

El debate por reformas al suelo urbano en América Latina¹

Carlos Morales Schechinger

Ninguna discusión seria sobre reforma urbana puede soslayar el tema de la gestión del suelo urbano, pues, como bien dice Iracheta, "el que controla el suelo controla la ciudad"². Es así como las sociedades, en distintas etapas de su evolución, se replantean de manera insistente las reglas de dicho control y los actores involucrados debaten y luchan por reformas agrarias y urbanas que inciden, en mayor o menor medida, sobre este recurso.

En las últimas décadas del siglo XX se presenciaron, y probablemente ahora se presencién aún más, reformas al régimen de la propiedad del suelo en varias ciudades del mundo³, fenómeno al que no escapan las de América Latina. Los esquemas adoptados tienden a privilegiar

¹ El material presentado recoge lo expuesto por el autor para motivar la discusión de los participantes en el II Seminario Internacional sobre Reformas al Suelo Urbano, organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy, en la Ciudad de México, entre el 4 y el 5 de julio de 2002.

² Ver Iracheta, 1984.

³ Ver, por ejemplo, Ocede, 1992.

un enfoque inclinado al mercado menos regulado del suelo urbano, a tono con el predominio de la libre competencia en la economía global. Pero, si bien la libre competencia puede representar beneficios para ciertas actividades de la sociedad mundial, en el caso específico de la gestión del suelo esto no parece resultar igual.

Entre más corre el tiempo, más claro es que con la libre competencia de los propietarios del suelo no necesariamente se obtienen los mismos beneficios. Más aún, los problemas para las ciudades incluso se acrecientan, al menos en la región latinoamericana, particularmente los de segregación espacial –polarización de una ciudad rica ante una ciudad pobre, ocupación creciente de áreas naturales muy frágiles y riesgosas, ausencia de espacios públicos funcionales e inaccesibilidad de la mayoría de la población a servicios mínimos, entre otros–. Esta tendencia es más notoria, sobre todo si las ideas del dominio pleno, irrestricto y perpetuo sobre la propiedad territorial y del libre mercado, como distribuidor eficiente de las actividades, no sólo se aceptan sino que se pregonan y se promueven sin cuestionamiento ni cortapisa alguno.

Las economías de libre mercado de Europa, Norteamérica y el 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 reajuste parcelario muy difundidos en las ex-colonias británicas, el Japón y España, las empresas inmobiliarias francesas e inglesas y los impuestos sólo al suelo en Dinamarca, Australia y Nueva Zelanda⁴.

⁴ Ver compilaciones en Oced (1992), Andelson (2000) y PUEC-UNAM (2002-a).

En América Latina, el panorama parece ser diverso. En el II Seminario Internacional de Reformas al Suelo Urbano⁵ se compararon y discutieron los distintos marcos jurídicos que han adoptado siete países latinoamericanos para el manejo de este recurso. Aunque todos ellos tienen elementos en sus leyes que llevan a concebir una función social de la propiedad, todos a la vez, excepto quizás un par, depositan en la propiedad privada más derechos que obligaciones con la comunidad –obligaciones necesarias para disminuir los efectos que el mercado libre del 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, estructuras sociales y condicionantes espaciales han experimentado historias diferentes y la manera como han interactuado con los marcos jurídicos ha dado resultados muy diversos.

A continuación se esquematizarán, aunque con el riesgo de simplificar en exceso, los casos estudiados en tres tipos de situaciones generales:

1) Predominio de los derechos de la propiedad privada

Los casos fueron presentados por Argentina y El Salvador, en 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 éste bien tiendan a bajar.

Los efectos de este enfoque han sido de dispersión del asentamiento, formación de mucha tierra vacante, segregación entre estratos sociales, ocupación de áreas naturales sensibles, concentración de la propiedad, irregularidad en la tenencia, e incluso, incremento de los precios del suelo.

En el caso específico de Argentina destaca la privatización de extensas áreas otrora públicas, como Puerto Madero, que, con una ubicación privilegiada, permitía usos altamente rentables desarrollados por par-

⁵ Ver ponencias del seminario editadas por el PUEC-UNAM (2002-b).

ticulares. El desarrollo preveía la generación de excedentes para invertir en barrios pobres, pero esto sólo parece haberse traducido en ganancia para 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 una codificación urbanística simplificada en exceso, 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 autoadministrados, donde incluso queda cuestionada cualquier autoridad pública⁶.

En el caso del Salvador, el énfasis privatizador queda manifiesto en el programa EL Salvador País de Propietarios, a través del cual parece visualizarse como única necesidad urbana de amplias capas de población la expedición de títulos de propiedad, sin mayor necesidad de dotación de mejoramiento en los servicios urbanos básicos⁷.

2) Reformas y reversiones, aunque lo que persiste es la irregularidad

Por otro lado, Perú y México, que tuvieron importantes reformas agrarias o reformas 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. Así, han permitido la reprivatización de grandes terrenos, que desde luego incluyen extensiones importantes de tierra en la periferia de las ciudades y en áreas muy sensibles en el aspecto ambiental.

En estas reformas e interpretaciones legales también subyacen las ideas de que un mercado desregulado asignará adecuadamente la tierra entre los diversos usos y de que esto servirá como garantía de un sistema financiero más activo, mediante la incorporación de amplias masas de pobres al crédito formal, al mejoramiento de la vivienda y a otros beneficios similares.

⁶ Ver Pugliese, 2002.

⁷ Ver Zeledón, 2002.

Lo preocupante es ver que en esos dos países la irregularidad en el intercambio, en la tenencia y en el uso del suelo ha 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, y en uno de ellos se ha llegado hasta al grado de otorgar seguridad jurídica a la irregularidad.

En el caso específico de Perú, la historia de la legislación de terrenos eriazos y su aplicación muestra una constante tensión entre los objetivos de protección de los usos agrícolas a través de un régimen de dominio público, o la alternativa de explotación privada como mecanismos para contener las ocupaciones ilegales populares y no populares. Finalmente, a través de artilugios que recurren a las categorías civilistas, la situación ha derivado en masivos programas de regularización de la tierra urbana para asegurar la propiedad individual.⁸

En el caso de México, la figura del ejido y la de 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, ya fuera de manera preventiva o correctiva, para atender el acceso de los pobres al suelo en las ciudades. Sin embargo, este paradigma fue disuelto en las reformas de 1992, que, si 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 se orienten esas tierras a usos más rentables.⁹

3) Equilibrio entre los intereses de los particulares y los de la ciudad

Las experiencias latinoamericanas más alentadoras se encuentran en 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

⁸ Ver Castro Pozo, 2002.

⁹ Ver Azuela, 2002.

la iniciativa de los particulares y la competitividad de mercado en favor de la colectividad y del medio ambiente, acotando los beneficios no ganados por el esfuerzo de los propietarios particulares y 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 la actuación pública y apropiables por los propietarios, no sólo a través de 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 o a la de lo privado; ha consolidado los principios y lo que requiere es pulir los instrumentos técnicos que permitan aceptar su operación¹⁰.

Otra experiencia más es la del caso de Brasil, cuyos gobiernos locales han experimentando muchas formulas de gestión urbana a lo largo de la última década, las cuales fueron consolidadas en 2001 y generalizadas 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, que supera enfoques decimonónicos que no parecen ser útiles hoy en día¹¹.

Una tercera 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, el país recupera plusvalías que posteriormente redundan en beneficio de la ciudad cubana, bien sea en programas sociales, como el mejoramiento de vivienda y el apoyo a escuelas, o en la reconstrucción de La Habana vieja, para atraer inversión del sector turístico y recreativo¹².

¹⁰ Ver Maldonado, 2002.

¹¹ Ver Fernández, 2002.

¹² Ver García y Núñez, 2001, y Perdomo, 2002.

La coincidencia del caso cubano con la práctica de ciudades de economías opuestas a la de Cuba, es decir de libre mercado, como Hong Kong (incluso antes de pertenecer a la China continental), donde los gobiernos mantienen una gran preeminencia sobre el desarrollo de su suelo, muestra 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, aunque quizás otras mercancías funcionan bien dentro de la propiedad privada y el mercado libre, los marcos jurídicos que quieren tratar al suelo como cualquier otra mercancía no sirven para las necesidades del medio ambiente ni para la ciudad ni, mucho 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 quizá tengan que emprender reformas postergadas. Son varias las preguntas que, desde el punto de vista de la doctrina jurídica y de la problemática urbano-ambiental, se deben formular para instrumentar aciertos, corregir desaciertos o asumir el reto de reformas de fondo.

A continuación se intentará apuntar algunas de estas preguntas, que no buscan tener el rigor de la ciencia del derecho –eso corresponderá a otros– sino que pretenden plantear problemas que enfrentan las ciudades y se encuentran fuertemente vinculadas con el derecho. Consideramos que deben discutirse, bien sea sólo desde lo jurídico o bien desde una perspectiva más amplia e interdisciplinaria, que reúna a la sociología, la economía, la política y la geografía, así como la práctica del urbanismo, la arquitectura, la ingeniería y las finanzas.

La función social y la propiedad privada del suelo

Se debe abandonar la discusión estéril con respecto a si en la gestión del suelo debe predominar la una o la otra y hacer el planteamiento así: ¿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 ése es un buen inicio. Sin embargo, las leyes que se derivan de las constituciones privilegian uno u otro enfoque e incluso se contradicen en lo que se presta a interpretaciones, según convenga a los intereses coyunturales que cada situación presente.

Es probable que esto se deba a una falta de claridad, desde las mismas constituciones, con respecto a las cuestiones fundamentales en juego. Algunas de éstas 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 a través de 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 hasta consagrarse en las constituciones para reducir contradicciones e interpretaciones acomodaticias y, desde luego, para reducir conflictos por el espacio urbano y ambiental. Hay que plantearse, entonces, preguntas específicas para cada una de las cuestiones.

La propiedad de la renta del suelo

La cuestión de la denominada renta o plusvalía, como coloquialmente se conoce a los incrementos de la renta (incluso así la denominan muchas leyes), es central. 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 explican que el valor que dicha renta adquiere es unifuncional, es decir provocado por el "tirón" de la demanda, pues no hay costo o esfuerzo alguno involucrado en su producción. Esto significa que la plusvalía no es un valor atribuible al terreno en sí, sino a la demanda que la sociedad haga 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?

Para centrar la discusión, hay que distinguir entre aquéllas que surgen de acciones que no representan esfuerzo, riesgo ni compromiso alguno del propietario de aquéllas que el particular genera con su trabajo y/o con su inversión. Respecto de las primeras, queda claro que éstas 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 aquéllas 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, produce 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, a 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 con 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– que generalmente prohíben usos específicos o permiten 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 poco se percatan de 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 aquéllos con una lista de opciones muy corta (o a la inversa, con muchas prohibiciones), y el uso que puede hacer el propietario no es muy demandado o corresponde a los actores con menor capacidad de compra de un terreno. Sin embargo, al final, 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 espe-

cíficos. En términos estrictos, todas esas plusvalías no responden a esfuerzo alguno del propietario, pues éste no le ha inyectado 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 mayoría de las veces de manera voluntaria, no involuntaria– de terrenos, los cuales no se ofrecen en el mercado. Con ello, los propietarios crean escasez artificial del suelo, es decir, potencian más sus rentas monopólicas.

Desde luego que varios propietarios de terrenos urbanos o en la periferia de las ciudades habrán recibido en herencia sus tierras y las plusvalías descritas arriba les habrán beneficiado totalmente. Sin embargo, muchos más habrán comprado sus terrenos y se sentirán maltratados por lo que hemos dicho aquí. En efecto, pueden incluso sentirse víctimas del anterior dueño, que fue quien capturó para sí las plusvalías. Este pago clasifica para el nuevo propietario como una renta absoluta, por encima de la cual acumulará rentas 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 en consecuencia adquiera el inmueble en el mercado debe considerarse enteramente como propiedad del capital y/o del trabajo. Resulta más difícil de argumentar que este valor adicional 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, y 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 mayor legitimación 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 de indemnizar a los propietarios por supuestas minusvalías causadas por la acción pública, es decir por una asignación restrictiva de usos del suelo. También permitiría tener certeza sobre si 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 hacerse según el valor del uso actual o según el valor del uso pretendido por el propietario pero inexistente en ese momento, particularmente si 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 a la anterior pero que hay que examinar con cuidado, busca responder las siguientes preguntas: ¿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 el propietario original 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. 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 de manera individual. Allí hay una primera separación. Conviene destacar otras más específicas, formulándose, al menos, las siguientes preguntas:

1) ¿Los derechos de construcción deben ser de la ciudad o del particular?

Ésta 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 éstas recuperan, si acaso, los costos de formular el permiso, en tanto que las otras recuperan el valor que el derecho de 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, bien sean los propietarios o la ciudad. Ninguno de estos dos está exento de prácticas nocivas para la colectividad. Aquéllos practican la retención especulativa, ésta, el clientelismo político. Sin embargo, quizás el segundo pueda restringirse a través de mecanismos de democratización de la gestión del suelo, que traeremos a colación más adelante.

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

Esto no sólo se vincula con los valores actuales *versus* los valores futuros discutidos arriba en el caso de las expropiaciones, sino también con el tema de 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 podría, en efecto, 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 aún 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, pero cuando todavía no han sucedido, sólo propician controversias de dudosa legitimidad.

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

Estas obligaciones buscan lograr ciudades equipadas y urbanizadas desde un principio, 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 'reagrupamiento parcelario' u 'operaciones interligadas'.

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, encarnados en la propiedad pública y la propiedad privada. En la práctica han prolife-

rado 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, con lo que han surgido la propiedad privada, la de los ejidos, la de las cooperativas, la de las colonias agrícolas, las tierras comunales, las de los pueblos, etcétera.

La variedad de regímenes también ha surgido de modos de producción y de usos y costumbres urbanos, y ha aparecido no sólo la propiedad privada, sino también 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 como parte de programas preventivos –como en el caso de los grandes proyectos públicos– o de programas correctivos –como en el caso de las campañas de regularización en las que, 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 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 debe 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 hecha para necesidades específicas?

La importancia que cada fracción de terreno tiene para la sociedad es diferente, y el impacto que tiene la manera específica como se utiliza cada predio es muy diverso. Esa importancia, ese impacto y esa diversidad son tan grandes que en ellos 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? ¿Por qué, 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? ¿Por qué 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 preexistentes. 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, también, que ello se refleja en la propiedad privada del suelo urbano, particularmente cuando el modo de transformación del espacio que tiene avances actualmente 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 eso, otro modo de transformar las ciudades ha sido la autoconstrucción, sobre todo en el caso latinoamericano, que sigue creciendo a pesar del avance de la promoción privada, porque ésta 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: no necesariamente la propiedad privada definida exactamente como la requiere el capital inmobiliario sino como la requieran los colonos. Esto nos lleva al siguiente cuestionamiento:

La legitimación o no de la irregularidad y su solución mediante 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. Y se le califica así porque no cumple con una lógica que le es totalmente ajena: 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 en 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. No obstante, se ha demostrado que esto no necesariamente es 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, pero sí queremos 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 que el 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 de manera individual sino que puede hacerse colectivamente –por ejemplo a través de la usucapión 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 lo siguiente: ¿es válido que la única vía para prevenir el asentamiento irregular sea aquélla 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 terminadas y venderlas en propiedad privada, no parece acomodarse a las posibilidades y las necesidades de una vasta población de las ciudades latinoamericanas. Hay que reconocer que se han intentado otras formas de producción de vivienda para po-

bres, particularmente a través de la dotación pública de vivienda –aunque ésta 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, que no obstante no se han manejado a escala importante, tal vez no por dificultades intrínsecas al régimen sino porque ha faltado el reconocimiento jurídico abierto y han necesitado apoyos amplios y sostenidos. También puede ser que las formas privadas hayan podido atraer más la atención por el 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?

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

El tema de la irregularidad está presente no sólo en los asentamientos pobres. Se deben introducir en la discusión las irregularidades en varios puntos: el uso del suelo, la construcción, el registro de la propiedad, las obligaciones fiscales e incluso las mismas transmisiones señaladas arriba, en las cuales 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 ofrecen las leyes actuales para evitarlas o resolverlas, encontraremos muchas dificultades y costos para mantener regular el suelo; entonces, 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. Dicho de otra manera, ¿cómo se logra un estado de

derecho?, ¿mediante la aplicación rigurosa de la ley o mediante la no expedición de leyes que definan a todo el mundo como delincuente?

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 se dijo arriba, y también ha llevado a la concepción, no claramente legitimada, de que lo que quieren los ciudadanos es ser propietarios privados. Acaso habría que hacerse la siguiente pregunta: ¿hay formas en que la ciudad pueda mantener el control de la tierra pública 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, ni 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, arrendamiento, 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 coches privatizan el espacio público, no sólo estacionándose en las calles sino en segundas y terceras filas, o incluso invadiendo las banquetas e innumerables plazas y jardines públicos, en vez de hacerlo en los espacios privados que les corresponden.

Otro ejemplo es el vendedor ambulante que privatiza la calle para ejercer el comercio. No nos referimos al que opera el puesto callejero, a la luz del sol y a todo grito por quince horas y que gana 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 enfrente la necesidad de apropiarse de un espacio público por el que luego, además, tiene que pagar una renta a esa organización. Ésta es una forma clara de apropiación de la renta del espacio público por amplias organizaciones comerciales.

Una manifestación más de privatización del 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 en ese mismo espacio podrían albergarse sistemas colectivos de transporte masivo. Afortunadamente, algunos gobiernos locales han entendido que vivir en la ciudad es vivir en colectividad y que vivir en colectividad es moverse colectivamente. Otros, 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 deberían legislarse con mayor firmeza las reglas bajo las cuales se podría ejercer dicho uso y la manera como, para hacerlo, debería 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 de usos futuros o actuales del suelo, en este caso el suelo público.

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 quizá 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 ésta. ¿Acaso los gobiernos centrales, que no sólo por definición están lejanos a la misma sino que representan a una colectividad de escala mucho mayor que la de la ciudad y que no conocen las necesidades de la misma, deben controlarla? ¿No es, acaso, mucha la intervención de los gobiernos centrales en la vida de las ciudades cuando controlan sus recursos, ejecutan muchas obras urbanas, son propietarios de vastas 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 tal vez como residentes que sólo conocen una parte de la ciudad? ¿O es, acaso, el que la reside, la vive y 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 sin tener derecho a nombrar representantes que definan cómo se usa su suelo?

¿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, si 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 ha 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? Otra pregunta, vinculada a lo anterior: ¿acaso han sido dotados los gobiernos locales o los metropolitanos con la fuerza y los recursos locales para poder ejercer las facultades que diversas constituciones les han otorgado en materia de gestión del suelo?

En la democratización de esta gestión 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, entonces, de responder la siguiente cuestión: ¿quiénes deben decidir sobre la gestión del suelo? ¿Cada propietario privado o la comunidad en su 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 se han formulado cuando lo que tenemos es un orden urbano excluyente, patrimonialista y predador, como claramente lo expresa Raquel Rolnik¹³. Pero, finalmente, buscamos poner sobre la mesa varios cuestionamientos para ser debatidos y nos volvemos a remitir a la necesidad de conciliar el paradigma de la función social con el de la propiedad privada. La discusión no puede reducirse a buscar el triunfo de uno sobre el otro, a todas luces estéril. Hemos reseñado rápidamente la diversidad que presenta la región y, a partir de ello, nos hemos planteado estas preguntas, hemos buscado aclarar, ante la mundialización de los paradigmas, cuáles son los retos para el futuro en la región en general.

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

¹³ Ver Raquel Rolnik 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.

estudiado porque contaba con un régimen de tenencia tutelado por el Estado. Se trataba del régimen ejidal, casi único en la región, que les daba a las ciudades, en el mejor de los casos, la oportunidad de conducir el desarrollo y, en el peor, de servir como válvula de escape de la demanda de suelo barato para pobres con esquemas sistematizados de regularización posterior. Ambos aspectos, el preventivo y el correctivo, eran envidiables en la región.

Sin embargo, 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 mexicano en su versión anterior, pero las reformas que sufrió hace once años no han tenido el resultado anunciado por sus postuladores. Dicha reforma no se debatió en un foro que hubiese combinado académicos, profesionales y políticos, y mucho menos fueron invitados representantes del extranjero que pudieran reflexionar con la distancia geográfica e histórica que precisan 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 lidere el paradigma de la propiedad privada absoluta como la mejor manera de organizar las ciudades latinoamericanas y de asegurar el acceso de las grandes mayorías a ese recurso. Ni siquiera puede decirse que ése sea el caso de Argentina, o incluso de Chile, sobre los que existen estudios que dejan ver que el dominio de la lógica del mercado privado no ha dado los resultados esperados¹⁴.

No obstante, consideramos que Colombia tiene un papel como líder en la región, en cuanto a la función social de la propiedad en el tema de

¹⁴ No reportamos aquí el caso de Chile, cuyo urbanismo también opera con esta lógica y cuyos efectos sobre los precios del suelo (se ha encarecido y 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 dispersión urbana en Santiago de Chile, recomendamos leer a Smolka y Sabatini, 2000.

recuperación de plusvalías de la acción urbana, que no debe perder¹⁵ y que le ha sido reconocido en varios foros y estudios de corte internacional¹⁶.

Desde luego, lo anterior no basta para que neutralizar los intereses en juego cuando se somete a discusión una revisión del marco jurídico que pone en puerta una reforma urbana sea fácil, ni tampoco basta para acallar los intereses de los actores involucrados. Sin embargo, es preciso plantearse preguntas –como se hizo en esta presentación– que con seguridad otros países se hacen al enfrentar reformas y que en vez 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. En efecto, así pueden adelantar conclusiones basados en sus experiencias de que dicho equilibrio considera que las actividades que sustentan al suelo podrán, en un momento dado, funcionar bajo las reglas del libre emprendimiento, pero considerarán que el suelo mismo requiere un control de la colectividad, representada por el poder público por encima de los intereses individuales.

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

Referencias

Andelson, Robert, *Land-Value Taxation Around the World*, 3er ed., Malden, Ed. Blackwell Publishers, 2000.

Azuela, Antonio, “El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos: a diez años de la reforma”, ponencia del II seminario internacional

¹⁵ Ver la recapitulación histórica que hace Jaramillo, 2001.

¹⁶ Ver Smolka y Furtado, 2001.

Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.

Castro-Pozo, Hildebrando, "Reformas al suelo urbano: Aciertos, desaciertos y retos: el caso peruano", ponencia del II seminario internacional "Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.

Fernández, Edesio, "Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: Algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil", ponencia del II seminario internacional Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.

García, Carlos y Núñez, Ricardo, "La Habana se rehace con plusvalías urbanas", en Smolka y Furtado, Fernanda, eds. (2001) *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, Santiago de Chile, Eurolibros y Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

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

Jaramillo, Samuel, "La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo: La contribución de valorización y la participación en plusvalías", en Smolka y Furtado, Fernanda, eds., *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, Santiago de Chile, Eurolibros y Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

María Mercedes Maldonado, "Instrumentos de gestión del suelo, algunos elementos de contexto", ponencia del II seminario internacional Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional

- Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.
- OCDE, *Urban Land Markets, Políticas for the 1990's*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1992.
- PUEC-UNAM, Evaluación de los instrumentos de gestión de suelo, experiencias nacionales e internacionales, mimeo, de la Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F., 2002-a.
- PUEC-UNAM, II seminario internacional Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de Julio, México, D.F, 2002-b.
- Pugliese, Luciano, "Reformas al suelo urbano: Aciertos, desaciertos y retos; el caso argentino", ponencia del II seminario internacional Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.
- Smolka, Martim y Furtado Fernanda, "Ensayo introductorio: Recuperación de plusvalías en América Latina: ¿Bravura o bravata?", en Smolka y Furtado, Fernanda, eds., *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, Eurolibros y Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile, 2001.
- Smolka, Martim y Sabatini, Francisco, "The Land Market Deregulation Debate in Chile", en *Land Lines*, enero 2000, vol. 12, núm 1, págs. 1-3, Cambridge, EUA, 2000.
- Zeledón, Aída, "Reflexiones en torno al marco jurídico urbano en el Salvador", ponencia del II seminario internacional Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.