

POLITICAS DE SUELO URBANO, ACCESIBILIDAD DE LOS POBRES Y RECUPERACION DE PLUSVALIAS¹

Carlos Morales-Schechinger²

1. INTRODUCCIÓN

Una de las características de los países en desarrollo es la persistente e incluso creciente inaccesibilidad al suelo barato, bien ubicado, servido y seguro para amplios estratos de población que auto-produzcan su vivienda, es decir los pobres. Los problemas se extienden más allá del acceso a suelo para vivienda de los pobres, pues también los demás usos que la complementan tienen cada vez más problemas de acceso al suelo bien ubicado y servido. Incluso, los promotores formales de vivienda social y vivienda media y los usos que estructuran y hacen funcionar a la ciudad en su conjunto encuentran cada vez más dificultades para adquirir suelo adecuado para sus desarrollos. Desde luego que los usos con menores posibilidades de competir en el mercado de suelo tienen que conformarse con las peores ubicaciones como son los usos públicos y los que cumplen una función ecológica.

Los efectos son varios, mencionemos algunos. En términos urbanos, las áreas metropolitanas se han dispersado salpicadamente con asentamientos periféricos mal servidos y entremezclados con amplias áreas sujetas a especulación, muchas veces con infraestructura desperdiciada. En términos sociales, la segregación espacial se ha exacerbado en sus múltiples dimensiones, en varias ciudades los grupos se han separado y distanciado reduciendo las posibilidades de interacción, en otras la pugna por el espacio ha mezclado y reunido a grupos sociales pero a cambio de la construcción de barreras físicas, a veces anunciando procesos de “gentrificación”³. En términos económicos, más riqueza creada por la sociedad tiene que dirigirse a pagar precios crecientes del suelo cada vez de menor calidad urbana; incluso los usos del suelo que cuentan con una mayor capacidad para competir en el mercado tienen que destinar cada vez mayores recursos para asegurar un espacio privilegiado dentro de la ciudad. En términos ambientales, la función ecológica crítica que albergan varios terrenos del entorno urbano, o incluso de su interior, no puede competir contra las expectativas económicas de sus propietarios; así las riveras de ríos y playas, los bosques y las zonas de recarga acuífera se ocupan con urbanos. Lo anterior sucede aun y cuando se valoren y se

¹ El presente texto no puede ser referido o reproducido sin autorización escrita del autor. El presente texto forma parte de una investigación más amplia denominada “La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano” desarrollada en la Universidad Nacional Autónoma de México. Versiones preliminares del contenido de este texto han sido presentadas en diversos foros en El Cairo, Egipto; Róterdam, Holanda; Buenos Aires y Rosario, Argentina; Cartagena y Medellín, Colombia; San Salvador, El Salvador; Guatemala; Guadalajara y la Ciudad de México, México; bajo los auspicios del Lincoln Institute of Land Policy, el International Property Tax Institute, el Institute for Housing and Urban Development Studies, la Universidad Erasmo de Róterdam, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Nacional General Sarmiento, la Universidad Simeón Cañas, La Universidad Landivar, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad de los Andes, los gobiernos de Egipto y de México y los gobiernos de las Ciudades de Buenos Aires, Rosario, San Salvador, Guatemala, Medellín y La Habana.

² Profesor de la Facultad de Arquitectura (FA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Lincoln Institute of Land Policy. Agradecemos el apoyo de Sara García Jiménez, Profesora de la FA de la UNAM por la colaboración en la recolección de información estadística y la construcción de las gráficas de este texto.

³ “Gentrificación”: Proceso mediante el cual una población de mayores recursos económicos que por diversos motivos le interesa ocupar una zona desplaza de su espacio a población de menores recursos básicamente por que cuenta con capacidad para pagar un precio superior en el mercado de suelo.

pague los servicios ambientales que esas áreas prestan a la ciudad; los pagos no se acercan a los precios del suelo que las tierras adquieren cuando son requeridas para cualquier de los usos urbanos. Incluso el cultivo agrícola más rentable no logra competir contra la vivienda más pobre, cuando el propietario somete su terreno a la competencia por el “mayor y mejor uso del suelo”⁴.

Entre las explicaciones de este fenómeno se encuentran de manera central las reglas con las que juega la propiedad en la asignación de usos del suelo, así como en la incorporación de infraestructuras y servicios a las mismas. Hoy en día parece haber una tendencia casi mundial de que dichas reglas dejen al suelo al libre juego del mercado como si éste tuviese un comportamiento similar al de otras mercancías de producción y consumo competitivo. La propiedad del suelo es por naturaleza contraria a los supuestos requeridos para que se dé un mercado competitivo; en efecto sus privilegios de ubicación exclusiva, creadas por las relaciones de dependencia espacial que sólo surge de manera colectiva, le confieren al suelo características de escasez, de irreproducibilidad y de aprovechamiento de externalidades sin la internalización de los costos correspondientes y mucho menos sin el pago de contrapartidas a la sociedad.

En varios países, particularmente de economías débiles y distribución del ingreso inequitativo, se ha desregulado el suelo y se ha seguido un juego mercantil que parecen estar exacerbando la distribución inadecuada e injusta de usos del suelo, alimentando nuevamente la distribución inequitativa de oportunidades y cerrando así el círculo que empuja a una distribución del ingreso aun más desigual. Estas y otras características del suelo son reconocidas por muchas corrientes de pensamiento, lo que ha llevado a países de economía maduras a establecer reglas específicas relacionadas con la gestión de los procesos de dotación de servicios al suelo que se incorpora a las ciudades. Los efectos de la regulación creativa pero rigurosa se notan: en la reducción del mercado especulativo; en la canalización de recursos a mejorar los espacios construidos o protegidos, en lugar de que se dirijan a alimentar la cadena especulativa; y en el aseguramiento de que la mayoría de las actividades urbanas y ambientales encuentren su espacio adecuadamente.

Es notorio cómo en países con economías donde florece un mercado libre para la mayoría de las mercancías, las reglas con las que opera el suelo lo apartan de un libre mercado, es decir de un mercado desregulado. Estas reglas son muy variadas y muy sofisticadas⁵. En la Europa Occidental y el Sudeste de Oceanía se presentan con gran preponderancia las obligaciones a la propiedad territorial en lugar de sólo los derechos sobre ella; esto permite modificar la balanza a favor de la demanda de suelo y reduce las expectativas especulativas de los

⁴ Este es un concepto usado particularmente dentro del lenguaje técnico de la valuación inmobiliaria. En este concepto el componente “mayor uso” se refiere a aquel uso del suelo que puede pagar el precio más alto al competir contra otros usos por un terreno específico. La componente “mejor uso” se refiere a que el uso que ganó la competencia es el mejor que ese terreno debe albergar. La componente de “mayor” es medible cuantitativamente a través del precio o la renta pagada, la componente de “mejor” tiende a ser subjetiva y puede visualizarse de una manera individual cuando “mejor” es visto a través del uso individual que ganó la competencia dentro de las reglas del mercado; también puede visualizarse de una manera colectiva cuando “mejor” es visto a través del resultado final de ubicación de todos los usos en el conjunto de la ciudad y su entorno. La segunda manera de visualizar el “mejor uso” lleva implícita la discusión entre aceptar que las ciudades se organicen en un ambiente de libre competencia mercantil del suelo que asegura un “mejor individual” o si deben hacerlo a través de un control público que asegure un “mejor colectivo”. La tensión entre ambas visualizaciones, la individual y la colectiva, está en el centro de la discusión de si las ciudades deben estructurarse conforme al libre mercado o a través de un plan (ver por ejemplo Abramo, 2001), en los extremos el mercado “libre” produce un “mejor individual” mientras que un “buen” plan produce un “mejor colectivo”.

⁵ Ver detalles más adelante, donde se hace una recapitulación de varios de estos mecanismos más precisa y por país.

propietarios, por ejemplo a través de la obligación a desarrollar la tierra en corto tiempo o de hacerlo coordinadamente en polígonos que reúnen a varios propietarios y usos del suelo, donde se distribuyen equitativamente las cargas y beneficios de la urbanización. Otros países de la región, utilizan la venta pública de privilegios de desarrollo que lleva detrás una concepción de la propiedad donde la Ciudad tiene derechos prioritarios sobre el suelo, como los de construcción y de subdivisión, por eso disponen de ellos a conveniencia del interés colectivo; esto toma la forma de venta de privilegios de construcción, de pagos en dinero o en espacio y de arrendamiento de suelo a largo plazo.

En otras regiones otras reglas predominan. En Norteamérica (excepto México), el impuesto a la propiedad se encuentra entre los más altos del mundo. Esto permite que los gobiernos locales sean “socios silenciosos”⁶, en ocasiones hasta socios mayoritarios, de las rentas del suelo; esto le otorga una amplia fortaleza financiera para devolver a la comunidad las ganancias de su “asociación” mediante servicios de calidad. En el Sudeste Asiático, las ciudades nación con economías de mercado circunscritas en un capitalismo muy agresivo, suelen ser propietarias mayoritarias del suelo, sino es que propietarias absolutas, lo que les permite controlar directamente la distribución de usos del suelo y recuperar la totalidad de las variaciones de precios del suelo, las coloquialmente denominadas “plusvalías”, para financiar servicios urbanos de alta calidad. En los países ex - socialistas, llamados en transición a economía de mercado, se han estado privatizando grandes extensiones de tierra; sin embargo los gobiernos intentan recuperar presencia mejorando el impuesto a la propiedad para contrarrestar así las consecuencias del cambio radical de su política de suelo.

En contraste, en los países en desarrollo de Latinoamérica, del Sub-Continente Indio, del Medio Oriente y de África han estado adoptando políticas de liberación del mercado de suelo. Estas cobran varias formas, por ejemplo: se eliminan las barreras al crecimiento de sus ciudades; se privatiza la tierra pública o la de las comunidades indígenas; se dan descuentos y exenciones fiscales a la propiedad; se retira el gobierno de la acción directa en la urbanización; se entregan títulos plenos a la propiedad de los asentamientos informales o de la vivienda otrora estatal; o se indemnizan completas las expectativas no realizadas de los propietarios expropiados. Los resultados de esta liberalización no han sido los esperados, pues se repiten los efectos indeseados económicos, sociales, urbanos y ambientales que hemos descritos más arriba.

Las políticas que han sido recomendadas por organismos internacionales, no han podido contrarrestar esta situación. Hay evidencias de que las medidas que impulsan la desgravación impositiva, la titulación universal, los subsidios a la vivienda y la reducción de estándares y tamaños de urbanización y construcción, provocan entre otros el incremento en los precios de acceso al suelo y la dispersión de las ciudades, es decir que son introducidas sin antes controlar la especulación inmobiliaria que pueden desencadenar. Estas evidencias desde luego que señalan el rumbo de nuevas investigaciones que las detallen; sin embargo, las evidencias ya por sí solas indican que los procesos de gestión del suelo deben ser repensados y, en su caso, otro tipo de medidas debe ser aplicadas en el corto plazo para evitar que se sigan acumulando los efectos indeseados evidentes a este momento.

Lo que está en el centro del debate son dos cosas, poner en tela de juicio las reglas con las que opera la propiedad del suelo y emprender políticas audaces en la materia, que no necesariamente deben coincidir con las recomendadas, y con frecuencia exigidas, por los

⁶ Agradecemos a Joan Youngman del Lincoln Institute of Land Policy por aportar el concepto de “socio silencioso” para explicar el efecto de un impuesto predial alto respecto de la repartición del precio o de la renta del suelo entre el propietario y el gobierno local.

organismos multilaterales. Debe superarse el halo de incuestionables que dichas recomendaciones adquieren por el sólo hecho de que han sido prescritas por instituciones internacionales; no se puede esperar que esas instituciones se percaten de los efectos no deseados y se quiera corregir el camino cuando sea demasiado tarde.

2. LA NATURALEZA DEL SUELO Y DE LOS PRECIOS DEL SUELO.

Para entender lo que está pasando, se requiere poner sobre la mesa conceptos básicos respecto de cómo opera la mercancía suelo. Los conceptos deben permitir crear un marco de referencia para comprender cómo se forma el precio del suelo urbano, para evaluar los procesos de acceso a este recurso y el efecto que diversas políticas públicas pueden tener para mejorarlo o incluso empeorarlo.

a) El precio del suelo⁷.

Los factores que determinan la accesibilidad al suelo son muchos y no sólo su precio. Las investigaciones de las últimas décadas resaltan la importancia por ejemplo, del clientelismo político, de los derechos específicos sobre la propiedad, de las redes sociales de información y de otros factores que facilitan o dificultan el acceso al suelo. El poner en evidencia a los otros factores ha permitido establecer políticas que incidan sobre ellos y evitar políticas reduccionistas que sobre enfatizan la dimensión económica. No obstante lo anterior, no se puede eliminar la importancia de la dimensión económica, particularmente la manera como se forma el precio del suelo; la preeminencia de esta dimensión es evidente particularmente a partir de las políticas que precisamente parten del supuesto de que la libre competencia del suelo reducirá los precios y mejorará la accesibilidad de todo mundo a este recurso básico.

El precio del suelo, es una especie de síntesis de lo que es la ciudad. El precio del suelo condensa las condiciones de localización relativa de la tierra de cada ciudad y refleja la ferocidad con la que los distintos necesitados de suelo compiten por obtener las condiciones de localización relativa que cada terreno tiene en la ciudad; una localización relativa que sólo puede ser creada por la multiplicidad de acciones de los diversos actores de la ciudad. Los economistas enfatizan que el precio se forma a partir del tirón de la demanda del suelo, toda vez que el costo de crear las distintas localizaciones es un costo compartido colectivamente y no asumido por el predio individualmente, es decir que no lo puede controlar el oferente ni tampoco le cuesta la creación de las ventajas de localización que ofrece el predio. Por ello el precio del suelo no proviene de un costo de producción sino que es un residuo que resulta de

⁷ Dentro del concepto de “precio” del suelo incluimos tanto sus variaciones conceptuales como nominales. Es decir, en términos conceptuales, reconocemos que el precio del suelo equivale a la capitalización de la “renta” periódica que se puede obtener del suelo y que es pagado por acceder de manera permanente a los privilegios de utilización del suelo; en términos nominales, el precio equivale a lo que coloquialmente (y algunas legislaciones también) se denomina “plusvalía”, es decir los incrementos del precio del suelo, o de la renta periódica, provocados por una multitud de razones y que de manera más amplia incluye no sólo los incrementos que se presentan ante un hecho concreto sino que se incluyen todos los acumulados a lo largo de la existencia del suelo, es decir la plusvalía es la totalidad del precio y no sólo la última variación. También asumimos dentro del término precio al frecuentemente denominado “valor” del suelo que evitamos utilizar en este ensayo en virtud de que el suelo no es creado por el trabajo humano y en estricto sentido no tiene incorporado valor alguno sentido; sin embargo reconocemos que el término “valor del suelo” es también utilizado con frecuencia para referirse a la “renta” del suelo o a su forma capitalizada el “precio” del suelo.

restar al precio de un inmueble construido, aquellos costos inherentes de la construcción misma, incluyendo la ganancia media del capital invertido en dicha construcción. Hecha la resta, el residuo es el precio máximo que la demanda estará dispuesta a pagar por ese terreno. En virtud de que la oferta de terrenos, con sus características únicas de localización, se encuentran en una proporción menor a la demanda, la oferta tendrá la capacidad de exigir el precio máximo que está dispuesto a ofrecer el demandante. El demandante tendrá que competir por ese terreno y ofrecerá hasta el tope de dicho residuo, de hecho si hay demandantes con residuos diferentes, obtendrá el predio aquel con el residuo más alto, por eso se habla de que el precio del suelo es el que corresponde al del “mayor y mejor uso”⁸. Así, el mecanismo de formación del precio del suelo se vuelve un determinante central, si bien no único, si muy importante, de acceso al suelo con la ubicación que cada uso requiere, es la competencia de los demandantes que sube el precio y no la de los oferentes que compitiendo bajan dicho precio.

La competencia entre los distintos usos del suelo no sólo se presenta entre los usos que en un momento dado compitan por esa ubicación, sino que intervienen también usos que a futuro se pueden presentar; algunos de ellos pueden ofrecer una cantidad superior a la que pueden ofrecer aquellos usos que hoy requieren suelo. El espacio que alberga un terreno es un recurso que no se destruye, sus ventajas de localización fueron creadas a través de mucho tiempo y difícilmente las perderá, antes bien cada vez incorporará mayores. Esta característica permite a la oferta esperar a que llegue un uso mayor que los que actualmente compiten o en su defecto exigirá hoy un precio equivalente al que esa oferta estará dispuesta a pagar en el futuro, aun y cuando sólo se requiera el terreno mucho tiempo después.

En suma el precio del suelo, es de naturaleza residual formado a partir del valor de los usos a los que se dedicará cada terreno menos los costos de construcción que hacen posibles dichos usos. Este precio, deriva de la competencia entre residuales desiguales de usos diferentes incluso de aquellos que aun no están presentes.

b) El privilegio de la localización

La formación del precio del suelo descrita arriba desde el punto de vista de la oferta y la demanda, no debe dejar la impresión de que se trata de fuerzas abstractas, la oferta y la demanda, sin actores concretos detrás de cada una. Desde luego que del lado de la demanda, detrás de cada uso del suelo hay actores concretos de muy diversa naturaleza. Por ejemplo los actores concretos detrás de la demanda por espacio habitacional son familias de muy diversas condiciones socio económicas que compiten entre sí directamente por el suelo, estos incluyen a los auto constructores de vivienda, a los que encargan la construcción a un tercero, y a los que demanda suelo indirectamente a través de inversionistas de la construcción o de agencias públicas de vivienda. Detrás de la oferta se encuentran los propietarios del suelo, algunos que son propietarios usuarios del mismo, como agricultores de la periferia urbana o habitantes de una zona habitacional, otros son propietarios patrimonialistas o inversionistas que no utilizan directamente la tierra pero que la arriendan o simplemente la retienen en espera de un “mayor y mejor uso”.

El demandante del suelo, sobretudo el usuario final, es el que paga la cuenta del precio del suelo, es el que tiene que distraer recursos para ser entregado al propietario del suelo, es el canal por el cual la sociedad desvía parte del valor creado para pagar por el acceso al suelo.

⁸ Ver nota anterior sobre este concepto.

El propietario a cambio del precio sede el uso del suelo con los atributos de ubicación que la sociedad misma creó en torno al terreno de su propiedad. En este sentido la propiedad del suelo se vuelve un privilegio que detenta una persona por una localización única creada por el conjunto de la propiedad. Es un privilegio y no un derecho, pues los derechos suelen concebirse como generales, aplicables y asequibles por todos los miembros de la sociedad y no como exclusivos, solamente para unos cuantos. Es un privilegio pues cada localización es única e no reproducible, muy deseada por la sociedad al grado de competir ferozmente por ella y pagar el precio más alto que sea posible confiriendo a su dueño un precio por el que no ha contribuido directamente con nada.

Dos aclaraciones son necesarias. Primera, respecto de la naturaleza de quien detente el privilegio; cualquier individuo, grupo de individuos o el Estado mismo puede ser el titular del privilegio de la localización y exigir un precio por cederlo. La naturaleza del propietario no reduce la esencia del privilegio. En todo caso, la naturaleza del propietario sólo establece diferencias entre el posible destino del precio que los demandantes pagarán por acceder al privilegio de la ubicación, mas no determina el privilegio en sí. En ese sentido, el propietario individual se queda con el precio que recibió por ceder el privilegio y el propietario grupal lo mantiene dentro de los miembros del grupo, ninguno lo devuelve a la sociedad. En cambio el propietario Estado lo devuelve a la sociedad⁹ aunque debe reconocerse que cuando se trata de agencias públicas especializadas en el manejo del suelo no necesariamente devuelven a la sociedad el precio del suelo, sino que lo mantienen dentro de un sector reducido de la sociedad. Segunda, la localización se refiere no sólo a la localización relativa al conjunto de usos del suelo de la ciudad, o a la ubicación respecto de los vecinos más próximos; se refiere también a la localización respecto de los servicios e infraestructuras de la ciudad y del sistema de conectividad de la misma. Así mismo, la localización respecto de los servicios, infraestructuras y conectividades se refiere tanto a los presentes como a los futuros.

El privilegio de la ubicación es inevitable para quien detenta la propiedad, por la naturaleza irrepetible de la localización. Lo que es un privilegio no es la propiedad en sí misma sino la propiedad de la localización única de cada terreno. En tanto que es un privilegio, su aprovechamiento individual no debe ser protegida por el Estado, a menos que ese Estado se funde en la protección de privilegios exclusivos otorgados para el beneficio de pocos a costa del conjunto de la sociedad; en cuyo caso el problema no radica en la naturaleza del suelo sino en la concepción de Estado que una sociedad concreta adopte. Para la explotación de un privilegio, el usufructuario de la misma debe compensar a la sociedad, debe pagar el precio por el privilegio en lugar de exigir un precio por cederlo. El pago por dicho privilegio puede realizarse de muchas formas, puede ser compartiendo el precio vía el pago de un impuesto, puede ser pagando donando parte de los terrenos a la sociedad o asumiendo compromisos, como el costear los servicios y el albergar usos que de otra manera no podrían pagar por esa localización. Es decir el privilegio conlleva responsabilidades con la sociedad misma que le creó y con ello otorgó dicho privilegio.

Una última característica del privilegio de la localización tiene que ver con la indemnización. A la luz de lo que hemos señalado, cuando la sociedad retira el privilegio a un propietario no tiene porqué pagarle una indemnización. Esto queda más claro si se considera el caso en que la indemnización exigida es por el precio que pagaría un uso futuro, que aun no está presente,

⁹ Reconocemos que algún propietario individual podría altruistamente devolver a la sociedad el precio cobrado, igualmente el grupo social. También reconocemos que el Estado podría entregar a un individuo o a un grupo específico el producto de dicho precio. Sin embargo, no queremos entretenernos en una discusión en ese sentido, preferimos concentrarnos en el papel más frecuente que juegan los individuos, los grupos y el Estado.

física y concretamente presente, en el terreno en cuestión. La indemnización por privilegios no ejercidos resulta un absurdo. Sólo debe proceder la indemnización por privilegios por los que se pagó a la sociedad en un inicio o cuando se asumieron todas las responsabilidades inherentes al privilegio y si dichas responsabilidades fueron fijadas en la magnitud de los beneficios que se pueden obtener del privilegio.

Un punto clave en este concepto es que el pago por los privilegios haya sido hecho a la sociedad y no a un individuo, o si el cumplimiento de responsabilidades fue para beneficio de la sociedad, que fue la creadora de las ventajas de localización inherentes al privilegio. Existe una historia acumulada de privilegios pagados a particulares por nuevos particulares y que por consiguiente los adquirentes, nuevos propietarios exigen que las indemnizaciones sean equivalentes a la misma proporción de dicho pago. En virtud de que el precio pagado por el adquirente incorporó expectativas futuras, el adquirente exigirá la indemnización por expectativas que pagó a un particular y que tal vez aun no ha ejercido. Este hecho presenta desde luego un problema importante cuando se requiere transitar de una política que compensa privilegios inmerecidos a una política que no los compense. Sin embargo, una opción es la de compensar al propietario de los privilegios únicamente con base en el precio inherente al uso corriente del terreno, al uso al que efectivamente está siendo dedicado. De esta manera la compensación se circunscribe a los privilegios actualmente ejercidos y no a los privilegios que podrían haberse ejercido en el futuro, es decir los usos expectantes.

Reiterando, la propiedad del suelo es un privilegio por la ubicación, misma que es irrepetible y que en todo caso es creada por la sociedad en su conjunto y no por el propietario en lo individual. En ese sentido la propiedad implica el pago a la sociedad por el privilegio otorgado, también implica la asunción de responsabilidades con la sociedad.

c) La accesibilidad, al precio, el privilegio de la localización y las políticas de suelo urbano.

En suma, una de las características centrales de la accesibilidad al suelo es que está condicionada al pago de un precio por el privilegio de usar el mismo. Dicho precio es pagado por características de localización que la colectividad creó en su conjunto. Dicho precio se paga al titular de los privilegios de la propiedad.

En diversos países el titular de los derechos puede ser enteramente la colectividad, representada por el Estado cuando la tierra es de propiedad pública; o pueden estar depositados en pocos individuos, como sucede cuando la tierra es de propiedad privada y está libre de cualquier obligación con la colectividad. Hay varios casos de propiedad pública, más de los que pueda uno imaginar, como en Holanda, Hong Kong, Shanghai, Cuba, Australia, Egipto y varios puertos de América Latina donde la colectividad recupera el 100% de los privilegios de la localización¹⁰. También hay casos, aunque menos, donde el 100% del precio por los privilegios de la localización se entrega a propietarios individuales como es el caso de El Salvador, donde no existe siquiera un impuesto predial¹¹.

No obstante lo anterior, lo que predomina es un reparto del precio entre el Estado y algunos individuos que se instrumenta a través de muy diversos mecanismos. En efecto, los mecanismos para compartir los beneficios de los privilegios incluyen el impuesto predial, donde

¹⁰ Ver por ejemplo recopilación hecha por Bourasa y Hong (2003).

¹¹ Ver Zeledón (2002).

el estado recupera una porción de dicho precio y lo recibe en pagos periódicos a lo largo del tiempo en que el individuo mantiene privilegios sobre la propiedad; en algunos países este impuesto llega a recuperar para la colectividad más de la mitad del precio del suelo, como en Estados Unidos y Canadá¹². En algunos países la recuperación se centra en casos donde el incremento de precio es muy elevado y no queda duda de que esto ha sido logrado vía acción colectiva, por ejemplo mediante la zonificación de usos del suelo o la construcción de infraestructura, para los que se crean contribuciones específicas que recuperan porciones substanciales del incremento de precios provocado, como en el caso de Colombia¹³.

Por otras vías no fiscales, la recuperación se realiza a través de obligaciones a los propietarios privados, obligaciones de desarrollar terreno en tiempos límite, de asociarse con otros propietarios y/o de asumir la inclusión de infraestructuras y usos sociales, públicos y ecológicos que de manera normal no incluirían los propietarios particulares; esto sucede en muchos países como Japón, Australia, Nueva Zelanda, Corea, Alemania, España y La India¹⁴. En otros casos lo que se acostumbra es la venta de derechos de construcción, y que se manifiesta en la gran mayoría de los países donde, sin mucha premeditación, el cobro por las licencias por estos actos es superior al costo de otorgar dichas licencias; incluso hay países donde este cobro se hace explícitamente alto e implica una vía de recuperación del precio del suelo en función del potencial de construcción que la localización le permite, como en Brasil y Francia y casos concretos en México¹⁵.

Los instrumentos que aquí hemos enmarcado dentro de esta idea de compartir el precio del suelo entre el propietario individual y la sociedad, llevan implícita o explícitamente políticas que buscan mejorar las condiciones de acceso al suelo. Discutámoslas desde esta perspectiva. Discutamos incluso otras políticas que también buscan mejorar la accesibilidad al suelo pero que no necesariamente lo logran. Para ello, clasifiquemos las políticas en tres grupos:

- *Políticas que mejoran las condiciones de oferta del suelo urbano*

En este grupo caen todas las prácticas referidas arriba, muy extendida en casi todos los países en la que el Estado o las colectividades concretas, es decir los gobiernos locales, recuperen una parte, mucha o poca, del precio del suelo. El efecto que esta recuperación provoca es que se socializa parte del precio que alcanza el suelo creando condiciones de mejor accesibilidad a los distintos usos del suelo.

La vía fiscal, incluyendo la venta de derechos de construcción, permite ingresos públicos que se pueden destinar a organizar programas de oferta de suelo o dar servicios a suelo que carece de ellos. Además, la vía fiscal presiona los precios de acceso a los terrenos gravados hacia la baja. Algunos impuestos, como el predial, se transforman en mecanismos de crédito, pues reducen el precio inicialmente pagado al propietario y el resto del precio es pagado al Estado mediante pagos periódicos vía el impuesto predial. La vía de las obligaciones de uso a la propiedad, sobre en un tiempo perentorio, reduce la retención de terrenos y obliga a que sean ofrecidos en el mercado sin el sobreprecio de un uso expectante que aun no está presente. En este mismo sentido, la obligación de incluir usos del suelo no rentables en los desarrollos comerciales genera oferta más amplia, mejor ubicada y servida para usos que de

¹² Ver Bird y Slack (2002) y Youngman y Malme (1994).

¹³ Ver Maldonado y Smolka (2003).

¹⁴ Ver por ejemplo recopilación realizada por Doebele (1984).

¹⁵ Ver OECD (1992), Rolnik (2001), y Bistrain (2000).

otra manera serían empujados a ubicaciones desfavorables, sin servicios y con posesión insegura.

Como se puede ver la mayoría de esas políticas tienen como efecto aumentar el acceso al suelo por el lado de regular la oferta; lo hacen mediante la reducción del precio inicial de acceso, la mejora de la calidad en la ubicación y de los servicios del suelo ofrecido y el aumento en la oportunidad y cantidad de suelo realmente disponible. Por eso calificamos a este tipo de políticas como creadoras de condiciones mejores para los distintos usos del suelo, en el sentido de que son políticas de oferta de suelo que incrementan los valores de uso en lugar de los precios, incluso los disminuyen.

- *Políticas que reducen las condiciones de oferta de suelo urbano*

En este grupo se encuentran también políticas fiscales y regulatorias pero en un sentido contrario al del grupo anterior. Encontramos en este caso las políticas de subsidio fiscal, es decir aquellas que reducen o exentan de todo tipo de gravámenes a la propiedad, impuesto predial, impuesto de adquisición de inmuebles, cargos por licencias de construcción o por dotación de servicios. El anhelo que hay detrás es el de reducir costos sobre la propiedad y el de disminuir el precio de acceso o de tenencia a un terreno.

Estas políticas parecen desconocer el efecto que un subsidio fiscal tiene sobre los precios del suelo, pues en lugar de reducirlos los incrementa, por eso las clasificamos como políticas reductoras de las condiciones de acceso al suelo. Reducen las condiciones pues lesionan a las finanzas del gobierno locales con lo que se disminuye su capacidad para mejorar los servicios que acompañan al suelo. El suelo es una mercancía de condiciones especiales, no se comporta fiscalmente de igual manera que otras mercancías que sí operan dentro de un mercado competitivo. Las condiciones de privilegio exclusivo de la localización, obligan al demandante de suelo a dedicar la totalidad de su capacidad de pago del liquidar el precio del mismo. Como señalamos arriba, este pago se reparte entre el propietario individual y el Estado; si el Estado renuncia a cobrar su parte, el propietario individual cobrará la diferencia y el demandante pagará la misma cantidad sólo que al por entero propietario individual. Hay que recordar que el demandante está compitiendo con otros demandantes y el precio del suelo se fijará para el “máximo y mejor uso”. La demanda no cuenta con opciones de localización que le permitan poner a competir a los oferentes y empujar los precios a la baja. Se debe tomar en cuenta que otra localización desfavorable provocará costos mayores para poderse conectar con la localización que no pudo adquirir¹⁶. Por eso la reducción el subsidio fiscal tiende a traducirse en un aumento del precio del suelo en lugar de una disminución¹⁷.

En este grupo caen otras políticas más que consisten en la reducción de las responsabilidades de la propiedad. Como ejemplo están la reducción de superficies de terrenos, la disminución de la cantidad y la calidad de servicios e infraestructuras y la eliminación de donaciones de

¹⁶ En este punto hay coincidencia de todas las escuelas de pensamiento económico, todas parten de lo establecido por David Ricardo (1821) y que denominó renta diferencial. En esencia la renta diferencial es la renta mayor que un usuario está dispuesto a pagar por un terreno que le implica menores costos de utilización de dicho terreno (por ejemplo de transporte o de acercamiento de los servicios) respecto de otro terreno que le implique mayores costos de utilización y por el cual está dispuesto a pagar una cantidad menor.

¹⁷ Smolka (2004) destaca que los precios del suelo de países de Europa y de Norteamérica (sin México) presentan precios de acceso del suelo similares a países latinoamericanos aun y cuando existen diferencias notorias de capacidad de pago de la demanda; Smolka hace notar que una de las razones está en el nivel del impuesto predial que es muy elevado en aquellos países en tanto que es muy bajo en los países latinoamericanos.

superficies al gobierno local o de obligaciones a dedicar áreas a usos no rentables como parques y jardines. El efecto que estas políticas tienen es el de que los propietarios individuales ajustan el precio a la alza pues los costos de creación de terrenos, servidos completos y con usos que lo complementan han sido reducidos. Al disminuir los costos, el residual resultante es mayor. Nuevamente el propietario puede exigir un pago mayor por el suelo, pues los demandantes no tienen opción a menos que asuman esos costos en otro lado. Al final del día los usuarios del espacio acaban pagando lo mismo pero por un suelo cuya calidad es inferior.

También cae en esta categoría la eliminación de restricciones al uso, sean al interior de la ciudad como en su periferia o de la permisividad de vender terrenos de comunidades campesinas. Esta medida que parte del supuesto de que ello generará una mayor oferta de suelo y por consiguiente una reducción en los precios ignora que la expectativa de los propietarios de los terrenos liberados tenderá a igualarse con el resto de los terrenos y no los venderá hasta que dicha expectativa se cumpla. El propietario visualizará la liberación como una oportunidad para poder vender a un nicho de mercado, es decir otro uso del suelo, que paga mejores precios que aquel al que sólo le podía ofrecer antes de la liberación. Este efecto se da aun y cuando la expectativa de un uso mayor no se cumpla, hecho que no le preocupa al propietario, sea porque indestructibilidad de las condiciones de localización de la tierra, sea porque no asumió un costo en la creación de esa localización, sea porque de su nivel renta al uso actual se puede mantener sin problema alguno. De lo que estamos hablando es que si bien se ha eliminado la escasez artificial de tipo jurídico, esta es sustituida por una escasez artificial de tipo especulativo dando como resultado que los precios del suelo no se reduzcan. Adicionalmente, esta escasez artificial provoca una dispersión del asentamiento pues empuja a la demanda a que busque terrenos de un anillo más lejano. Esto desencadena un aumento de expectativas de propietarios sucesivos que a su vez sigue empujando a la demanda a lugares cada vez más lejanos. Si a esta política se acompaña la de subsidiar la construcción de extensiones de infraestructura para alcanzar cada vez localizaciones más lejanas, el círculo de aumento de expectativa simplemente se retroalimenta¹⁸.

Otra política que cada vez se difunde más es la de la reducción de la inseguridad en la tenencia del suelo¹⁹. Esta se concretiza cuando un país o una ciudad establece un programa permanente de entrega de títulos de propiedad o que simplemente tolera la ocupación de suelo al margen de los requisitos legales. El efecto que se produce a la larga es que el riesgo de evicción tiende a desaparecer y con el se reduce la brecha entre los precios del suelo legal y del suelo ilegal; es decir que si se mantiene el riesgo de la evicción, el suelo ocupado con ese riesgo implicará una disminución del precio del mismo²⁰. Esto establece un gran reto ético frente las amplísimas capas de población cuya opción histórica ha sido la adquisición de suelo ilegal. Sin embargo, a medida en que se adoptan más políticas de regularización de la tierra, sobre todo cuando dicha regularización está subsidiada, la ventaja de adquirir a un precio menor tiende a desaparecer. El corolario es que si de cualquier manera las familias adquieren suelo ilegal al mismo precio que el legal, la sociedad debe hacer un esfuerzo para sustituir la vía ilegal por la legal.

Finalmente está la política de avance tecnológico, es decir la política relacionada con impulsar tecnologías más baratas de urbanización y de construcción que tienen por anhelo reducir el precio final de los espacios habilitados para los distintos usos, particularmente el uso

¹⁸ Para una discusión más amplia ver Smolka y Sabatini (2000) ejemplificada con el caso de Santiago de Chile.

¹⁹ Ver particularmente Durand Lesserve y Royston (2002), Payne (2002) y UN Habitat (2003).

²⁰ Para una discusión más amplia ver Smolka (2003).

habitacional. Esta política es sana, si a través de ella se logra que los adquirentes adquieran una mayor cantidad de espacio y de servicios. Sin, embargo esta política puede traducirse simplemente en incrementos al precio del suelo. En efecto, las condiciones de privilegio del propietario individual le permiten exigir un precio mayor por el suelo que va albergar las tecnologías más baratas. Al abaratarse los costos de construcción y de dotación de servicios, se reducen los costos de habilitación del espacio y el residual que se forma para el pago del precio del suelo aumenta. Si no se controla el efecto en el precio del suelo, entonces el esfuerzo de abaratamiento tecnológico resultará infructuoso²¹. Es importante destacar que estas políticas pueden tener buenas intenciones pero los resultados pueden ser infructuosos. Al final del día, la desgravación, la desregulación, la regularización propician una disminución de las condiciones los valores de uso del suelo a cambio de un incremento los valores de cambio.

- *Políticas que aumentan las condiciones de la demanda del suelo urbano*

Este grupo de políticas se refiere a aquellas que mejoran la capacidad de compra de la demanda. Pueden ser indirectas, por ejemplo las que redundan en mejoras en el nivel de ingreso de la población, lo que implica que podrían ofrecer una mayor cantidad de dinero para adquirir un conjunto mayor o mejor de bienes y servicios, incluyendo el del espacio donde se localizarán. Si dichos bienes y servicios como mercancías que son se producen en un entorno de competencia de la oferta, el resultado puede ser un aumento en la cantidad y calidad a los que tendrá acceso la población. Pero si se trata de mercancías como el suelo a las que acaban por anclarse los servicios públicos y la vivienda, cuya oferta tiene limitaciones estructurales para ser competitiva, lo único que provocará será el encarecimiento de dichas mercancías.

En esta lógica se puede examinar las políticas de subsidio a la vivienda. Estas han cobrado diferentes formas a lo largo del tiempo, incluyendo entre ellas el subsidio a la tasa de interés de las hipotecas, el subsidio al saldo final en el caso de hipotecas que capitalizan intereses²² o el subsidio “al frente” es decir al pago inicial, el “enganche”, manteniendo la hipoteca en condiciones comerciales. El efecto de estas políticas es el de aumentar el monto que efectivamente pueden pagar las familias por la vivienda. Si se mantienen iguales los costos de producción de la vivienda, el residuo que generará esa mayor capacidad será mayor. Es decir que el precio exigido por el propietario del suelo será mayor. El riesgo con la política de subsidios es que no redunde en un aumento de la calidad de la vivienda a la que se tiene acceso y en consecuencia de una mejor ubicación de suelo servido. El dinero del subsidio no se destina a la construcción de mejores servicios, ni de viviendas más amplias o de mayor calidad, sino a pagar un simple aumento del precio del suelo. La única manera de asegurar que un subsidio aumente la calidad de la vivienda es incrementando los estándares de producción y de las obligaciones de construir espacios de mayor tamaño con una mayor cantidad de servicios, en conjuntos con usos complementarios incluidos y en localizaciones más favorables. De lo contrario si una política de subsidios se acompaña de una política de desregulación, los valores de uso disminuirán y los precios aumentarán incluso aun más.

Otra manera de mejorar las condiciones de la demanda es la de cambiar las condiciones de localización, que como hemos insistido son producto de la acción colectiva a través de la suma

²¹ Para un análisis mayor ver Jaramillo (1994).

²² Conocidas como hipotecas con refinanciamiento en México o como hipotecas con amortización negativa en otros países.

de innumerables decisiones individuales de localización. También surgen a través de un esfuerzo coordinado para llevarlas a cabo integralmente, tal es el caso de la zonificación de usos permitidos o las inversiones públicas en sistemas de comunicación, como vialidades, transporte colectivo e incluso extensiones de redes de agua, saneamiento energéticos y comunicación a distancia. Para decirlo de otra manera, con estas acciones colectivas se modifican los privilegios de ubicación de los terrenos. El cambio de condiciones tiene como efecto el que el grupo de usos que compiten por los terrenos cuyos privilegios han sido aumentados, incorpore a nuevos usos que contarán con mayor interés y capacidad de acceder a esa localización. En consecuencia y eventualmente, el “máximo y mejor uso” desplazará a los demás usos incluyendo muy probablemente a los usos originales. Así se introduce un competidor adicional, por ejemplo comercio u oficinas, en las zonas de vivienda cuando se construye una vialidad de mayor jerarquía; o cuando esa vialidad se construye en las zonas periféricas, y la vivienda es la que desplaza a la agricultura, o a una zona de recarga acuífera.

Esas inversiones públicas o esa re-zonificación urbana cambian las condiciones de ubicación y permite el acceso a usos que pagan un mayor precio, pero a la vez desplazan a otros usos. Si no se cuenta con los mecanismos para retener los usos actuales o asegurar que tengan acceso a suelo en condiciones similares, la inversión pública perjudicará más que beneficiar. Este proceso de reapreciación del suelo por si sólo nada más incrementa el valor de cambio pero no necesariamente el valor de uso de la ciudad en su conjunto. En estos últimos ejemplos, la mejora de las condiciones de la demanda se da en el sentido de propiciar unos con una capacidad mayor de pago, pero no una mejor capacidad de los usuarios más débiles. Con mucha frecuencia se considera que la situación mejoró en la zona porque entraron usos más rentables, pero no se hace un balance de los usos desplazados, la situación mejoró para aquellos que pueden obtener ganancias de la nueva situación, los propietarios del suelo, sin embargo el resultado global no es necesariamente mejor.

3. LA ACCESIBILIDAD AL SUELO URBANO, ELEMENTOS PARA SU MEDICION Y EVALUACIÓN

Como se vio en la sección anterior existen políticas que tienden a propiciar mejores condiciones de acceso al suelo y otras que lo desfavorecen aun y cuando su intención original haya sido otra. Desde luego que las políticas que preferirán los propietarios particulares del suelo serán aquellas que más les benefician, es decir las que fortalecen a la demanda o reducen los valores de uso, es decir por ejemplo los subsidios a sus clientes y la disminución de los requerimientos de urbanización. Las que preferirá la colectividad serán las que benefician a la mayoría, los usuarios del suelo que buscan una mayor calidad a menor precio²³.

²³ Reconocemos el hecho de que el interior de las ciudades la propiedad del suelo se ha difundido entre muchos micro-propietarios que lo son de su vivienda, de un local comercial o un taller. En ese sentido habrá quien argumente que los intereses de la suma de los propietarios tiende a igualarse con los intereses de la colectividad. Esto hace más compleja la introducción de políticas que buscan socializar el precio del suelo, socializar los privilegios de la localización. Sin embargo, se debe recordar que dicho privilegios de localización son diferenciados, y que el sentido que adquiere la propiedad de un terreno mal ubicado, sin servicios y con riesgo de evicción es muy diferente del suelo ubicado en el centro de las oportunidades con todos los servicios y sin riesgo de evicción. Es decir que las condiciones de propiedad de los múltiples micro propietarios no son homogéneas, sus privilegios de localización son desiguales, muy desiguales. La dimensión de este hecho se magnifica si se considera que no todos los propietarios tienen como motivación principal obtener del suelo valores de cambio, es decir no todos son propietarios usuarios, sino que existe al menos dos categorías adicionales la de propietario inversionista y la de propietario patrimonialista (para categorizaciones semejantes que permite comprender esto

La evaluación de estas políticas generalmente se ha hecho desde el punto de un punto de vista cualitativo²⁴, y aunque en casos específicos se llegan a medir, no existe una medición ni una evaluación sistemática que permita reconocer que en un país se cuenta con una mejor política de suelo que en otra. Una posible forma indirecta de medición, que partiría de lo que aquí hemos expuesto, es la de cuantificar la porción del precio del suelo que el Estado recupera y la porción que se permite que sea apropiada de manera, ambos respecto de lo que los demandantes desembolsan en su conjunto, es decir la suma de lo que pagan a uno y a otro. Como hemos dicho, a mayor recuperación del Estado, mayores probabilidades de aumentar la calidad del acceso en términos de precio y de condiciones de ubicación, servicios y seguridad. En el caso que la recuperación sea a través de los instrumentos fiscales, la suma de los impuestos y cuotas vinculadas con la propiedad permitiría medir la recuperación del Estado. En el caso de otros instrumentos como el establecimiento de responsabilidades de desarrollar en tiempo, en conjuntos urbanos integrales e incluyentes y con los servicios e infraestructuras necesarios, o la venta de privilegios de desarrollo, resulta mucho más difícil de cuantificar.

Otro problema metodológico es el de cuantificar el monto que efectivamente es pagado a los propietarios del suelo respecto del valor total del suelo. Los registros del valor inmobiliario de los países siguen siendo precarios o no están fácilmente disponibles y menos agregados a nivel nacional; la cuantías nacionales privilegian el registro de los flujos económicos del país pero no del patrimonio del mismo. En todo caso la información no existe para suficientes países como para poder hacer una comparación internacional. Al nivel de ciudad, la posibilidad de obtener información puede ser mejor si se cuenta con catastros que determinan de manera aceptable los precios del suelo²⁵, sin embargo en muchos países esto sigue siendo un problema a superar.

Aun más compleja resulta la medición de lo adecuado que el acceso al suelo resultó en términos de valores de uso. Esto implicaría combinar al menos tres variables, ubicación, servicios y seguridad que son de compleja definición y medición. Además se requeriría hacer relativas las condiciones sociales de cada país para poder validar la comparación. Sin embargo, pueden pensarse manera indirectas de medir la situación, que si bien no arrojen datos contundentes al menos permitan establecer alguna tendencia general y propicien hacer comparaciones entre países o entre grupos de países. Al menos un método indirecto permitirá plantear una hipótesis inicial que tendrá que probarse a través de una medición más precisa. Para esta vía indirecta, que insistimos sólo permitirá contar con una tendencia general, proponemos utilizar tres variables asequibles al nivel de país: la distribución del ingreso, el grado de urbanización y el nivel de gravamen sobre la propiedad. Para reducir complejidad y presentar la información de una manera más ilustrativa graficaremos estos tres indicadores en función del producto interno bruto per cápita de cada país y englobaremos países en regiones geo-económicas. A continuación explicaremos cada concepto, lo que esperamos que mida y el tratamiento que le daremos.

véase a Harvey, 1973, Massey, 1977 y a Clichevsky, 2002) que lo que persiguen son valores de cambio. Entender esto permite ver que los privilegios de la propiedad, los que realmente son privilegios, los de la localización mejor, benefician a pocos de esos propietarios y no a la generalidad de los mismos. Esto también hace pensar que lo que se requiere es un diseño de políticas separadas para cada tipo de propietario.

²⁴ Ver por ejemplo OCED (1992) o UN Habitat (2003).

²⁵ Lo "aceptable" debe verse en términos de que los catastros partan de criterios claros de comparación con el mercado y de información confiable, situación que no resulta fácil de asegurar. Dentro de la claridad de criterio debe considerarse que los precios que se manifiestan en el mercado suponen que ya llevan descontado el efecto reductor del precio que se paga al propietario a partir de una política de suelo vigente en la ciudad. Es decir que es un precio después de impuestos y cuotas y que es un precio después del cumplimiento de obligaciones de la propiedad, desde luego que aceptando la eficacia que el Estado específico tenga para exigir dichas obligaciones.

TABLA 1: NIVEL SOCIOECONOMICO, EQUIDAD, RIQUEZA DEL SUELO Y RECUPERACION DE PLUSVALIA EN DIVERSOS PAISES

Región		Nivel socio-económico	Equidad	Riqueza del suelo urbano	Recuperación de plusvalía
Pais	año (PIB, GINI)	PIB per capita	100 - índice de GINI	% de población urbana	% de impuesto a la propiedad del PIB
(1)	(6)	(2)	(3)	(4)	(5)
América Latina y El Caribe					
Bolivia	1999	951	55	65%	1.6%
Brasil	1998	4,506	39	81%	1.1%
Chile	1998	5,275	43	85%	0.7%
Colombia	1996	2,403	43	75%	(7)
Costa Rica	1997	3,489	54	52%	(7)
Ecuador	1995	1,565	56	62%	(7)
El Salvador	1998	1,750	48	47%	(7)
Guatemala	1993,1998	1,531	44	40%	0.1%
Guyana	1993	739	60	(8)	(8)
Honduras	1998	728	44	47%	(8)
Jamaica	2000	1,785	62	56%	(8)
México	1998	3,544	47	74%	0.3%
Nicaragua	1995,1998	438	40	65%	0.1%
Panamá	1997	3,123	51	58%	(7)
Paraguay	1993,1998	1,787	42	56%	0.7%
Perú	1996	2,296	54	73%	(7)
República Dominicana	1998	1,835	53	65%	(7)
Santa Lucía	1995	3,856	57	(8)	(8)
Trinidad y Tobago	1992	4,064	60	74%	(7)
Uruguay	1990,1989	4,902	58	91%	1.3%
Venezuela	1998	3,541	50	87%	(7)
Países industrializados de América, Europa, Asia y Oceanía					
Alemania	1994	29,645	70	88%	1.1%
Australia	1994	20,178	65	85%	2.7%
Austria	1995	29,223	69	65%	(8)
Bélgica	1996	27,485	71	97%	1.2%
Canadá	1994	19,366	68	77%	4.3%
Dinamarca	1992	32,170	75	85%	1.9%
España	1990	14,073	67	78%	1.9%
Estados Unidos	1997	29,251	59	77%	3.0%
Finlandia	1991	25,003	74	67%	1.0%
Francia	1995	26,850	67	76%	2.3%
Grecia	1993	10,878	67	60%	(7)
Holanda	1994	26,373	67	89%	1.8%
Hong Kong	1996	23,053	48	(8)	(8)
Israel	1996,1997	16,394	62	91%	2.6%
Italia	1995	19,181	73	67%	1.0%
Japón	1989,1993	41,422	75	79%	2.6%
Luxemburgo	1994	43,581	73	(8)	(8)
Noruega	1995	33,624	74	76%	1.2%
Portugal	1995	10,809	64	64%	0.7%
Reino Unido	1995	19,226	63	90%	3.7%
Suecia	1992	26,147	75	83%	1.4%
Suiza	1992	44,447	67	68%	2.2%
Países de Asia del Sur y Oriental y Archipiélagos de Oceanía					
Bangla Desh	1996	325	66	25%	(8)
Camboya	1997	283	60	16%	(8)
China	1998	725	60	32%	0.3%
Filipinas	1992,1997	1,157	54	59%	0.3%
India	1997	411	62	28%	0.1%
Indonesia	1993,1999	964	68	41%	0.6%
Laos	1997	410	63	24%	(8)
Malasia	1997	4,840	51	57%	3.4%
Mongolia	1995	392	67	59%	(8)
Nepal	1996	221	63	12%	(7)
Pakistán	1997	500	69	37%	(7)
Papua Nueva Guinea	1996	1,071	49	17%	(7)
Sri Lanka	1995	718	66	24%	(7)
Tailandia	1998	2,621	59	22%	0.3%
Vietnam	1998	330	64	24%	(7)
Países ex-socialistas de Europa y Asia					
Armenia	1996	810	56	70%	(8)
Azerbaiján	1995	377	64	57%	0.4%
Bielorrusia	1998	2,507	78	70%	1.3%
Bulgaria	1997	1,317	74	70%	0.1%
Croacia	1998	4,961	71	58%	0.6%
Eslovenia	1998	10,624	72	50%	0.9%
Estonia	1998	4,100	62	69%	0.4%
Federación Rusa	1998	2,131	51	73%	2.0%
Georgia	1996	387	63	61%	(7)
Hungría	1998	4,908	76	64%	0.8%
Kazajistán	1997, 1996	1,285	65	56%	1.3%
Latvia	1998	2,335	68	69%	1.3%
Lituania	1996	1,819	68	68%	0.6%
Moldavia	1997	686	59	46%	1.7%
Polonia	1998	3,899	68	66%	1.1%
República Checa	1996	5,261	75	75%	0.5%
República Eslovaca	1996, 1992	3,211	81	57%	(7)
República del Kirguiz	1999	852	65	33%	(8)
Rumania	1997, 1998	1,465	69	56%	0.2%
Tayikistán	1998	346	65	28%	(7)
Turquía	1994	2,654	58	75%	(7)
Turkmenistán	1998	1,057	59	45%	(8)
Ucrania	1999	840	71	68%	(8)
Uzbekistán	1998	460	55	37%	(8)
África Sub-Sahara					
Burkina Faso	1998	244	45	19%	(7)
Burundi	1998	147	57	9%	(7)
Camerún	1996	615	52	49%	(7)
Costa de Marfil	1995	720	63	46%	(7)
Etiopía	1995	102	60	18%	(7)
Gambia	1998	351	50	33%	(7)
Ghana	1999	410	59	38%	(7)
Guinea	1994	555	60	33%	(7)
Guinea-Bissau	1991	234	44	24%	(8)
Kenya	1994, 1997	333	55	33%	0.3%
Madagascar	1999	242	62	30%	(7)
Mali	1994	247	49	30%	(8)
Mauritania	1995	470	63	58%	(8)
Mozambique	1997	165	60	40%	(8)
Níger	1995	206	49	21%	(8)
Nigeria	1997	256	49	44%	(8)
Rep. de África Central	1993	317	39	41%	(8)
Senegal	1995	539	59	47%	(8)
Sierra Leone	1989	277	37	37%	(7)
Sud África	1994	3,828	41	55%	0.5%
Swazilandia	1994	1,442	39	26%	(8)
Tanzania	1993	179	62	28%	(8)
Uganda	1996	317	63	14%	(8)
Zambia	1998	388	47	45%	(7)
Zimbabwe	1991, 1995	620	50	35%	1.1%
Medio Oriente y Norte África					
Algeria	1995	1,488	65	60%	(7)
Egipto	1995	1,034	71	45%	0.2%
Jordania	1997	1,608	64	74%	(7)
Maruecos	1999	1,381	60	56%	(7)
República de Yemen	1998	304	67	25%	0.1%
Túnez	1995	2,008	58	66%	(7)

Fuente: Elaboración de Carlos Morales Schechinger y Sara García Jiménez a partir de: IMF (International Monetary Fund) (2003) International financial statistics, vol. LVI, No. 10, Octubre 2003, ed. International Monetary Fund, Washington, D.C. y World Bank (2002) World development indicators, CD-ROM, ed. World Bank, Washington, D.C.

- (1) De acuerdo con la clasificación del Fondo Monetario Internacional.
- (2) PIB (Producto Interno Bruto) según el año indicado expresado en US\$ constantes de 1995, entre la población total de país en 2000. Fuente: World Bank (2002).
- (3) 100 - índice de GINI para que una cifra mayor exprese una mayor equidad en la distribución del ingreso. Fuente: World Bank (2002).
- (4) Porcentaje de población que habita en ciudades, datos al año 200. Fuente World Bank (2002).
- (5) Impuestos a la propiedad integrados de los diversos niveles de gobierno del país respecto del PIB. Fuente: IMF (2003).
- (6) Se seleccionaron el PIB y de Índice de GINI del mismo año, mismo que se señala, o los años más próximos en que exista dato, como se indica.
- (7) En virtud de que estos impuestos se encuentran primordialmente concentrados en el nivel y en ocasiones el regional, para evitar distorsiones se prefirió suprimir el indicador de aquellos países donde no existen datos a esos niveles aun y cuando sí exista para el nivel central.
- (8) Sin información.

a) La distribución del ingreso y la concentración de los beneficios de la propiedad individual

La distribución del ingreso de un país es producto de una diversidad amplia de condiciones, muchas tienen un origen histórico, otras son coyunturales. Una de esas condiciones pueden ser la estructura de la propiedad, no sólo la manera como está distribuida o concentrada, sino la manera como se reparten los privilegios de la localización entre distintos grupos sociales y entre los propietarios particulares y el Estado, suponiendo que este cumple una función redistributiva del precio recuperado y no que simplemente la devuelve a los propietarios más privilegiados. Es decir que se necesita un indicador que mida la distribución de la riqueza del suelo, o el efecto que este tiene en la distribución de la riqueza del país o al menos producto interno bruto del país. Esta variable se puede medir a través del índice de Gini y se cuenta con información de países de todas las regiones del mundo²⁶. Para hacer más ilustrativo lo que se quiere demostrar, graficaremos ese índice de manera inversa, es decir 100 menos el índice de Gini, y lo denominaremos índice de distribución del ingreso. De esa manera a medida que el índice se acerque a 0 el producto estará peor distribuido y que la propiedad del suelo puede estar influyendo en esa mala distribución.

Así mismo este será un indicador, aunque precario pero útil, que de alguna manera medirá la accesibilidad al suelo, es decir que a peor distribución peor accesibilidad al suelo en condiciones equitativas. En ese caso, el precio del suelo podría ser un mecanismo que contribuye a la concentración del producto en menos manos, los privilegios de la localización en ese país específico estarían concentrados a favor de pocos propietarios y por lo tanto contribuye a explicar una peor distribución del ingreso. Desde luego que este indicador estaría mejor representado si el coeficiente de Gini estuviese medido a partir de la concentración del patrimonio y no del ingreso de la población en un año específico, sin embargo los datos sobre cuentas patrimoniales, como dijimos, no están disponibles.

b) Nivel de urbanización, nivel de privilegios de ubicación y nivel de recursos dedicados a pagar dichos privilegios.

El nivel de urbanización de un país implica que una mayor cantidad de actividades se encuentra concentrada en las ciudades. En las ciudades se registran los mayores precios del suelo, tienden a concentrar la mayor riqueza inmobiliaria de un país. De esta manera podemos tener una idea de la cantidad de esfuerzo colectivo que un país tiene que dedicar para pagar los privilegios de la ubicación. Las ciudades son en efecto producto de la necesidad de encontrar ventajas de localización y estas se han reforzado a pesar de la difusión de medios de transporte y de comunicación que se ha experimentado en las últimas décadas. Los propietarios de la ciudad, recogen dichas ventajas de localización al contar con el privilegio de ser precisamente propietarios del suelo.

En ese sentido estamos reconociendo un vínculo entre un nivel alto de urbanización y un nivel alto de precio del suelo y en consecuencia un esfuerzo alto que la sociedad tiene que realizar para pagar por esos precios, para pagar por esos privilegios de ubicación. Para medir esta variable, podemos partir de la población urbana de cada país, medida como porcentaje

²⁶ A partir de la información del Banco Mundial (WB, 2002) que concentró la información de los índices de 113 países medidos en diversas fechas que van desde 1989 y 2000. Ver cuadro 1: Nivel socioeconómico, equidad, riqueza del suelo y recuperación de plusvalía en diversos países.

respecto de la población total²⁷. Estamos estableciendo vínculos entre una mayor cantidad relativa de población urbana, mayores precios del suelo, mayor nivel de privilegios de localización y consecuentemente mayor cantidad de recursos que la sociedad tiene que dedicar para pagar esos privilegios.

c) Nivel de gravamen sobre la propiedad, nivel de recuperación del precio del suelo, política de suelo

A través del nivel de gravamen sobre la propiedad nos podemos dar una idea de que tanta preocupación hay en un país por que el Estado recupere el precio del suelo creado colectivamente. Desde luego, como señalábamos arriba, podrán existir otros mecanismos de recuperación no cuantificados dentro de este concepto, sin embargo esta es la información disponible. La información puede reflejar, por un lado, que tanta conciencia hay para recuperar dichos precios y de cuantos recursos cuenta el Estado para redistribuir beneficios de localización, servicios y seguridad del suelo urbano. Insistimos en que es un indicador imperfecto pues no está midiendo si dichos recursos se distribuyen equitativamente o no. Poder hacer eso implicaría un estudio mayor que se podrá hacer a futuro; recordemos que estamos construyendo sólo una hipótesis inicial. Este indicador se construye con la cantidad de recaudación que cada país recauda por concepto de gravámenes a la propiedad respecto del producto interno bruto de dicho país²⁸.

d) Producto interno bruto per cápita.

El producto interno bruto per cápita, será un indicador utilizado exclusivamente para mantener en mente las diferencias entre países²⁹. Graficaremos cada uno de los otros tres indicadores en función de este indicador. Esto permitirá distinguir, por ejemplo, países con producto per cápita medio pero con alta o baja concentración del ingreso. También permitirá visualizar países con un nivel alto de urbanización pero con producto per cápita bajo, medio o alto. Finalmente permitirá mirar países con niveles de gravamen alto o bajo pero con nivel de producto per cápita similar. Las diferencias entre países respecto de este indicador son abismales, por lo tanto hemos debido representarlo en una escala logarítmica que facilita la interpretación de los resultados a través de gráficas que concentran la imagen. La comparación entre gráficas que crucen el producto interno bruto con cada uno de los tres indicadores, permitirá encontrar algunas relaciones iniciales entre ellas.

e) Agrupación de países por regiones geoeconómicas

²⁷ Este dato es asequible a partir de información concentrada también por el Banco Mundial (WB, 2002) y representa la situación de 113 para el año 2000. Ver cuadro 1: Nivel socioeconómico, equidad, riqueza del suelo y recuperación de plusvalía en diversos países.

²⁸ La información para este indicador proviene de los registros del Fondo Monetario Internacional (IMF, 2000, 2002, 2003^a y 2003b) y sólo es asequible para 58 países. Reconocemos que en algunos casos la información será sesgada porque los registros de algunos países incluyen el gravamen a la propiedad no inmobiliaria, mismo que no se encuentra desglosado; sin embargo el gravar una base mobiliaria hoy en día es poco usual y cuando se presenta es por poco monto, por lo tanto las cifras pueden considerarse como aceptables. Ver cuadro 1: Nivel socioeconómico, equidad, riqueza del suelo y recuperación de plusvalía en diversos países.

²⁹ La información utilizada conjuga información del WB (2002) y del IMF (2000, 2002, 2003^a y 2003b) para 113 países. Ver cuadro 1: Nivel socioeconómico, equidad, riqueza del suelo y recuperación de plusvalía en diversos países.

Para reducir complejidad aun más, reuniremos a los países por grupos, la agrupación permitirá descubrir algunas relaciones más claras entre países con condiciones globales similares. La agrupación se hará en función de las agrupaciones que se utilizan de manera general en análisis comparativos de este tipo, pero ajustados a regiones que reflejan contextos e historias de alguna manera diferente respecto del manejo del suelo. En el cuadro 1 se agrupan por regiones y desglosan los cuatro indicadores para cada uno de los 103 países estudiados.

Los grupos serán: África Sub-Sahara eminentemente de población negra con fuerte influencia en la propiedad tribal y en conflictos de propiedad con los colonos de origen europeo; África del Norte y el Medio Oriente, básicamente países árabes con influencia de los preceptos religiosos en la organización de los derechos a la propiedad; los países dominados por la ex Unión Soviética incluyendo los de la Europa Oriental, que contaban hasta hace poco con abundante propiedad colectiva o Estatal; Asia sin los países de los dos grupos anteriores y sumado el archipiélago de Oceanía que presentan una diversidad amplia de regímenes y tradiciones culturales sobre la propiedad incluso mezcladas dentro de cada país; América Latina que tiene una relativa homogeneidad en sus regímenes originales de la propiedad de origen ibérico mezclado en unos casos con la indígena; finalmente, los países industrializados, incluyendo Europa Occidental, Norteamérica (sin México) y parte de Australasia (Australia, Nueva Zelanda, Japón y Hong Kong), donde la propiedad es eminentemente privada. Mayores razones para esta agrupación se pueden entender al ver el análisis de la siguiente sección.

4. ACCESIBILIDAD Y POLITICAS DE SUELO EN DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO.

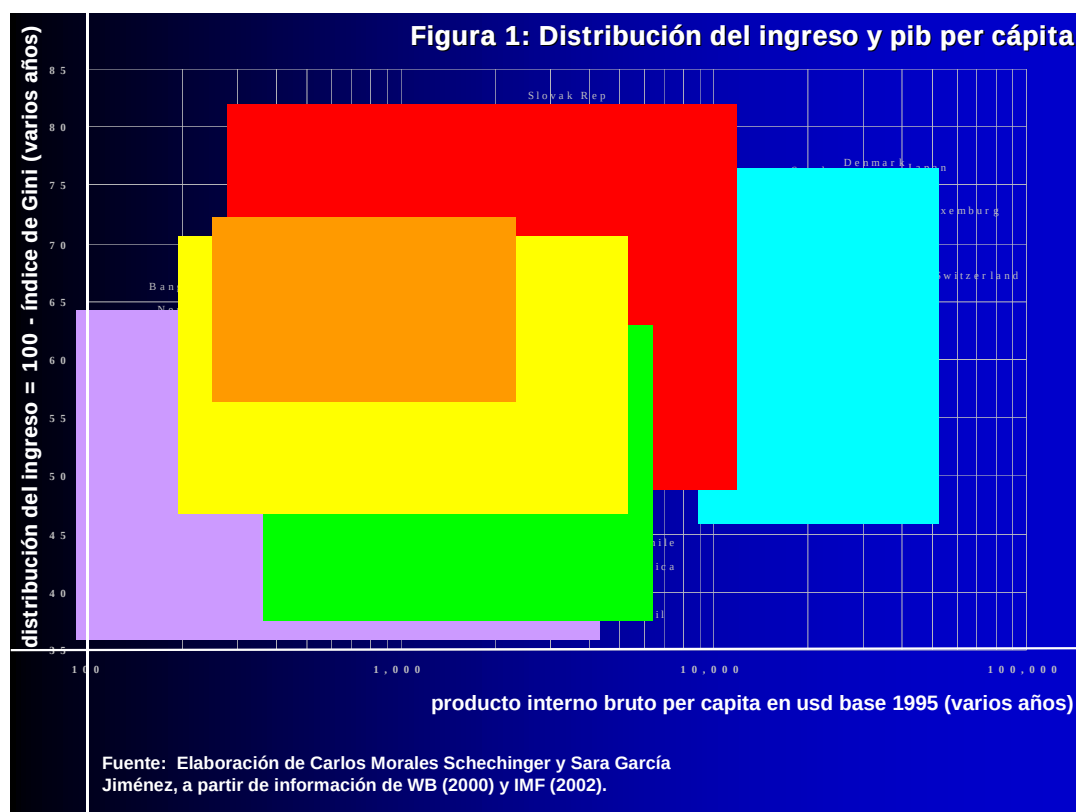
En las figuras 1, 2 y 3 se presentan las gráficas con los indicadores señalados. Como se ha explicado, cada país se encuentra englobado en un grupo que se puede ver en dichas gráficas a través de manchas envolventes. A partir de cada grupo podemos encontrar una primera conexión que permiten plantear tendencias y vínculos con la situación general de la propiedad del suelo y con algunos tipos de políticas que se siguen en cada región a partir de estudios específicos disponibles.

Debemos reconocer que la cantidad de países para los cuales se contó con información para medir cada variable no es la misma. En virtud de que nuestro nivel de análisis es muy general, preferimos mantener toda la información disponible en cada gráfica para ilustrar tendencias generales y para ayudar a construir una hipótesis más que para declarar un resultado contundente y definitivo. Para esto último, reiteramos, se requieren estudios más complejos y de mayor plazo de realización. En las tres gráficas encontramos en el eje de las ordenadas el producto interno bruto de cada país representado en escala logarítmica; mientras más a la derecha se encuentre un país, más rico será, mientras más a la izquierda, más pobre será. La primera gráfica³⁰ incorpora en las abscisas el inverso del coeficiente de Gini; mientras más arriba se encuentre ubicado un país este será más equitativo, mientras más abajo resultará más inequitativo. La segunda gráfica³¹ incorpora en las abscisas el % de población urbana; mientras más arriba se encuentre un país, contará con mayor suelo urbano y consecuentemente un mayor valor del suelo, mientras más abajo, contará con mayor suelo

³⁰ Ver Figura 1: Distribución del ingreso y PIB per cápita.

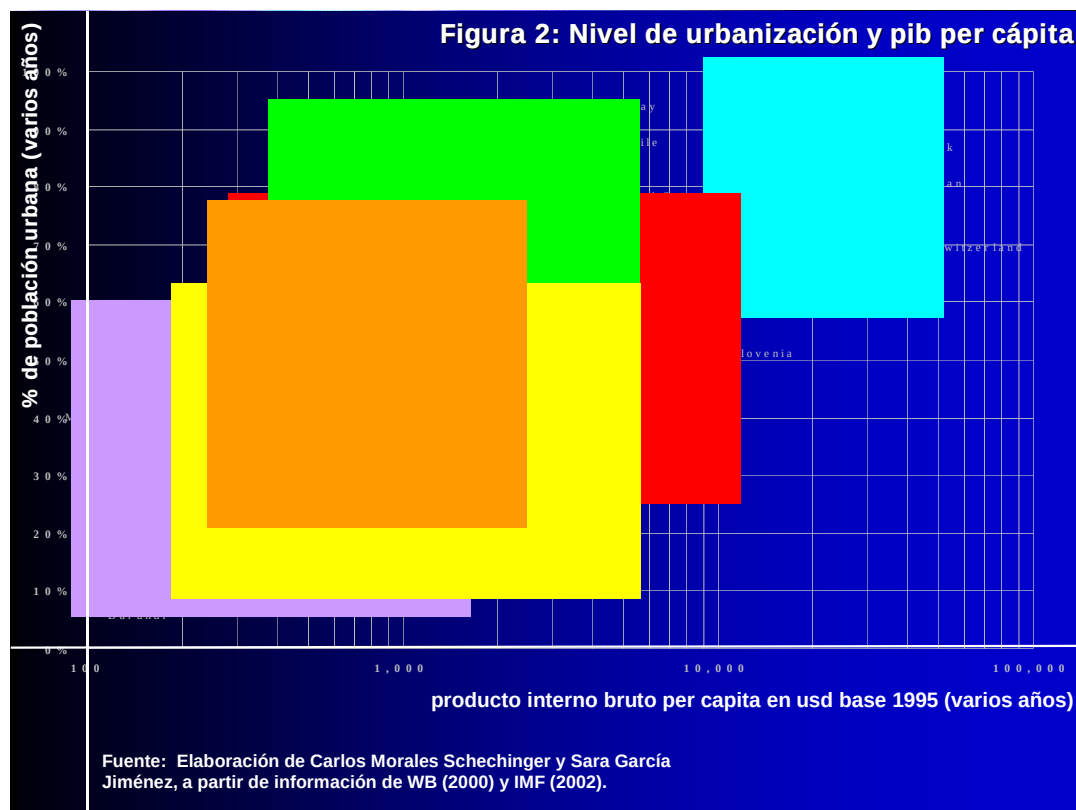
³¹ Ver Figura 2: Nivel de urbanización y PIB per cápita.

rural y de menor valor relativo. La tercera gráfica³² incorpora en las abscisas el porcentaje de gravámenes a la propiedad respecto del producto interno bruto; mientras más arriba se encuentre un país, mayor recuperación de plusvalía tendrá el Estado y por consiguiente mayor probabilidad de que por esa vía se redistribuya la riqueza inmobiliaria entre la población del país.



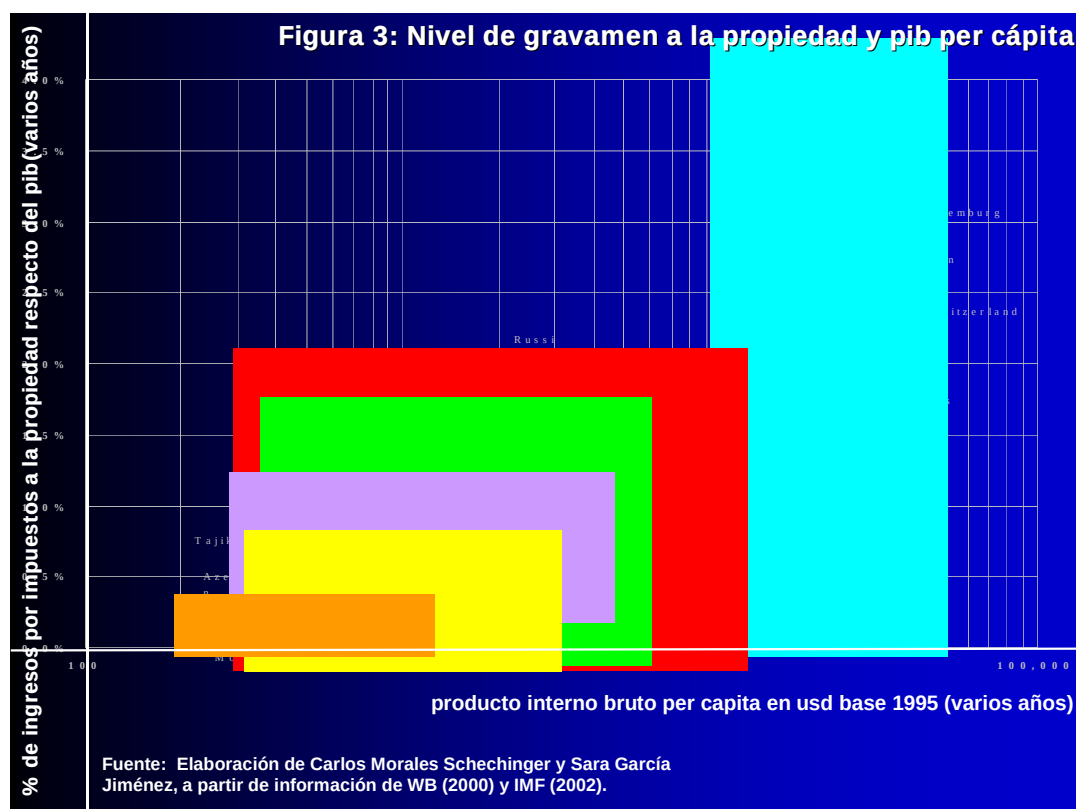
En cada gráfica hacemos la agrupación de los países según se ha indicado. Enseguida, identificaremos algunas relaciones entre dichos indicadores por cada región, es decir interpretando las tres gráficas en conjunto, región por región. Intentaremos así construir una explicación en torno a las políticas de suelo y la accesibilidad que estas permiten, por ejemplo una región que es pobre, inequitativa, con bajo valor del suelo y poca recuperación de plusvalía, es decir que en las tres gráficas se encuentre abajo y a la izquierda, es un país donde difícilmente podemos atribuir a la propiedad del suelo las condiciones socioeconómicas de inequidad, el suelo no parecería ser lo suficientemente valiosos para que esto suceda y la política de recuperación del suelo puede ser débil sin que a ello se atribuya dicha inequidad. Por el contrario los países que se ubiquen arriba a la derecha en las tres gráficas, es decir que son ricos, equitativos, con un alto valor inmobiliario y que este es sustancialmente recuperado por el Estado y redistribuido, se puede pensar que la política de suelo urbano contribuye a neutralizar los efectos negativos de la concentración del valor del suelo en pocas manos.

³² Ver Figura 3: Nivel de gravamen a la propiedad y PIB per cápita.



Los casos más controvertidos serán los que a través de distintos indicadores se encuentren en cuadrantes opuestos, por ejemplo, países muy inequitativos, pero con un valor del suelo y una baja recuperación de plusvalía, se puede pensar que la débil política de suelo contribuye a la inequidad del país. Así mismo, los países muy equitativos, con alto valor del suelo pero con baja recuperación de plusvalía, probablemente los mecanismos de redistribución se dan por otras vías, incluso ajenas a la política de suelo; otra posible explicación es que la vía fiscal del suelo no es la que más incide en la recuperación sino otras políticas regulatorias más difíciles de cuantificar.

En efecto una política de suelo redistributiva puede llevarse a cabo de diversas manera y no sólo a través de la vía fiscal. Como señalamos en la primera sección de este texto, otras políticas de regulación y obligación sobre la propiedad inciden de diversa manera en los precios del suelo y puede tener efectos parecidos, un mayor gravamen reduce el precio, una mayor obligación de incluir servicios y uso no rentables, tiene el mismo efecto; ambas son obligaciones con la sociedad, una se paga en efectivo por la vía fiscal y la otra en especie por la vía de bienes de consumo colectivo como los servicios urbanos y espacio para usos públicos, sociales y ecológicos. Por ello, para complementar la tercera gráfica hemos recopilado esas otras políticas en los diversos países de cada región, para que la interpretación tenga un sustento mayor. Así, referiremos algunos elementos típicos de la gestión del suelo de los países incluidos. Analicemos a continuación lo que pasa en cada región.



a) **Africa-Sub Sahara.**

Los países de esta región presentan precios del suelo más bien rurales, se encuentran dentro de los más pobres del mundo y algunos son muy inequitativos, pero otros no tanto pues la pobreza es compartida por todos. La política de suelo tiende a ser débil aunque no tanto como otras regiones. En efecto, la mayoría de la población es rural y por consiguiente no hay una concentración importante de privilegios de localización. Esto permite suponer que el precio del suelo no es un mecanismo comparativamente significativo de extracción de esfuerzos colectivos de la sociedad que se concentran en las manos de los propietarios. Por ello, la pobreza o la inequidad en la distribución no parece vincularse claramente con los privilegios de localización. Los gravámenes a la propiedad representan un porcentaje insignificante respecto del producto interno bruto, la política de suelo no se centra en una recuperación del precio que forma la colectividad, que además no es significativo por el bajo nivel de urbanización.

En términos de condiciones estructurales del suelo, la región se puede caracterizar por una tenencia muy diversificada que incluye prolíficamente tierra de las tribus, manejada comunalmente, tierra de diversos entes gubernamentales y tierra en propiedad privada que se fue produciendo a lo largo del coloniaje europeo. En las ciudades se presenta con frecuencia una tolerancia a la ocupación informal del suelo, más por incapacidad administrativa para controlarla que por que ésta sea una política intencional. Así mismo, los desalojos que se presentan obedecen a situaciones específicas donde los privilegios de localización se encuentran magnificados, pero la evicción no es una política necesariamente general.

La proliferación de tierra pública y de las tribus crea la oportunidad de introducir el arrendamiento a largo plazo del suelo, en lugar de su privatización, de esa manera la colectividad puede recuperar parte significativa del precio del suelo y redirigirlo a la sociedad en conjunto. En el ámbito rural los organismos internacionales han recomendado a la región el dar mayor posibilidad al arrendamiento de tierra para facilitar el acceso a la agricultura. Esta tendencia puede aprovecharse para impulsar políticas de arrendamiento del suelo urbano. Si bien la región es eminentemente rural, hay que reconocer que cuenta con zonas metropolitanas que están creciendo muy rápidamente y la interpretación general que hacemos no es necesariamente aplicable para casos de metrópolis africanas específicas.

Sobre esta región hay referencias específicas sobre dos mecanismos de acceso al suelo. Una es la adopción de programas de regularización de la tenencia de la tierra con frecuencia recomendados por organismos internacionales, que en algunos casos se ha aplicado con creatividad como en Namibia. En este país se gradúa la entrega de privilegios sobre la propiedad a los colonos; es decir que primero se otorgan permisos de ocupación, después se les arrienda el suelo por varios años y al final se entrega el dominio pleno, en propiedad privada. Otro mecanismo ha sido el gravar solamente el suelo y dejar la construcción exenta, como son los casos de Kenya, Zambia, Malawi y Zimbabwe, donde el impuesto predial incide sobre el precio creado por la colectividad y se exenta el esfuerzo constructivo individual, sin embargo las tasas efectivas que se aplican no parecen ser significativas, por lo que las bondades del esquema son limitadas³³.

Un caso más documentado es el de Sudáfrica, donde se aplican diversas políticas, por ejemplo de gravamen sólo al suelo con resultados aleatorios, acompañado con reestructuración y fortalecimiento fiscal de los gobiernos locales civiles que los está enfrentando con las autoridades tribales. También se aplican programas de regularización de la tierra que por la historia específica de ese país puede resultar en el anclaje de familias a los antiguos nichos del apartheid, es decir donde la regularización de la tenencia de la tierra puede implicar una fórmula moderna de segregación racial³⁴.

b) Africa del Norte y Medio Oriente

Los países de la región son menos pobres que la mayoría del resto de Africa y son más equitativos. Los precios del suelo son variados, en algunos predominan los rurales y en otros los urbanos. La política del suelo parece ser muy débil. En efecto hay países que tienen mucha población rural, pero hay algunos otros con población urbana importante donde por consecuencia se forman importantes privilegios de localización. Sin embargo, este hecho no parece ser uno de los que propicien un patrón de concentración del ingreso en los países, situación que tampoco se puede atribuir a una política de suelo redistributiva por el casi nulo significado que parecen tener los gravámenes a la propiedad.

La región está dominada por legislación árabe con reglas muy específicas sobre herencia y derechos de género. Además existen muchos propietarios institucionales que incluyen varias agencias gubernamentales, entre ellas militares y la iglesia islámica. El arrendamiento del suelo a largo plazo es muy frecuente. Han habido reformas agrarias importantes como en Egipto pero que han sido revertidas, pero por otro lado en ese país se están desarrollando

³³ Ver referencias aportadas por Addelson (2000), Ahene (2000), Durand-Lesserve y Royston (2002) y UN Habitat (2003).

³⁴ Ver Dunkley (2000), Bell y Bowman (2002), Durand-Lesserve y Ryston (2002) y Goldberg (2003).

zonas turísticas en co-inversión público-privada donde el Estado arrienda el suelo. Es factible que la proliferación de propiedad de tipo institucional, el uso del arrendamiento y la legislación árabe puedan asociarse con que el suelo urbano no sea un vehículo significativo de concentración de riqueza.

Debe destacarse que existe poca información disponible de la región para poder plantear una hipótesis más consistente, por consiguiente no se puede concluir mucho sobre la accesibilidad al suelo y la recuperación de plusvalía. Sin embargo, se conoce que existen asentamientos informales de alta densidad, pocos recursos para programas de regularización y mejoramiento y una débil provisión pública de vivienda. Esto permite suponer que existe una accesibilidad precaria en servicios, pero el patrón de asentamiento tiende a ser relativamente denso lo que permite una mayor proximidad que propicia mayores oportunidades de acceso a servicios y empleo³⁵.

c) Sudeste Asiático y Archipiélagos de Oceanía

La región es diversa y cuanta con países pobres y de ingresos medios, igualmente hay países donde dominan los precios del suelo rural y otros donde dominan los precios urbanos. La política de suelo es en general débil al menos en términos fiscales. En efecto, en la región, hay países con población casi en su totalidad rural pero también existen otros con la mitad de la población viviendo en zonas urbanas. No hay una tendencia contundente, sin embargo parecería ser que a mayor urbanización, es decir a mayores precios del suelo, mayor producto interno per cápita pero también mayor concentración del ingreso en los países de la región. En términos de recuperación de dichos precios del suelo la política fiscal es poco significativa, en todo caso no parece ser un vehículo redistributivo.

Hay casos interesantes en la región, entre ellos el esfuerzo que Corea del Sur hace por gravar de manera agregada la propiedad de los grandes propietarios aun y cuando esté dispersa. Por su parte Nepal, Taiwán y La India emplean esquemas de asociación de propietarios a través de agencias de desarrollo. En La India aplican políticas mezcladas para la accesibilidad al suelo a los pobres que van desde la regularización paulatina de la tenencia incluyendo el arrendamiento no transferible, la reducción de requerimiento de servicios, el crédito a tasas subsidiadas y las tecnologías de bajo costo hasta la provisión de lotes con servicios en proyectos públicos³⁶.

El caso de China resulta paradigmático pues presenta un acelerado y masivo proceso de urbanización. Para atenderla se ha expropiado tierra por el Estado y por empresas públicas afectando a las cooperativas a precios inferiores incluso al valor agrícola pauperizando a los campesinos; para evitar esto y consecuencias en la seguridad alimentaria actualmente se busca que la tierra urbanizada se compense con una ampliación de la frontera agrícola. La tierra expropiada y otras tierras públicas son arrendadas a plazos entre 40 y 70 años a desarrolladores privados con un pago inicial único que ha fortalecido las finanzas de los gobiernos locales, representando entre el 25 y 75% de sus ingresos. Sin embargo, estos ingresos no serán sustentables a largo plazo pues el flujo decrecerá y no se previeron cláusulas en los contratos para recuperar incrementos del precio por cambios de uso del suelo arrendado, además no se diseñó una estrategia de renegociación de arrendamientos

³⁵ Ver Durand-Lesserve y Ryston (2002) y UN Habitat (2003).

³⁶ Para mayor información de Doebele (1984), Lam (2000), Manning y O'Fairchaellaigh (2000), Durand-Lesserve y Royston (2002) y PUEC (2002).

pulverizados al vencimiento de los contratos originales. No obstante, en China la accesibilidad a la vivienda es alta y están sentadas las bases para que el Estado mantenga una recuperación significativa del precio del suelo. Intriga saber por qué el gobierno chino no aprovechó la amplia experiencia que tiene Hong Kong respecto del arrendamiento de suelo a largo plazo³⁷.

d) Países industrializados

Este grupo de países es el más rico y en general es comparativamente equitativo. Los precios del suelo son predominantemente urbanos. Muchos de los países cuentan con políticas fuertes respecto del recurso suelo. Estos países cuentan con los niveles más altos de población urbana, por lo tanto los privilegios de localización se encuentran concentrados. Sin embargo, la distribución del producto del país tiende a ser alta por lo que la propiedad del suelo puede no ser un vehículo de concentración significativo de dicho producto. Es posible que ello se deba a que muchos países de la región recuperan dicho precio por la vía fiscal; en general encontramos en esta región los niveles más altos de gravamen a la propiedad, aunque hay que reconocer que hay algunos países donde la carga fiscal de la propiedad es baja.

La región se caracteriza por reconocerle a la propiedad privada del suelo un papel estratégico que sustenta sus economías, por lo que dicha propiedad está sujeta a una importante cantidad de obligaciones que redundan en beneficios de la sociedad en su conjunto, particularmente manifestado en sus ciudades. Estas obligaciones no sólo incluyen las fiscales que son muy significativas sino que incluyen desde obligaciones de asociación, de desarrollo y de inclusión de usos, servicios e infraestructuras hasta la intervención pública directa, mediante la tenencia y desarrollo de suelo urbano por el Estado.

Los ejemplos específicos de política fuerte de suelo son muchos. En el caso de Canadá y Estados Unidos, se presentan los niveles más altos de impuestos a la propiedad que vuelve a los gobiernos locales socios silenciosos recuperando niveles muy altos del precio del suelo. Así mismo exigen que los desarrollos asuman prácticamente la totalidad de los costos de las infraestructuras, que universaliza la oferta de suelo servido y elimina el sobreprecio que su escasez ocasionaría. No obstante, la alta urbanización de esa zona ha propiciado múltiples zonas metropolitanas inter-jurisdiccionales con importantes inequidades fiscales y barreras jurisdiccionales que dificultan la redistribución de lo recaudado. Sin embargo, al menos 27 de dichas áreas en Estados Unidos han establecido mecanismos diversos de compensación, muchos de ellos compartiendo impuestos prediales o compartiendo su redistribución vía el gasto, buscando homogenizar los servicios en toda la metrópoli. También hay ejemplos de venta de derechos de construcción para proteger zonas ecológicas y edificios históricos así como propiedad pública en zonas estratégicas de alta valorización como el caso de los terrenos de las torres gemelas de Nueva York³⁸.

En Europa, hay una variedad amplia de instrumentos que aseguran accesibilidad al suelo. España aplica la asociación forzosa de propietarios y de constructores y la equi-distribución de derechos de construcción. Alemania fue de hecho uno de los precursores del reagrupamiento parcelario. Francia tiene amplia experiencia en agencias de desarrollo propietarias del suelo y de venta de derechos de construcción. Suecia tiene una amplia tradición con bancos de tierras vinculada a las inversiones públicas de transporte. Dinamarca tiene una amplia tradición,

³⁷ Ver Ding y Knaap (2003), Ding (2004).

³⁸ Para mayor referencia consultar Netzer (1998), Oates (1998), Greenstain y Weiwei (2000), Rybeck (2000) y Smolka y Amborski (2000).

prácticamente centenaria de gravamen muy fuerte al suelo. En Holanda hay una amplia propiedad pública del suelo que es arrendada a largo plazo con cláusulas para asegurar volver a capturar los incrementos del precio, las tierras se desarrollan mediante asociaciones públicas y privadas e incluso con asociaciones de vivienda sin fines de lucro³⁹.

Muchos gobiernos locales en Australia y Nueva Zelanda tienen fuertes gravámenes al suelo donde la construcción está exenta; además llevan a cabo proyectos urbanos centrados en el reagrupamiento parcelario. Esta figura es ampliamente utilizada en Japón donde la mayoría de la tierra es desarrollada de esa manera; en materia fiscal existe en este país una gran preocupación por gravar los incrementos de los precios del suelo provocados por las burbujas inmobiliarias especulativas, aunque su instrumentación encontró oposición y tuvo un éxito limitado⁴⁰.

En Hong Kong el 100% del suelo es propiedad del gobierno que lo arrienda a largo plazo a desarrolladores privados con cláusulas que le permiten recuperar los incrementos de precios futuros. A pesar la existencia de este mecanismo de política de suelo fuerte, Hong Kong presenta alta concentración del ingreso, al menos en comparación con otros países del grupo, que contrasta con la casi total accesibilidad a vivienda, formal, bien ubicada y con todos los servicios en esa ciudad-estado. Esto significa que si bien el ingreso no está del todo bien distribuido al menos la riqueza urbana si lo está; nuestro indicador de equidad, el inverso del índice de Gini, es insuficiente, como hemos reconocido. Por otro lado, es probable que el sector financiero y comercial que es uno de los más agresivos de Asia, sea uno de los causantes de la concentración del producto de ese enclave, esa concentración no se puede atribuir a la privatización de incrementos en los precios del suelo⁴¹.

e) Países ex-socialistas

En este grupo encontramos niveles de ingreso medio distribuidos con bastante equidad, mejor en los países de Europa Central y Oriental que en los que formaban la Unión Soviética. Es una zona con mezcla de precios del suelo rural y urbano. Las políticas de suelo son mezcladas, pero en conjunto hay una tendencia a que sean fuertes.

Debe destacarse que estos países provienen de un régimen económico donde uno de sus componentes principales era la propiedad estatal, o en todo caso colectiva, del suelo impidiendo la apropiación individual de los privilegios de localización y asegurando acceso universal al suelo. Esto puede explicar que aun y cuando estos países han adoptado la economía de mercado y han iniciado procesos masivos de privatización de la tierra, esto no ha impactado aun en la concentración del producto del país. Aun y cuando la recuperación directa de precios del suelo por el Estado ha disminuido substancialmente, se puede observar que siendo sustituida por una recuperación indirecta vía impuestos a la propiedad. En efecto, la mayoría de los países están involucrados con programas ambiciosos de registro de la propiedad, catastros e impuestos importantes a la propiedad.

³⁹ Para mayor información ver Doebele (1984), OCED (1992), Youngman y Malme (1994), Connellan y Lichfield (2000), Leffman y Larsen (2000), Abramo (2001), Caulfield (2001), Bourasa y Hong (2003), Mattson (2003), Needham (2003) y Uffen (2004).

⁴⁰ Para mayor información ver Doebele (1984), Youngman y Malme (1994), Forster (2000), Addelson (2000) y Keal (2000).

⁴¹ Para mayor información ver Pahn (2000) y Hong (2003).

Hay casos interesantes de introducción de impuestos sólo al suelo en Estonia, Latvia y Ucrania, basados cada vez más en precios de mercado conforme este se va activando. En el caso de la Federación Rusa han transitado por diversos esquemas de impuesto predial, buscando llegar a sofisticados modelos de valuación basados en el mercado; es interesante ver como la introducción de modelos occidentales no necesariamente está funcionando, por ejemplo la propiedad privada de vivienda es frecuentemente despreciada por los inquilinos y la introducción de una planeación basada en zonificación de usos del suelo no está resultando fácil⁴².

f) América Latina

Esta región resulta paradigmática pues presenta situaciones un tanto cuanto extremas. Es una región con población de ingresos medios, pero entre las más injustas del mundo. Lo que predominan son precios del suelo eminentemente urbanos pero sus políticas de suelo tienden a ser débiles aunque hay excepciones.

En esta región es donde se puede establecer más claramente una asociación entre una gran riqueza del suelo urbano proveniente de privilegios de localización creados colectivamente pero acaparados de manera particular. Esto debe estar alimentando la concentración del producto del país y haciendo de la región sea una de las más injustamente distribuidas del mundo. La propiedad inmobiliaria es gravada muy poco por lo tanto por esa vía la concentración de la riqueza inmobiliaria no alcanza a redistribuirse de manera tal que compense esa inequidad. En la mayoría de América Latina prolifera la propiedad privada tanto dentro de las ciudades como en la periferia hacia donde estas crecen. No obstante existen casos de propiedad pública y en ocasiones propiedad colectiva de comunidades indígenas o campesinas que es aprovechada a veces a favor de la colectividad a veces a favor de inversionistas particulares. Prolifera así mismo una ocupación informal del suelo y con frecuencia programas de regularización de la propiedad adoptando el modelo de la propiedad privada.

La región también se caracteriza por la variedad de políticas de accesibilidad al suelo que buscan paliar la gran inequidad que el contexto genera en este tema. En las de corte tradicional se encuentran las de la tolerancia a la ocupación de suelo sin servicios al margen de las reglas formales, en varios casos reforzadas con programas de regularización de títulos, algunos masivos como los de Perú y México, este último celebrando sus tres décadas de su institucionalización. Otro esquema ha sido el de la oferta de vivienda pública que facilita acceso a estratos de población más bien medios y que ha sido acompañado o sustituido por subsidios por la vía de créditos blandos o de apoyos directos, como sucede en el caso más notorio de Chile que ha implantado uno de los programas más amplios de subsidio a la vivienda de la región. Como hemos comentado arriba, los efectos de estas políticas sobre la recuperación y redistribución de precios del suelo tiende a ser contraproducente y es probable que sólo exacerben la distribución in-equitativa del producto de esos países⁴³.

Sin embargo hay casos en los que se han tomado medidas importantes para mejorar la accesibilidad al suelo urbano. México en las décadas de los setentas y ochentas aprovechaba los terrenos en propiedad colectiva, los "ejidos", para organizar oferta masiva de lotes para

⁴² Para mayor información ver Bahl (1998), Tomson (2000), Malme y Youngman (2001), Bird y Slack (2002), Limonov (2002), Overchuck (2004).

⁴³ Ver, por ejemplo Gilbert (1996), Doebele (1997), Scornik (2000), Rolnik (2001), Calderón (2002), Durand-Leserve y Royston (2002), LILP (2002), Payne (2002), Abramo (2003), Sabatini (2003), UN Habitat (2003), Smolka (2003) y Fernandes y Smolka (2004).

varios usos del suelo, incluyendo suelo para pobres, no obstante, a partir de los noventa ha permitido la privatización de esas tierras lo que ha dificultado el acceso de suelo a varios usos del suelo incluyendo no sólo al de los pobres sino hasta para usos públicos⁴⁴.

Sin embargo hay países donde la situación está cambiando. Probablemente el caso más avanzado sea el de Colombia que ha instrumentado un fuerte impuesto al incremento de precios del suelo y ha introducido el reagrupamiento parcelario obligatorio e incluso con una equi distribución de cargas y beneficios del suelo desarrollado. Posiblemente al parejo se encuentra Brasil que ha consolidado un amplio menú de instrumentos del suelo en su Estatuto de la Ciudad que propicia impuestos crecientes a tierra vacante, venta de derechos de construcción, institucionalización de urbanizadores sociales, inter-ligado de proyectos comerciales con sociales y públicos y fórmulas de regularización colectiva de tierra. Finalmente debe mencionarse el caso de Cuba donde la propiedad gubernamental de suelo permite el arrendamiento a largo plazo para inversiones privadas, donde la renta es dedicada para proyectos sociales y de rescate de centros históricos⁴⁵.

5. A MANERA DE RECAPITULACION

Como hemos destacado en la parte inicial de este ensayo, para poder reconocer si existe un entorno favorable para que haya acceso al suelo bien ubicado, servido y seguro hay que reconocer si existen políticas del suelo que lo permitan. Para que esto suceda se necesita reconocer que un elemento, si bien no el único si central, de la accesibilidad tiene que ver con el precio del suelo. Hemos ofrecido como interpretación para entender el fenómeno que el precio del suelo refleja de manera preponderante los privilegios de localización con que cada terreno cuenta. Dichos privilegios son creados por la sociedad en su conjunto y en principio deben ser recuperados por la sociedad. Sin embargo, en muchos países parte de dicho precio es cedido a propietarios individuales, en algunos casos se les cede poco en otros se les cede casi la totalidad. Esto implica que una parte del esfuerzo de la sociedad es apropiado en mayor o menor medida por propietarios específicos y otra parte es recuperada para beneficio de la colectividad. Hemos insinuado que la proporción en que ese reparto se da puede ser uno de los factores que ayuden a explicar la equidad o inequidad con que la riqueza de un país es distribuido entre sus pobladores. Si existe una política fuerte de recuperación, por las vías que sean, fiscales, regulatorias o directas, es posible que esta se refleje en una mejor distribución del ingreso de un país y que eso también se relacione con una mejor accesibilidad al suelo bien ubicado, servido y seguro.

Hemos enumerado una amplia gama de políticas públicas que inciden en la accesibilidad al suelo urbano. Las hemos organizado en:

1. Aquellas que mejoran las condiciones de la demanda de suelo pero que corren el riesgo de que redunden en un incremento de los precios y/o que sólo beneficie a los particulares, sin mejorar la calidad del suelo al que se tiene acceso sino que incluso empeorándolo. Entre

⁴⁴ Ver por ejemplo Iracheta y Smolka (2000).

⁴⁵ Ver, por ejemplo Copes y Rybeck (2000), Doebele (1997), García y Núñez (2001), Jaramillo (2001), Jordán y Simioni (2003), Maldonado y Smolka (2003), Rolnik (2001), Sandroni (2001) Scornik (2000), Smolka y Amborsky (2000), Smolka y Furtado (2001), Smolka y Furtado (2003), Uffen (2004).

ellas hemos mencionado los subsidios a la vivienda y la zonificación con usos del suelo más rentables.

2. Aquellas que sacrifican la calidad de la oferta de suelo para empatar el precio con la capacidad de pago de los adquirentes y que tiene dos efectos: no sólo el de empeorar la calidad del suelo adquirido sino el aumento del precio mismo del suelo. Entre estas políticas se encuentran la desregulación de mercados, la sub-estandarización del tamaño de los espacios y de los servicios urbanos, la exclusión de usos públicos, ecológicos y sociales, la universalización de la regularización de títulos y la desgravación fiscal tanto de impuestos como de cuotas y otras contribuciones. En pocas palabras estas políticas generan suelo malo y caro.
3. Aquellas que propician una oferta barata, bien localizada, servida y segura de suelo para todos los usos, las cuales implican el establecimiento de responsabilidades u obligaciones a la propiedad del suelo, que reducen la especulación y los precios de acceso al suelo y que socializan los privilegios de localización de los terrenos. Entre ellas se encuentran el gravar vigorosamente al suelo, vender públicamente los derechos de construcción y establecer la asociación obligatoria de propiedades, que sea incluyente de usos públicos, sociales y ecológicos.

Queremos recapitular el análisis que hemos hecho sobre las regiones del mundo. Destacamos que hay un grupo de regiones pobres o con ingresos medios, donde la accesibilidad al suelo urbano es difícil pero no la más grave del mundo y que ello se debe a que los privilegios de localización cristalizados en las ciudades no parecen ser significativos. En estos casos, las políticas en torno al suelo urbano no requieren ser, y no lo son en la mayoría de los casos, políticas fuertes. Este parece ser el caso de África, Medio Oriente y muchas partes de Asia.

En el otro extremo están aquellas regiones del mundo que disfrutan de ingresos medios o altos que están mejor distribuidos. Allí existe una considerable riqueza del suelo pues los privilegios de localización se concentran en las ciudades. En estos países podemos adivinar una amplia accesibilidad al suelo bien ubicado, servido y seguro debido a las fuertes políticas de suelo urbano, muy diversas y creativas. Unas son por la vía de la propiedad gubernamental, otras por la vía de impuestos fuertes y otras más por la vía de las importantes obligaciones a la propiedad. Tal parece ser el caso de los países industrializados y los países ex-socialistas.

Entre estos dos extremos se encuentra el caso paradigmático de América Latina. Es paradigmático porque tal vez sea la región más inequitativa del mundo, la que concentra altos precios del suelo en su ambiente eminentemente urbano y presenta y ha presentado históricamente políticas débiles en materia del suelo. Hemos insinuado que uno de los factores que posiblemente contribuyan con la inequidad de la región es precisamente la tolerancia a que los privilegios de localización creados por la sociedad sean acaparados por particulares específicos. No obstante la situación extrema de la región ya no parece ser tolerable y hay países que han iniciado un trabajo pionero como Colombia, Brasil y Cuba (posiblemente de manera precautoria) para equilibrar la balanza y propiciar una mejor accesibilidad al suelo urbano. Las políticas que están introduciendo son creativas y con la intención de evitar que resultados contraproducentes.

En suma la región del mundo más propicia para la innovación de procesos sería América Latina, pues sus condiciones son comparativamente las menos propicias para una adecuada accesibilidad al suelo urbano, y los problemas que causa no podrán ser sostenibles por mucho tiempo. El reto que la región enfrenta es el de seleccionar el conjunto de políticas adecuadas

que eviten resultados contraproducentes. Muchas de las políticas recomendadas por organismos internacionales son del tipo que propenden a producir resultados indeseados en el largo plazo. Las políticas de reducción de estándares en la transformación de suelo urbano son en esencia degradantes de las condiciones de vida. Las políticas de fortalecimiento de la demanda pueden ser buenas siempre y cuando previamente se controle la especulación del suelo para evitar que la fomenten. Las políticas de mejora de la transformación del suelo urbano parecen ser las que deben adoptarse y son las que los países pioneros de América Latina están adoptando y son los que operan en los países industrializados y es-socialistas. Tal vez sea prematuro evaluar efectos positivos en los casos pioneros de América Latina, los indicadores generales aun no cambian y una revisión de este tipo debe repetirse en un plazo largo; sin embargo los países que ha adoptado políticas similares desde tiempo atrás parecen presentar mejores condiciones de acceso al suelo urbano.

El estudio que hemos presentado destaca algunas vinculaciones que desde luego tienen que seguirse estudiando y desde luego que requieren un trabajo estadístico cuidadoso. Sin embargo, como lo hemos destacado, nuestros encuentros permiten establecer la hipótesis inicial de que existe un tipo de políticas que mejora las condiciones de acceso al suelo y que esas se centran en la recuperación del estado de los precios del suelo provenientes de los privilegios de localización creado por la sociedad, lo que cada vez más se ha dado en llamar recuperación de plusvalías del suelo, y que practican aquellas regiones del mundo donde las condiciones de equidad son mayores.

El tema no es trivial pues es de suma trascendencia para el mundo el echar a andar todas las políticas públicas que reviertan la creciente tendencia de creación de masas de pobres a la par del surgimiento de grandes riquezas individuales. Uno de los elementos centrales de estas políticas es la política de suelo que no se puede dejar a las fuerzas des-reguladas del mercado, simplemente porque no es una mercancía común. Si se desea repetir un siglo XX que produjo ciudades duales con mares de suelo urbano miserable, salpicado de islas de suelo urbano en excelentes condiciones, no tiene caso innovar procesos de acceso al suelo. Si se desea revertir la tendencia, se requiere innovar las reglas del juego de la gestión del suelo urbano.

Referencias y Bibliografía complementaria

- Abramo, Pedro (2001) *Cidades em transformacao: Entre o plano e o mercado*, trad. Fernanda Furtado, ed. Carlos Quintanilla, IPPUR Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidad Federal do Rio de Janeiro, Prefeitura do Rio, Secretaria Municipal de Urbanismo, Rio de Janeiro.
- Abramo, Pedro, org. (2003) *A cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*, eds. Librería Sette Letras, Fundacao Carlos Chagas Filho de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Lincoln Institute of Land Policy, Rio de Janeiro.
- Addelson, Robert, ed. (2000) *Land-value taxation around the world*, tercera edición, ed. Blackwell publishers, Malden, MA y Oxford.
- Ahene, Roxford (2000) "Nations of Eastern Africa" en *Land value taxation around the world*, tercera edición, pp. 273 a 298, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Bahl, Roy (1998) "Land taxes versus property taxes in developing and transition countries", en Netzer, Dick, *Land value taxation: Can it and will it work today?* pp. 141a 171, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Bahl, Roy y Johannes Linn (1992) *Urban Public Finance in developing countries*, ed. The World Bank y Oxford University Press, Washington, D.C. Nueva York.
- Bell, Michael y John Bowman (2002) "Property taxation challenges in post-apartheid South Africa", en *Land Lines*, julio 2002, vol. 14, no.3, pp. 8 a 11, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.

- Bird, Richard y Enid Slack (2002) "Land and property taxation around the world: A review" en *Journal of property tax assessment and administration*, vol. 7, no. 3. pp. 31 a 80, ed. International Property Tax Institute, Toronto.
- Bistráin, Guillermo, coord. (2000) *Instrumentos para el desarrollo urbano*, ed. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
- Bourassa, Steven y Yu-Hung Hong, eds. (2003) *Leasing public land*, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Brown, James, ed. (1997) *Land use and taxation: Applying the insights of Henry George*, eds. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Calderón Cockburn, Julio (2002) "The mystery of credit", en *Land Lines*, abril 2002, vol. 14, no.2, pp. 5 a 8, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Caulfield, Janice (2001), "Taxation and equity within metropolitan areas" en OCED, *Cities for citizens ECDE* (Organization for Cooperation and Economic Development), *Cities for citizens*, Anexo: Estudio I pp. 175 a 197, ed. OCED, París.
- Clichevsky, Nora, ed. (2002) *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Connellan, Owen y Nathaniel Lichfield (2000) "Great Britain" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*, tercera edición, pp. 239 a 257, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Copes, John y Rybeck, Walter (2000) "Jamaica and other Caribbean states" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*, tercera edición, pp. 111 a 127, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Ding Chengri (2004) "The effects of land acquisition on China's Economic Future", en *Land Lines*, enero 2004, vol. 16, no.1, pp. 11 a 13, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Ding Chengri y Gerrit Knaap (2003) "Urban land policy reform in China" en *Land Lines*, abril 2003, vol. 15, no.2, pp. 1 a 3, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Doebele, William (1984) *Land readjustment*, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Doebele, William (1997) "Land use and taxation issues in developing countries" en Brown, James (ed.) *Land use and taxation: Applying the insights of Henry George*, pp. 57-69 ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Dunkley, Godfrey (2000) "Republic of South Africa" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*, tercera edición, pp. 299 a 311, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Durand-Leserve, Alain y Lauren Royston, eds. (2002) *Holding their ground: Secure land tenure for the urban poor in developing countries*, ed. Earthscan Publications, Londres y Sterling VA.
- Fernandes, Edésio y Martim Smolka (2004) "Land Regularization and Upgrading Programs Revisited" en *Land Lines*, julio 2004, vol. 16, no.3, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Forster, Geoffrey (2000) "Australia" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*, tercera edición, pp. 399 a 416, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- García Pleyán Carlos y Ricardo Núñez Fernández (2001) "La Habana se rehace con plusvalías urbanas" en Smolka, Martim y Fernanda Furtado (eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, pp. 99 a 120, eds. Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile y Cambridge, Mass.
- George, Henry (1879) *Progreso y Miseria: indagación acerca de la causa de las crisis económicas y del aumento de la pobreza con el aumento de la riqueza. El remedio*, cuarta edición en español, 1996 (trad. Argente del Castillo, Baldomero), ed. Robert Shakelbach Foundation, Nueva York.
- Gilbert, Alan (1996) "Land, housing and infrastructure in Latin America's major cities" en Gilbert, Alan, ed., *The Mega-city in Latin America*, pp. 73-109, eds. The United Nations University, Tokio.
- Goldberg, David (2003) "Urban renewal in a South African township", en *Land Lines*, octubre 2003, vol. 15, no.4, pp. 5 a 8, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Greenstein, Rosalind y Weiwel, Wim (2000) *Urban-Suburban interdependencies*, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Harvey, David (1973) *Social justice and the city*, ed. Edward Arnold Publishers, London.
- IMF (International Monetary Fund) (2000) *Government finance statistics yearbook 2000*, ed. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2002) *International financial statistics*, vol. LIV, 2002, ed. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2003 a) *International financial statistics*, vol. LVI, No. 10, octubre 2003, ed. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2003 b) *World Economic Outlook Database*, en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/02/data/index.htm>.
- Iracheta, Alfonso y Martim Smolka (2000) *Los pobres de la ciudad y el suelo*, eds. Lincoln Institute of Land Policy y El Colegio Mexiquense, Cambridge Mass y Toluca.
- Jaramillo, Samuel (1994) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, eds. Ediciones Uniandes e Instituto Agustín Codazzi, Santa Fe de Bogotá.

- 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 Smolka, Martim y Fernanda Furtado (eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, pp. 71 a 98, eds. Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile y Cambridge, Mass.
- Jordán, Ricardo y Daniela Simioni, comp. (2003) *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, ed. Organización de la Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Cooperazione Italiana, Santiago de Chile.
- Keall, Robert (2000) "New Zealand" en *Land value taxation around the world*, tercera edición, pp. 417 a 438, ed. Blackwell Publishers, Malden Mass y Oxford.
- Lam, Alven (2000) "Republic of China (Taiwan)" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*, tercera edición, pp. 327 a 336, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Leffman, Ole y Karsten Larsen (2000) "Denmark" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*, tercera edición pp. 185 a 204, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- LILP (2002) *Access to land by the urban poor: 2002 round table*, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Limonov, Leonid (2002) "Land reform and property markets in Russia", en *Land Lines*, abril 2002, vol. 14, no.2, pp. 1 a 4, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Maldonado Copello, María Mercedes y Martim Smolka (2003) "Using value capture to benefit the poor: The Usme project in Colombia", en *Land Lines*, julio 2003, vol. 15, no.3, pp. 15 a 17, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Malme, Jane y Youngman, Joan (2001) *The development of property taxation in economies in transition: Case studies from central and eastern Europe*, eds. World Bank Institute y Lincoln Institute of Land Policy, Washington, D.C. y Cambridge, Mass.
- Manning, H.J. y Ciaran O'Fairchaellaigh (2000) "Papua New Guinea" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*, tercera edición, pp. 385 a 395, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Massey, Doreen (1977) "Análisis de la propiedad capitalista del suelo: Una investigación sobre el caso de Gran Bretaña" in Martínez Pardo, Maite (1985) *Estudios sobre renta del suelo*, pp.135-170, ed. Comunidad de Madrid, Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, Madrid.
- Mattson, Hans (2003) "Site leasing in Sweden: A tool to capture land value", in Bourassa, Steven y Yu-Hung Hong, eds. (2003) *Leasing public land*, pp. 83 a 98, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Needham, Barrie (2003) "One hundred years of public land leasing in the Netherlands", in Bourassa, Steven y Yu-Hung Hong, eds. (2003) *Leasing public land*, pp. 61 a 82, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Netzer, Dick, ed. (1998) *Land value taxation: Can it and will it work today?* ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Oates, Wallace, ed. (1998) *Local government tax and land use policies in the United States: Understanding the links*, eds. Edward Elgar Publishing, Lincoln Institute of Land Policy, Northampton y Cambridge, Mass.
- OCED (Organization for Cooperation and Economic Development) (1992) *Urban land markets: Policies for the 1990's*, eds. OCED, Paris
- Overchuck, Alexey (2004) "Mass valuation of land in the Russian Federation", en *Land Lines*, abril 2004, vol. 16, no.2, pp. 6 a 7, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Phang, Sock-Yong (2000) "Hong Kong and Singapore", en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*, tercera edición pp. 336 a 352, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Payne, Geoffrey (2002) *Land, rights and innovation: Improving tenure security for the urban poor*, eds. ITDG Publishing, Londres.
- Powelson, John (1987) *The Story of Land: A world history of land tenure and reform*, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Mass.
- PUEC (2002) "Polígonos de actuación concertada", estudio elaborado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad para la Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F.
- Ricardo, David (1821) *Principios de Economía Política y Tributación*, segunda reimpresión 1973 de la primera edición en español, 1959, ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Rolnik, Raquel (2001) *El Estatuto de la Ciudad: Nuevas Herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*, (trad. Marcelo Canoca) eds. Caiza Económica Federal, Instituto Polis, UN_Habitat, Brasilia.
- Rybeck, Walter (2000) "The United States" en Addelson, Robert, ed., *Land value taxation around the world*, tercera edición, pp. 137 a 182, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Sabatini, Francisco (2003) *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, serie azul 35 del Instituto de Estudios Urbano y Territoriales, ed. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Sandroni, Paolo (2001) "Plusvalías urbanas en Brasil: Creación, recuperación y apropiación en la Ciudad de Sao Paulo", en Smolka, Martim y Fernanda Furtado (eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, pp. 37 a 70, eds. Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile y Cambridge, Mass.

- Scornik Gernstein, Fernando (2000) "Argentina" en Addelson, Robert, ed., Land value taxation around the world, tercera edición, pp. 49 a 63, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Smolka, Martim (2003) "Informality, urban poverty and land market prices", en Land Lines, enero 2003, vol. 15, no.1, pp. 4 a 10, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Smolka, Martim y David Amborski, (2000) Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana, Working Paper documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, <http://www.lincolninst.edu/searchresults.asp> ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Smolka, Martim y Fernanda Furtado (2001) "Lessons from the Latin American experience with value capture", en Land Lines, julio 2003, vol. 13, no.4, pp. 5 a 7, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Smolka, Martim y Fernanda Furtado (eds.), (2001) Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano, eds. Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile y Cambridge, Mass.
- Smolka, Martim y Fernanda Furtado (2003) "The value capture debate in Latin America en Land Lines", julio 2003, vol. 15, no.3, pp. 12 a 15, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Smolka, Martim y Francisco Sabatini (2000) "The land market deregulation debate in Chile", en Land Lines, enero 2000, vol. 12, no.1, pp. 1 a 3, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Tomson, Aivar (2000) "Estonia" en Addelson, Robert, ed., Land value taxation around the world, tercera edición, pp. 205 a 210, ed. Blackwell Publishers, Malden MA y Oxford.
- Uffen, Frank (2004) "Implementing waterfront redevelopment in Amsterdam and Havana", en Land Lines, abril 2004, vol. 16, no.2, pp. 8 a 18, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- UN Habitat (2003) The challenge of slums: Global report on Human settlements 2003, ed. United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.
- WB (The World Bank) (2002) World development indicators 2002, CD-ROM, ed. World Bank, Washington, D.C.
- WB (The World Bank) (2003) Land policies for growth and poverty reduction: A World Bank policy research report. The World Bank y Oxford University Press, Washington, D.C. y Oxford.
- Youngman, Joan y Malme Jane (1994) An international survey of taxes on land and buildings, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Organization for Economic Co-operation and Development, International Association of Assessing Officers, Kuwer Law and Taxation Publishers, Deventer y Boston.
- Yu-Hung Hong (2003) "Policy Dilemma of capturing land value under the Hong Kong public leasing system", en Bourassa, Steven y Yu-Hung Hong, eds. (2003) Leasing public land, pp. 151 a 176, ed. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Zeledón, Aída (2002) "Reflexiones en torno al marco jurídico urbano en el Salvador", mimeo, ponencia presentada en el "Segundo Seminario Internacional 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, el 4 y 5 de Julio de 2002, México, D.F.