han ejercido?

Esto no sólo se vincula con los valores actuales vs. los valores futuros discutidos arriba en el caso de las expropiaciones, sino también cuando las Ciudades redefinen los usos del suelo asignados a través de planes urbanos u ordenanzas de zonificación. Hay casos en que la redefinición de un uso que en efecto pudiera estar restringiendo las expectativas del propietario podría estar generando una minusvalía, sin embargo la pregunta se refiere más a si es o no válido que un propietario considere como suyo algo que aun no ha sucedido. En el caso de usos del suelo actuales contradictorios con los autorizados con posterioridad, la legitimidad de los derechos adquiridos tiene una base más real, sin embargo cuando aun no han sucedido sólo propician controversias de dudosa legitimidad.

¿Debe obligarse a los propietarios a construir, subdividir, asociarse e incluir usos específicos?

Estas obligaciones buscan lograr ciudades equipadas y urbanizadas desde un inicio, así como ciudades urbanizables a menores costos y sin tierra vacante especulativa. La justificación tiene que ver con la necesidad de evitar el encarecimiento del suelo y la consiguiente inaccesibilidad de los pobres a lotes adecuados. Muchas legislaciones obligan a los fraccionadores a donar parte del área vendible para jardines públicos; otras más ambiciosas establecen la asociación forzosa de propietarios y constructores dentro de uno o varios polígonos que incluyan usos rentables y no rentables creando subsidios cruzados para asegurar la dotación de infraestructura para ambos y/o para asegurar la oferta de suelo servido para población de bajos recursos; las figuras usadas reciben varios nombres como el reagrupamiento parcelario o las operaciones inter-ligadas.

La pluralidad y la confrontación de regímenes de tenencia del suelo

Los diversos países han creado una amplia gama de regímenes de tenencia del suelo. La discusión no se puede centrar en los extremos, personificados por la propiedad pública y la propiedad privada. En la práctica han proliferado regímenes que combinan de manera muy diversa derechos y obligaciones depositados en individuos o comunidades de composición igualmente diversa. Muchos han surgido de la necesidad de resolver problemas agrarios relacionados con los diversos modos de producción agropecuaria y los usos y costumbres indígenas, surgiendo así la propiedad privada, la de los ejidos, la de las cooperativas, la de las colonias agrícolas, las tierras comunales, las de los pueblos etc.

La variedad de regímenes también ha surgido de modos de producción y de usos y costumbres urbanos, y ha surgido no sólo la propiedad privada, sino la propiedad horizontal, la de los condominios, la de las cooperativas, la del patrimonio de familia, la de los fideicomisos, la propiedad aérea, etc. Las variaciones se multiplican cuando ambos grupos de tenencias, las rurales y las urbanas, se enfrentan pues surgen regímenes en transición, a veces formando parte de programas preventivos como en los grandes proyectos públicos, a veces de programas correctivos como en las campañas de regularización, donde por ejemplo surge la propiedad pública pero enajenable. Estos regímenes se multiplican más cuando las propias comunidades crean conjuntos de derechos y obligaciones que aun y cuando no son reconocidos por las leyes llegan a tener más efectividad que las formas de tenencia contenidas en la Ley.

El tema lleva a plantearse varias preguntas:

¿Deben simplificarse los regímenes de tenencia de la tierra o deben reconocerse, organizarse y hasta fomentarse su proliferación? ¿Crea ello ciudadanos de distinta categoría o permite distribuir derechos sobre el suelo de una manera creativa y ad hoc a necesidades específicas?

La importancia que cada fracción de terreno tiene para la sociedad es diferente, el impacto que tiene la manera específica en que se utiliza cada predio es muy diverso. Esa importancia, ese impacto y esa diversidad son tan grandes que en ello radica la necesidad de reconocerle una función social al suelo y no un derecho unitario y universal como el que la propiedad privada supone; acaso no se traduce esto en la necesidad de otorgar un conjunto diferente de derechos y obligaciones que los individuos, la colectividad y la sociedad puedan tener sobre distintos predios de la Ciudad; porqué entonces insistir en un sistema con dos tenencias unitarias y

polarizadas, la privada y la pública o aun aceptando, sin conceder, la existencia de sólo dos regímenes, porqué el predominio de uno sobre el otro.

En efecto, cuando la tierra rural se transforma en tierra urbana, la lógica de la propiedad privada parece prevalecer sobre las distintas formas comunitarias y públicas de la tierra preexistente. Pareciera que la forma de vivir en las ciudades solamente es factible a través de la propiedad privada del suelo. Sabemos que las ciudades representan la mejor forma de reproducción y acumulación de los capitales y que un requisito para ello es la propiedad privada y que ello se refleja en la propiedad privada del suelo urbano particularmente cuando el modo de transformación del espacio que tiene actualmente avances importantes en las ciudades es la promoción inmobiliaria comercial. Sin embargo, la plena propiedad del suelo depositada en los individuos y la libre circulación en el mercado que ello conlleva no ha resultado en una mejor manera de organizar las ciudades y su entorno natural. Por ello, otro modo de transformar las ciudades ha sido el de la autoconstrucción, el mayoritario en el caso latinoamericano, el que sigue creciendo a pesar del avance de la promoción privada pues esta se ha tragado más a la producción pública que a la autoconstrucción. Acaso no merece la autoconstrucción alternativas de régimen de tenencia, las que sean pero que no necesariamente no sea la propiedad privada definida exactamente como la requiere el capital inmobiliario y no como la requieran los colonos. Esto nos lleva al siguiente cuestionamiento:

La legitimación o no de la irregularidad y su solución vía la propiedad privada

La autoconstrucción sigue una lógica enteramente diferente que no depende de la intervención del capital. No entender esto propicia calificar al asentamiento autoconstruido como irregular; se le califica así porque no cumple con una lógica que le es totalmente ajena, es decir la de asegurar su tenencia privada para que circule en el mercado y no la de contar con el suelo para poder ser usado. El énfasis de muchas políticas públicas de asimilar los asentamientos irregulares a una lógica de la propiedad privada ha llevado a argumentar que su regularización a ese régimen permitirá el acceso a sistemas de crédito formales; pero ya se ha demostrado que ello no es necesariamente una consecuencia de la regularización. No buscamos enaltecer el asentamiento irregular, pues hacerlo sería minimizar el hecho de que la gran irregularidad urbana que seguimos presenciando es sólo una manifestación de la gran pobreza urbana; queremos en cambio preguntarnos lo siguiente:

¿Es válido que los programas de regularización de la tenencia de la tierra culminen con la asimilación de los asentamientos precarios por las reglas de la propiedad privada?

Se ha demostrado que la dotación de servicios urbanos no depende de la titulación de predios y el que acceso de los pobres a los sistemas financieros no requiere garantías inmobiliarias sino que ambos dependen del reconocimiento del esfuerzo que emprenden los colonos por salir de su pobreza y de contar con los complementos gubernamentales que los respalden. También se ha demostrado que la titulación no requiere ser gestada individualmente sino que puede hacerse colectivamente como puede ser a través de la usucapción colectiva es decir de la gestión grupal de la prescripción de la propiedad a favor de los poseedores. Acaso no deben concebirse conjuntos de derechos y obligaciones diferentes para que esto funcione más acorde con la realidad.

Esta necesidad también es válida para la prevención de la irregularidad. Preguntémoslo siguiente:

¿Es válido que para prevenir el asentamiento irregular la única vía sea aquella que se basa en la plena propiedad privada del suelo?

La lógica de la promoción inmobiliaria privada sobre suelo privado para producir en serie viviendas terminada y venderlas en propiedad privada no parece acomodarse a las posibilidades y necesidades de una basta población de las ciudades. Hay que reconocer que se han intentado otras formas de producción de vivienda para pobres, particularmente a través de la dotación pública de vivienda aunque esta no ha resultado del todo efectiva. Pero hay ejemplos de otras variedades de producción que llaman a formas colectivas de tenencia y construcción de vivienda pero que no se han manejado a escala importante, tal vez no por dificultades intrínsecas al régimen sino por que ha faltado el reconocimiento jurídico abierto y han necesitado apoyos amplios y sostenidos; también puede ser que las formas privadas han podido atraer más la atención por un espejismo creado por la propaganda actual que deposita en el esfuerzo y la competencia individual el avance de los pobres en lugar de enaltecer las sinergias que se logran con el trabajo colectivo. Lo que tenemos que debatir tiene que ver con la siguiente pregunta:

¿Existen otras formas de tenencia de la tierra que armonicen con la lógica de transformación del espacio urbano de los pobres?

El debate por reformas al suelo urbano en América Latina

También hay que discutir las nuevas irregularidades que se forman incluso cuando los asentamientos populares finalmente se regularizan y que surgen con la transmisión de la propiedad por traspasos posteriores, por herencias, por abandono de cónyuges, etc. Esto nos lleva a considerar que el cumplimiento de las leyes que regulan la propiedad privada tal vez, tampoco funcionan con reglas fáciles de operar.

El tema de la irregularidad está presente no sólo en los asentamientos pobres. Debemos meter a la discusión la irregularidad en el uso del suelo, en la construcción, en el registro de la propiedad, en las obligaciones fiscales, en las mismas transmisiones señaladas arriba, irregularidades en las que incurre muchísima propiedad privada residencial, comercial, fabril, agrícola, minera y demás. Si sumamos todas las irregularidades que existen en infinidad de casos y las respuestas que hay para evitarlas o resolverlas que ofrecen las leyes actuales, encontraremos muchas dificultades y costos para mantener regular el suelo y tenemos que cuestionarnos si son útiles los códigos civiles, las leyes fiscales, la reglamentación sobre urbanización y construcción y las ordenanzas de zonificación vigentes para la realidad urbana y ambiental que se enfrenta en la actualidad. Preguntando de manera más clara:

¿Cómo se logra un estado de derecho, aplicando rigurosamente la Ley o evitando leyes que definan a todo mundo como delincuentes?

La desprivatización del espacio público

El poder del modelo de la propiedad privada es tal que cada vez más el espacio público está siendo objeto de privatización. En efecto, cuando la tierra pública es requerida por la ciudad, ya sea por las promociones privadas o por la autoconstrucción, la única vía que se concibe para hacerlo es la de llevarla tarde o temprano a la propiedad privada. Ello ha llevado a la privatización de las plusvalías como ya comentamos arriba y también ha llevado a la concepción no claramente legitimada de que lo que quieren los ciudadanos es ser propietarios privados. Acaso no hay que preguntarse:

¿Hay formas en que la tierra pública pueda mantenerse bajo el control de la Ciudad y conservar para sí el manejo del uso del suelo y recuperar las plusvalías generadas por la colectividad?

No se pretende ignorar que la promoción pública de la transformación del espacio ha tenido una historia con muchos más fracasos que éxitos y que la inversión privada puede llegar a representar un importante motor para el desarrollo de las ciudades; sin embargo en lo que

parece ayudarla más es en la construcción de la ciudad y no en volverse propietaria de la ciudad. Las figuras de derechos de preferencia, de arrendamiento, de concesión y cesión de derechos de superficie deben repensarse a la luz de esta cuestión.

También es notable que la propiedad pública de la ciudad construida es constantemente llevada a su privatización en actividades que impactan la vida diaria de los habitantes de la ciudad. Poco se discute sobre la manera en que los automóviles privatizan el espacio público, no sólo estacionándose en las calles sino en segundas y terceras filas en lugar de los espacios privados que les corresponden, incluso son trepados a las banquetas e invaden innumerables plazas y jardines públicos.

Otro ejemplo es el ambulante que privatiza la calle para ejercer el comercio; no nos referimos al vendedor que opera el puesto callejero a la luz del sol y a grito pelón por 15 horas ganando un sueldo miserable, sino a la red de distribución totalmente organizada y vinculada con los sistemas formales de producción y comercialización que emplean a ese pobre vendedor para que sea el que se enfrente la necesidad de apropiarse de un espacio público y por el que luego, además, tiene que pagar una renta a esa organización. Esta es una forma clara de apropiación de la renta del espacio público por amplias organizaciones comerciales.

Una manifestación más de privatización de espacio público es el aumento de sistemas de comunicación privatizados por encima del crecimiento de los sistemas colectivos. Hay un énfasis en varias ciudades latinoamericanas en crear vialidades para que circulen automóviles privados cuando con ese mismo espacio podrían albergarse sistemas colectivos de transporte masivo. Afortunadamente, algunos gobiernos locales han entendido que el vivir en la ciudad es vivir en colectividad y que vivir en colectividad es moverse colectivamente, otras tristemente no lo han hecho. Aquí la pregunta central es:

¿Debe seguirse privatizando el espacio público de las ciudades, particularmente cuando va en detrimento de la calidad de vida de la colectividad?

Al menos ese uso privado debería retribuirle a la Ciudad por restar la disponibilidad de espacio público a la colectividad y debería legislarse con mayor firmeza las reglas bajo las cuales se podría ejercer dicho uso y la manera como para hacerlo debe pagar precios de mercado

Como se puede ver, la desprivatización del espacio público está en varios niveles y nuevamente en el centro de la discusión podemos colocar la propiedad de las plusvalías que usos futuros o actuales del suelo, en este caso el suelo público.

La democratización de la gestión del suelo

Finalmente apuntemos una cuestión central con la siguiente pregunta:

Si la ciudad es de quien controla su suelo, ¿De quién es la Ciudad?

Este debate lleva implícito que cualquier otro componente de una ciudad puede quedar en manos privadas pero tal vez no el suelo (... y tal vez tampoco el agua). Deben encontrarse fórmulas mediante las cuales se unan las ventajas de la fuerza de la iniciativa individual y las ventajas del control social del recurso estratégico del suelo.

En el centro de la cuestión está la democratización de la ciudad. Se requiere redefinir quiénes tienen derecho a participar en el control de la Ciudad. Debe controlar la Ciudad acaso los gobiernos centrales, que no sólo por definición están lejanos a la Ciudad sino que representan una colectividad de una escala mucho mayor que el de la Ciudad y que no conoce las necesidades de la misma. No es acaso aún mucha la intervención de los gobiernos centrales en la vida de las ciudades, controlando sus recursos, ejecutando muchas obras urbanas, siendo propietarios de bastas extensiones de tierras y de inmuebles estratégicos.

Deben controlar la ciudad acaso los que detentan la propiedad privada del suelo, muchas veces de manera ausente o si acaso como residentes pero que sólo conocen una parte de la Ciudad; o es acaso el que la reside, el que la vive y el que la sufre, es decir el usuario del suelo el que debe decidir sobre la Ciudad. Debe controlar la Ciudad acaso sólo el que es reconocido como ciudadano nacional o también el inmigrante que por distintas razones se aloja en la Ciudad y también la vive y la sufre pero que no tiene derecho a nombrar representantes que definan como se usa el suelo de la ciudad.

Debe controlar la Ciudad acaso el poder ejecutivo debe hacerlo el poder legislativo, cuál de ellos debe definir las reglas sobre el uso del espacio de la Ciudad y su entorno y decidir sobre la recuperación o no de las plusvalías generadas por la Ciudad. Esto depende de la importancia que se le quiera dar al tema, el de una simple decisión administrativa de un ejecutivo o el de una decisión consensuada de la colectividad representada a través del legislativo.

Deben controlar la Ciudad acaso los municipios que concentran la riqueza inmobiliaria más valiosa de la metrópoli y quedarse para sí con las plusvalías del suelo cuando la mayoría de estas plusvalías han surgido por la posición relativa del suelo en el contexto de la totalidad de la metrópoli, o deben ser órganos metropolitanos los que puedan redistribuir los beneficios de esa riqueza inmobiliaria, particularmente ante las paupérrimas condiciones inmobiliarias que

presentan muchos municipios de una misma metrópoli. Y vinculado a lo anterior, acaso han sido dotados los gobiernos locales o los metropolitanos con la fuerza y recursos locales para poder ejercer las facultades que diversas constituciones les han otorgado en materia de gestión del suelo.

En la democratización de la gestión del suelo puede estar la esencia del equilibrio entre la propiedad privada y la función social del suelo. Recapitulando, la democratización de la gestión del suelo depende de escoger a los actores en los que depositamos la democracia, se trata de responder a lo siguiente:

¿Quiénes deben decidir sobre la gestión del suelo?

¿Cada propietario privado o la comunidad en conjunto?

¿Los propietarios o los residentes de la zona?

¿El gobierno central o el gobierno local?

¿Cada gobierno municipal o un gobierno metropolitano?

¿El poder legislativo o el poder ejecutivo?

Reflexión final

No es fácil expresar neutralidad en las preguntas que hemos estado formulado, pero resulta inevitable cuando lo que tenemos es un orden urbano excluyente, patrimonialista y predador, como claramente lo expresa Raquel Rolnik¹³. Pero al final del día con esto sólo buscamos poner en la mesa varios cuestionamientos para ser debatidos y nos volvemos a remitir a la necesidad de conciliar el paradigma de la función social y el de la propiedad privada. La discusión no puede reducirse a buscar el triunfo de uno sobre el otro a todas luces estéril hoy en día. Hemos reseñado rápidamente la diversidad que presenta la región y a partir de ello nos hemos planteado estas preguntas, buscamos poner en claro cuáles son los retos que se plantean a futuro para la región en general, ante la mundialización de los paradigmas.

Como reflexión final, quisiéramos apuntar que en materia urbana, México había sido visto con mucho interés en el pasado como líder en materia de función social de la propiedad del suelo, y había sido estudiado porque contaba con un régimen de tenencia tutelado por el estado, el

¹³ Ver Rolnik, Raquel et al (2002) El estatuto de la ciudad: Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil, ed. Instituto Pólis, UN-Hábitat y Caixa Económica Federal, s/l.

régimen ejidal casi único en la región y que permitía en el mejor de los casos la oportunidad de conducir el desarrollo de las ciudades y en el peor de ellos, servir como válvula de escape de la demanda de suelo para pobres, con esquemas sistematizados de regularización posterior. Ambos aspectos, el preventivo y el correctivo eran envidiables en la región.

Pero la situación cambió en 1992, cuando el régimen ejidal se redefinió drásticamente y se acercó a las reglas del juego de la propiedad privada. No pretendemos mitificar al ejido anterior, pero las reformas que sufrió hace diez años no han tenido necesariamente el resultado anunciado por sus postuladores, dicha reforma no se debatió en un foro que hubiese combinado académicos, profesionales y políticos, mucho menos fueron invitados representantes del extranjero que permitieran reflexionar con la distancia geográfica e histórica con la que deben reflexionarse reformas tan trascendentales, como la que en aquella ocasión se promulgó. .

El liderazgo de México en materia de suelo, en efecto, se perdió. Lo curioso es que en la región no ha surgido con claridad un país que lideré el paradigma de la propiedad privada absoluta como la mejor manera de organizar a las ciudades latinoamericanas y de asegurar el acceso de las grandes mayorías a este recurso, ni siquiera pude decirse que ese sea el caso de Argentina o incluso de Chile, que aunque no hemos reportado en esta ponencia, existen estudios que hacen ver que el dominio de la lógica del mercado privado no ha dado los resultados esperados¹⁴.

Sin embargo, consideramos que Colombia tiene un papel como líder en la región en cuanto a la función social de la propiedad en el tema de recuperación de plusvalías de la acción urbana, que no debe perder, es un papel que ha tenido de tiempo atrás.¹⁵ Le es reconocido de tiempo atrás en varios foros y estudios de corte internacional.¹⁶ Desde luego que ello no basta para neutralizar los intereses en juego cuando se somete a discusión una revisión del marco jurídico que pone en puerta una reforma urbana, ni acallará fácilmente los intereses de los actores involucrados, pero plantearse preguntas como lo hemos hecho en nuestra presentación, pretende poner el énfasis en el tipo de preguntas que con seguridad otros países se hacen al enfrentar reformas, y que en

¹⁴ No reportamos aquí el caso de Chile, cuyo urbanismo también opera con esta lógica, y cuyos efectos sobre el precio del suelo (que se ha encarecido, y que la producción de vivienda ha requerido subsidios gubernamentales) y sobre la estructura urbana (segregación y urbanización a saltos) no son los deseados. Sobre el encarecimiento del suelo y la segregación y la dispersión urbana en Santiago de Chile, recomendamos leer a Smolka y Sabatini, 2000.

¹⁵ Ver la recapitulación histórica que hace Jaramillo, 2001.

¹⁶ Ver Smolka y Furtado, 2001.

lugar de adoptar dogmas obsoletos de propiedad absoluta o de intervención total del gobierno, se sientan a desmenuzar los intereses en juego para llegar a un equilibrio, y que adelantando conclusiones basadas en sus experiencias, es que dicho equilibrio considera que las actividades que sustentan al suelo, podrán en un momento dado funcionar bajo reglas del libre emprendimiento, pero el suelo mismo requiere un control de la colectividad, representada por el poder público muy claro y contundente, por encima de los intereses individuales.

No se puede ser más papista que el Papa, cuando el ímpetu globalizador del libre mercado llega a América Latina, no necesariamente se refiere a todas las actividades económicas, ni a todos los recursos; los países impulsores del mercado libre no han echado atrás sus instituciones controladoras del recurso suelo, no vemos por qué debemos hacerlo en América Latina, mucho menos en Colombia, líder en la recuperación y la distribución social de plusvalías urbanas.

Referencias

- Andelson, Robert, 2000. "Land value taxation around the world." 3a ed, Malden: Blackwell Publishers.
- Azueta, Antonio. 2002. "El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos: a diez años de la reforma." Ponencia presentada en el *Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano*, 4 y 5 de julio 2002, México, D. F: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy.
- Castro-Pozo, Hildebrando. 2002. "Reformas al suelo urbano, aciertos desaciertos y retos: el caso peruano." Ponencia presentada en el *Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano*, 4 y 5 de julio 2002, México, D. F: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández, Edésio. 2002. "Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil." Ponencia presentada en el *Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano*, 4 y 5 de julio 2002, México, D. F: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy.

García, Carlos y Ricardo Núñez. 2001. "La Habana se rehace con plusvalías urbanas." En Martim O. Smolka y Fernanda Furtado, editores, 2001, *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy.

Iracheta, Alfonso. 1984. "El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano." Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Jaramillo, Samuel. 2001. "La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo: la contribución de valorización y la participación en plusvalías". En Martim O. Smolka y Fernanda Furtado, editores, 2001, *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy.

Maldonado Copello, María Mercedes. 2002. "Instrumentos de gestión del suelo, algunos elementos de contexto." Ponencia presentada en el *Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano*, 4 y 5 de julio 2002, México, D. F: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy.

OCDE. 1992. "Urban land markets, policies for the 1990's." París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

PUEC-UNAM. 2002. "Evaluación de los instrumentos de gestión del suelo, experiencias nacionales e internacionales." Mimeo, México, D. F: Secretaría de Desarrollo Social.

Pugliese, Luciano. 2002. "Reformas al suelo urbano, aciertos desaciertos y retos: el caso argentino." Ponencia presentada en el *Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano*, 4 y 5 de julio 2002, México, D. F: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, Martim O. y Fernanda Furtado. 2001. "Recuperación de plusvalías en América Latina ¿bravura o bravata?". En Martim O. Smolka y Fernanda Furtado, editores, 2001, *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano*, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, Martim O. y Francisco Sabatini. 2000. "The land market deregulation debate in Chile." En *Land Lines*, volumen 12, no. 1, enero 2000, Lincoln Institute of Land Policy.

Zeledón, Aída. 2002. "Reflexiones en torno al marco jurídico urbano en El Salvador." Ponencia presentada en el *Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano*, 4 y 5 de julio 2002, México, D. F: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy.

&&&&&