
medio ambiente y desarrollo

Previniendo la informalidad
urbana en América Latina y el
Caribe

Nora Clichevsky



NACIONES UNIDAS



**División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos**

Santiago de Chile, mayo de 2006

Este documento fue preparado por la consultora Nora Clichevsky, en el marco del proyecto CEPAL “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322858-9

LC/L.2472-P

Nº de venta: S.05.II.G.218

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. La gestión del suelo privado	13
1. Las posibilidades brindadas por los nuevos marcos legales del nivel nacional	13
2. Política normativa y generación de recursos públicos.....	17
A. Las operaciones interligadas	18
B. El “suelo creado” como concesión del derecho de construir por encima del coeficiente de aprovechamiento básico	19
C. La transferencia de derechos de construcción.....	21
D. El derecho de superficie	22
E. El consorcio inmobiliario.....	22
F. Las operaciones urbanas	23
G. El cobro de valorización generada por el Estado	24
3. La dinamización de tierra vacante	27
A. Instrumentos normativos	28
B. Instrumentos tributarios.....	31
4. Producción de tierra en asociación publico– privado	34
II. Las políticas destinadas a las tierras fiscales	37
1. Reutilización de activos innecesarios	37
2. Las reservas territoriales	39
3. El derecho de preferencia de compra para viabilizar las RT	47
III. Conclusiones y recomendaciones	49
Bibliografía	53
Anexos	57

Anexo 1	Aplicación de nuevos instrumentos: NUEVO USME, Bogotá Colombia.....	59
	Serie medio ambiente y desarrollo: números publicados.....	65

Índice de cuadros

Cuadro 1	Brasil. Implementación de instrumentos urbanísticos por los Municipios.....	35
----------	---	----

Siglas

AEIS	Áreas de Especial Interés Social, Brasil
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
AUOP	Áreas de Urbanización y Ocupación Prioritarias, Porto Alegre, Brasil
CAEIHIS	Comisión de Evaluación de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, Brasil
CFI	Consejo Federal de Inversiones, Argentina
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, Brasil
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia
CORETT	Comisión (ex Comité) para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, México
CRAV	Comisión de Reforma Agraria y Vivienda, Perú
DGSRT	Dirección General de Suelo y Reservas Territoriales, México
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Bogotá, Colombia
EC	Estatuto da Cidade, Brasil
FIFONAFE	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, México
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda, Colombia
FOS	Fraccionamientos de Objetivo Social, México
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Colombia
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, México
INDECO	Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, México
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Colombia
IPTU	Impuesto Progresivo Territorial Urbano, Brasil
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos, México
LILP	Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, USA.
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Colombia
ONABE	Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado, Argentina
PA	Procuraduría Agraria, México
PAC	Polígonos de Actuación Concertada, México
PISO	Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano, México
PNDU-OT	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, México
POT	Plan de Ordenamiento Territorial, Colombia
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, México
PROGA	Programa para la Gestión Eficiente de Activos Públicos, Colombia
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad, México
PROTIERRA	Programa de Tierras, Provincia de Buenos Aires, Argentina
PUA	Plan Urbano Ambiental, Buenos Aires, Argentina
RAN	Registro Agrario Nacional, México

RT	Reservas Territoriales, México
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social, México
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, México
SEHAB	Secretaria de Habitacao, Sao Paulo, Brasil
SMLV	Salarios Mínimos Legales Vigentes, Colombia
SNSVDU	Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano, México
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria, México
SULI	Programa Suelo Libre, México
TA	Tribunales Agrarios, México
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UGEIF	Unidad de Gerenciamiento Efectivo Inmuebles Fiscales, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires, Argentina
VIS	Vivienda de Interés Social, Colombia
ZEIS	Zonas de Especial Interés Social, Brasil

Resumen

Este trabajo expone las posibilidades existentes en los distintos países de la región para que mayor cantidad de población pueda acceder al suelo de manera legal, a través del mercado o por políticas del Estado. Se presentan diversos instrumentos tendientes a mejorar las condiciones de acceso de la población más pobre que se han elaborado y, en parte implementado en algunos países de la región, y que, aplicados convenientemente, podrían servir a tal fin también en otros. Muy pocos países han implementado políticas tendientes a mejorar el acceso al suelo de forma legal por parte de la población pobre urbana.

Brasil, Colombia y México son los países que más han elaborado y en parte, implementado, políticas en tal sentido. En ellos, los cambios en los marcos legales producidos desde fines de la década del ochenta del siglo pasado, incluidas sus Constituciones nacionales, han posibilitado las mismas. En el resto de los países de la región, las políticas han sido erráticas, dependiendo de los gobiernos –en especial, locales– y su intencionalidad de promover políticas para mejorar las condiciones de vida de la población de menores ingresos.

Los instrumentos estudiados se han dividido en dos tipos. Por una parte los que se relacionan con tierra privada, y son los instrumentos normativos, y los que incorporan mecanismos de obtención de recursos por parte del Estado: tributarios; captación de las valorizaciones producidas en terrenos privados por acciones estatales; asociaciones público–privado para realizar loteos destinados a la población de bajos ingresos o para llevar adelante operaciones urbanas. Por otra parte los instrumentos para la tierra fiscal, básicamente la utilización de activos del Estado, y la constitución de banco de tierras –o reservas territoriales– a partir de compra, canje, juicios de apremio, y otros.

Introducción

Esta publicación forma parte de una investigación más amplia sobre el acceso al suelo urbano en la región realizado en el marco del Proyecto: “Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones gubernamentales en América Latina y el Caribe”, desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, cuyo objetivo ha sido la caracterización de la pobreza y precariedad urbana en la región, el diseño de políticas y programas nacionales y locales para la superación de la pobreza y precariedad urbana, y el diseño de estrategias para el financiamiento y la institucionalización de la acción de los gobiernos locales en esta materia.

En América Latina la población que vive en la ilegalidad / informalidad con relación al suelo urbano¹ llega a aproximadamente al 40% en muchas áreas urbanas. Los Programas de regularización que se están implementando en la región desde hace décadas, pero más intensamente a partir de los años noventa del siglo pasado, no han podido aun, en muchos países, modificar la tendencia al aumento de la población urbana viviendo en distintas formas de ilegalidad –sea dominial o urbana.

La magnitud de esta ilegalidad es debida al aumento de la población pobre urbana, a factores intrínsecos al funcionamiento del mercado de tierra urbana –con sus distintos agentes privados que

¹ En este trabajo, definimos al suelo urbano/tierra urbana, como una porción de tierra rural que ha sido convertida en urbana, según las regulaciones vigentes en cada realidad, que posee infraestructura básica y ambiente natural adecuado, sin riesgos y cuyos ocupantes poseen seguridad en la tenencia para la ocupación y el uso del mismo (escritura pública u otro tipo de instrumento jurídico, según las distintas realidades de la región).

actúan en los submercados legales e ilegales y el Estado que escasamente regula y realiza puntuales intervenciones directas—, pero también al desempleo, a la precarización del mismo, a la consecuente disminución de ingresos de los trabajadores (Clichevsky, 2003).

El mercado legal de tierra urbana es cada vez más restrictivo para la población de menos ingresos. Los cambios experimentados en el mismo durante los años noventa del siglo pasado han sido definidos por las nuevas necesidades del capital productivo —cambios en los usos del suelo por las actividades residenciales, de comercialización y recreación— y del capital financiero —dado los requerimientos de suelo para realizar grandes inversiones en áreas urbanas. Estas dinámicas han estado articuladas también a las diferentes formas de regulación del Estado en materia de suelo urbano. Solo en algunos países se han articulado las políticas de las grandes inversiones con las posibilidades de acceso a los sectores de menores ingresos, como se muestra en algunos casos de Brasil, desde la década de los ochenta y en Colombia, más recientemente.

Los procesos políticos y económicos en los últimos 15 años han evolucionados de manera diferentes en los países de la región. Sin embargo, ciertos rasgos comunes, como las reformas del Estado, la descentralización hacia los gobiernos locales y la política de ajuste fiscal —que ha involucrado, en algunas realidades, la venta de las tierras fiscales— se han implementado en la mayoría de los países. Aunque dichos procesos, especialmente en lo político, han definido políticas urbanas e instrumentos distintos, algunos de los cuales podrían significar posibilidades de mejora de acceso al suelo urbano para la población de bajos ingresos, ellos han tenido escasa implementación. En los casos en que se han implementado, la repercusión ha estado mínima en cuanto a la apertura del mercado legal del suelo para esta población. Es que la actuación sobre la prevención de la informalidad urbana no ha sido prioridad de los gobiernos; solo algunos Estados nacionales, Colombia, México, en parte Brasil, y en mayor medida, gobiernos sub-nacionales en dichos países y en otros, como Argentina, han implementado políticas en tal sentido;² tampoco las políticas de los agentes internacionales de crédito han estado interesadas en esta cuestión, como sí lo han estado con la regularización del suelo urbano.

Sólo en algunas realidades, las políticas sobre gestión del suelo comienzan a ocupar un lugar en la política urbana, a partir de la crisis de la planificación tradicional y el énfasis en la gestión (Rofman y Clichevsky, 1991; Lungo y Rolnik, 1998). Desde los técnicos —en algunos casos trabajando con la comunidad, participando en agrupaciones de la sociedad civil o partidos políticos— se comienzan a definir diferentes políticas urbanas, a partir de otros paradigmas. Este nuevo modelo parte del planteamiento de que la ciudad se produce por una multiplicidad de agentes que deben concertar sus acciones, generando un pacto social. Presupone una revisión permanente para ajustes o adecuaciones y de un seguimiento a la dinámica de la producción y reproducción de la ciudad. La desarticulación histórica entre la política urbana, y las políticas de regulación o intervención directa en el mercado de tierra se han tratado de modificar durante los últimos años. Pero, aunque hay ejemplos de articulación entre ambos, aun son difíciles de aplicar.³

Tomando los factores macroeconómicos que influyen en la imposibilidad de acceso de la población pobre a una porción de suelo legal como variable independiente (dado que no es nuestro tema de atención), este trabajo ha examinado el desempeño de algunos instrumentos de gestión del suelo urbano en función de la prevención de la informalidad. Interesa señalar que prevenir la

² Este estudio se ha realizado con información secundaria, sólo se ha podido recolectar algunas experiencias a nivel nacional y municipal, por lo que no quiere ser exhaustivo de todas las experiencias de la Región.

³ También la planificación urbana y medio ambiental están vinculadas por una relación débil, que no se ha podido modificar en décadas, a pesar que a partir de 1972, se lo ha intentado, en algunas realidades. Pero lo cierto es que ya han pasado más de 10 años de la Conferencia de Río de Janeiro y los resultados de articulación o, por lo menos una cierta vinculación entre las políticas urbanas (incluidas las de subdivisión, uso y ocupación del suelo) y las políticas ambientales tienen aun muy escasa relación. Ello significa que en muchos casos se interviene desde la planificación urbana, o desde programas urbanos de regularización dominial, por ejemplo, sin considerar las relaciones entre el ambiente natural y el construido.

informalidad para poder tener una ciudad más inclusiva, exige conocer la incidencia de los cambios ocurridos recientemente en el Estado y la economía y cómo los mismos se han vinculado – dialécticamente– a los propios cambios en el funcionamiento de los mercados de tierra. Ello permitirá definir nuevas formas de gestión específicamente para la tierra urbana y los instrumentos que ésta requiere.

Impedir o por lo menos, minimizar la multiplicación de la informalidad, significa la necesidad de implementar varios instrumentos articulados entre sí –de intervención directa, a través de regulaciones y/o instrumentos tributarios– y con la política urbana en su conjunto, e implica la dinamización de la tierra urbana privada en el mercado legal así como utilizar la tierra fiscal.

Este trabajo expone las posibilidades existentes en los distintos países de la región para que mayor cantidad de población pueda acceder al suelo de manera legal, a través del mercado o por políticas del Estado. Se presentan diversos instrumentos tendientes a mejorar las condiciones de acceso de la población más pobre que se han elaborado y, en parte implementado en algunos países de la región, y que, aplicados de determinada forma, podrían servir a tal fin, y se realizan algunas recomendaciones.

I. La gestión del suelo privado

1. Las posibilidades brindadas por los nuevos marcos legales a nivel nacional

Escasos países en la región poseen legislaciones a nivel nacional que contengan instrumentos para la prevención de la informalidad, tanto sea de forma directa como indirecta. Colombia, Brasil, y en menor medida México, se destacan por haber aprobado normas que significan un cambio en cuanto a las acciones a realizar sobre la tierra urbana, tanto privada como fiscal. Sus resultados no son aun los esperados según los objetivos de las mismas, especialmente en los dos primeros países. Otros poseen instrumentos más débiles o parciales y, en muchos casos, aplicados solo en ciertas provincias o ciudades o que han funcionado en determinados periodos; asimismo, se han desaprovechado oportunidades en función de los objetivos de los gobiernos que han implementado las políticas. Tal es el caso de Argentina, por ejemplo, a partir de las posibilidades brindadas por la Ley de Emergencia Económica para la venta de activos en tierras fiscales de todo el país.

En Colombia, el ordenamiento territorial y la regulación de tierra privada han sido tema de la legislación desde mediados del siglo XX. Durante casi cuatro décadas fue discutida y finalmente aprobada la Ley de Reforma Urbana⁴ en el año 1989.

⁴ Ley N° 9.

La misma contiene cuatro grandes temas: planificación; mecanismos de intervención estatal en el mercado de tierras; vivienda de interés social e instrumento financieros. Los municipios son los encargados de aplicar la mayoría de los nuevos instrumentos, en especial los relacionados a los mecanismos de intervención sobre el mercado de tierras y los aspectos financieros. Asimismo, sienta las bases legales para regular desde el Estado los mercados de tierras urbanos y favorecer a los sectores de menores recursos (Maldonado, 2003).

Posteriormente, y luego de un largo proceso de acciones legales, desarrollos técnicos, procesos de discusión y participación de la ciudadanía, encaminado a dotar a Colombia de un nuevo marco para su desarrollo urbano, fue aprobada en 1997 la Ley de Desarrollo Territorial.⁵ La misma fue concebida como parte de un proceso de reestructuración de las instituciones nacionales, promoviendo la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial –POT–, de todos los municipios en el año 2001, los cuales tendrán una vigencia de 10 años. Así, dichos planes buscan garantizar la continuidad de grandes proyectos estructurales confiriendo racionalidad y efectividad en la acción del Gobierno en sus distintos niveles e iniciando una nueva relación de las administraciones locales con el desarrollo de las ciudades.

La mencionada ley pone en marcha instrumentos de gestión del suelo que se convierten en los primeros pasos del proceso hacia un desarrollo sostenible y equitativo, hacia una compatibilidad entre ordenamiento territorial y la regulación de la tierra urbana; y paralelamente, impulsa actuaciones estratégicas para canalizar y priorizar la inversión pública y promover la actuación privada en los proyectos de interés para la ciudad.

El POT se constituye en un instrumento específico de ordenamiento urbano, una figura completamente renovada de planeación física de la ciudad, que incorpora instrumentos seleccionados de gestión del suelo acorde con los preceptos de la nueva Constitución de 1991. Entre sus objetivos, establece la posibilidad de obtener recursos para financiar el desarrollo urbano a través del impuesto predial y contribuciones –valorizaciones, plusvalías–, sobre la propiedad de la tierra. Los atributos que se deben reflejar en su avalúo son la localización y características de los predios, el índice de aprovechamiento del suelo fijado por las normas urbanísticas del ordenamiento territorial.⁶ Se trata de obtener retribuciones o compensaciones hacia la ciudad por los beneficios que un propietario de la tierra haya logrado, tales como el derecho a construir o la valorización de los predios por decisiones administrativas de planeamiento. Para lograr eficiencia, compatibilidad y complementariedad, el ordenamiento territorial –definido en el POT– y la regulación de la tierra urbana deben estructurarse de manera específica, a partir del derecho de propiedad, sobre la cual se establecen las regulaciones acordadas por la sociedad para estructurar o financiar el desarrollo urbano.

El Plan de Desarrollo⁷ establece los lineamientos de política y los compromisos asumidos por cada alcalde ante la ciudadanía en su programa de gobierno, con una vigencia de 3 años. Las actuaciones privadas se regulan por las normas urbanísticas (usos y densidades) que limitan a los propietarios el desarrollo de los predios en la medida en que se precisa cual es el derecho a construir (uso y aprovechamiento) y cuales son las “contrapartidas” que el propietario debe entregar a la ciudad: cesiones, vías locales, equipamientos, afectaciones, plusvalías, entre otros. Así, el Plan determina el tipo de suelo en el cual es posible urbanizar, construir, cultivar, explotar, o proteger.⁸

⁵ Ley N° 338.

⁶ Lo que se pretende con estos instrumentos es lograr que al menos parte de la riqueza que produce la ciudad sea apropiada por la comunidad urbana, y no solamente por los propietarios particulares.

⁷ Definido por la misma Ley N° 338/97.

⁸ Dichas normas se convierten en un instrumento de regulación de la tierra, con la diferencia que no buscan obtener recursos como los impuestos y contribuciones (Lungo y Ramos, 2003).

En Brasil se produjeron cambios a nivel legislativo. En 1988 la Constitución incluyó el concepto de función social de la propiedad y dio inicio a la formación del sistema de derecho urbanístico, compuesto por: i) las normas constitucionales federales referentes a la política urbana, ii) la ley federal de desarrollo urbano, iii) el conjunto de normas sobre la política urbana establecidas en las Constituciones de los Estados, iv) la ley estadual de política urbana y la legislación estadual urbanística y v) el conjunto de normas municipales referentes a la política urbana, establecidas en las Leyes Orgánicas Municipales, en el Plan Director y en la legislación municipal urbanística.

La Constitución atribuye a los municipios la competencia privativa para legislar sobre asuntos de interés local, suplementar la legislación federal y estadual, y promover el adecuado ordenamiento territorial, mediante planeamiento y control del uso, parcelamento y ocupación del suelo urbano. El Plan Director es definido constitucionalmente como el instrumento básico de la política urbana. El Municipio⁹ es el principal responsable en promover la política urbana para ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad, garantizar el bienestar de sus habitantes y hacer cumplir a la propiedad urbana su función social, de acuerdo con los criterios e instrumentos urbanísticos.

Las tentativas de construcción de un marco regulatorio a nivel federal para la política urbana se remontan a las propuestas de Ley de Desarrollo Urbano elaboradas por el entonces Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano –CNDU– en los años setenta del siglo pasado. La necesidad de reconocer y legalizar la ciudad real fue una de las reivindicaciones enviadas al Congreso Constituyente de 1988 por el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana, en las cuales se hallaban contenidas las propuestas para viabilizar nuevos instrumentos urbanísticos de control del uso del suelo, para posibilitar el acceso a la tierra para todos los sectores sociales.¹⁰

A partir de este movimiento, por primera vez en la historia brasileña, la nueva Constitución incluyó un capítulo específico para la política urbana,¹¹ previendo una serie de instrumentos para la garantía –en el ámbito de cada municipio– del derecho a la ciudad, de la defensa de la función social de la misma y de la propiedad y democratización de la gestión urbana. El texto constitucional requería una legislación específica a nivel nacional, para que los principios e instrumentos enunciados en el mismo pudiesen ser implementados. Era necesario, por un lado, una reglamentación de los instrumentos; y, por otro, la elaboración obligatoria de los planos directores, en los cuales se incorporaran los principios constitucionales en todos los municipios con más de 20.000 habitantes.

Se inició en la esfera federal, durante más de una década, un proceso de elaboración y negociación alrededor de un proyecto de ley complementaria al Capítulo de política urbana de la Constitución (Moreira, 2001). El mismo¹² que quedó conocido como el Estatuto da Cidade –EC– fue aprobado en julio de 2001¹³ y se encuentra en vigencia desde el 10 de octubre del mismo año.¹⁴ Se trata de la Ley Federal de desarrollo urbano exigida constitucionalmente, que reglamenta los instrumentos de política urbana que deben ser aplicados por el nivel federal, los Estados y, especialmente, por los Municipios. Desde ese momento, el Capítulo de política urbana de la

⁹ Sobre la base del Art. N° 182 de la Constitución.

¹⁰ Diferentemente de la concepción tradicional – que practica una separación total entre planificación y gestión,– el nuevo paradigma utilizado por el Movimiento de Reforma Urbana parte del presupuesto que la ciudad es producida por una multiplicidad de agentes que deben coordinar su acción, no en función de un modelo elaborado en oficinas, sino a partir de un pacto –la ciudad que queremos– que corresponda al interés público de la ciudad.

¹¹ En los Artículos N° 182 y 183.

¹² Proyecto de Ley N° 5.788/90.

¹³ Ley N° 10.257.

¹⁴ A partir de su aprobación se completó la institucionalización, reconociendo el derecho social de todos los habitantes de los asentamientos informales a la vivienda.

Constitución de 1988, junto con el mencionado Estatuto proveen las directrices para la política urbana de Brasil, en los niveles federal, estadual y municipal.¹⁵

La redacción finalmente aprobada incorpora las experiencias locales,¹⁶ consagrando prácticas e instrumentos ya adoptados, además de abrir el espacio para otros instrumentos que, por falta de reglamentación federal, no pudieron ser implementados. Importa resaltar que el Estatuto, tal cual lo menciona el Ministerio das Cidades, funciona como una “caja de herramientas” para la política urbana local. Es la definición de la “ciudad que queremos” en los Planos Directores de cada uno de los municipios, que determina la existencia específica de los instrumentos y su forma de aplicación. El proceso político y el compromiso de la sociedad civil son los responsables de la naturaleza y la dirección de las intervenciones y uso de los instrumentos propuestos en el Estatuto. Hacer que la ley se implemente, universalizando la aplicación de sus principios en la reconstrucción del territorio del país, es el desafío que marcará los primeros años de vigencia del Estatuto da Cidade.

El Estatuto define¹⁷ las competencias del nivel federal sobre la política urbana. El contenido regulatorio del mismo es muy complejo, y sus instrumentos significan interferencias en muchas instancias de la esfera pública –en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto en el nivel federal, como estadual y municipal– y de la sociedad civil. La plena vigencia del mismo lleva a la necesidad de un sinnúmero de arreglos y rearticulaciones políticos y sociales. Las innovaciones contenidas en el EC son de tres tipos: i) un conjunto de nuevos instrumentos de naturaleza urbanística volcados a inducir –más que normar– las formas de uso y ocupación del suelo; ii) una nueva estrategia de gestión que incorpora la concepción de la participación directa de los ciudadanos en los procesos decisorios sobre el destino de la ciudad; y iii) la ampliación de las posibilidades de regularización urbana.

En el primer conjunto, se encuentran los dispositivos que procuran cohibir la retención especulativa de terrenos, así como los instrumentos que consagran la separación entre el derecho de propiedad y el potencial constructivo de los terrenos atribuido por la legislación urbana.

El segundo conjunto de instrumentos incorpora la participación directa de los ciudadanos en los procesos decisorios. Las audiencias públicas, plebiscitos, referendos, estudios de impacto de vecindad, además de la obligación de la implementación de los presupuestos participativos, son los instrumentos que los municipios deben utilizar para que los ciudadanos intervengan directamente en los momentos de toma de decisiones sobre su intervención en el territorio.

El tercero se refiere exclusivamente a los instrumentos de regularización de los asentamientos informales.

El Estatuto da Cidade reafirma¹⁸ la directriz constitucional sobre el Plan Director, estableciendo el mismo como el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana. Es obligatorio para municipios con más de 20.000 habitantes, para los que conforman las regiones metropolitanas o aglomeraciones urbanas y para los que están situados en áreas de interés turístico o en áreas bajo influencia de emprendimientos de gran impacto ambiental. En octubre de 2006 vence el plazo dado por el EC para que los Municipios aprueben sus Planos Directores y puedan entrar en vigencia los instrumentos previstos en él.

El Plan es definido como un proceso político, por medio del cual el poder público canaliza sus esfuerzos, capacidad técnica y potencialidades locales en torno de algunos objetivos

¹⁵ Conjuntamente con la Medida Provisoria No 2.220/01.

¹⁶ Es muy interesante destacar que varios municipios no esperaron la promulgación de la ley federal para instaurar prácticas e implementar los principios de la Constitución; es así que, durante la década de los noventa, mientras se discutía y elaboraba el mencionado Estatuto, el ámbito local ofrecía un proceso de renovación en el campo de la política y del planeamiento urbano.

¹⁷ En su Art. 3.

¹⁸ En sus Artículos. 39 y 40.

prioritarios. De esta forma, se procura evitar la dispersión de esfuerzos en intervenciones fragmentadas, para focalizar en los puntos fundamentales para la ciudad. La regulación urbanística pasa a ser tratada como un proceso, y los Planes Directores deben contar con la participación de la población y asociaciones representativas de los varios segmentos económicos y sociales, no sólo durante el proceso de elaboración y votación, sino sobretodo, en la implementación y gestión de las decisiones del Plan. Éste pasa a significar un espacio de debate de la población y de definición de opciones, concientes y negociadas, para una estrategia de intervención en el territorio.

El EC ofrece un conjunto de instrumentos que, incorporando la evaluación de los efectos de la regulación sobre el mercado de tierras, permite al poder público una mayor capacidad de intervención –y no sólo normatizar y fiscalizar– en el uso, ocupación y rentabilidad de las tierras urbanas.¹⁹

México ha realizado modificaciones a la Constitución nacional²⁰ que han significado un nuevo rumbo en la política urbana, posibilitando la implementación de reservas territoriales. La Ley Agraria aprobada en 1992, estableció dos mecanismos por medio de los cuales la tierra ejidal puede incorporarse al desarrollo urbano por voluntad de sus propietarios: la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil y la adopción del dominio pleno de parcelas ejidales. En el primer caso, se trata de las tierras de uso común (esto es, las que no han sido parceladas y que por ello son propiedad del núcleo en su conjunto) que son aportadas para proyectos inmobiliarios que se gestionan en forma colectiva. En el segundo caso, son las parcelas que pertenecen a los ejidatarios en lo individual, sobre las cuales ellos pueden, con la anuencia de la asamblea, adquirir la plena propiedad, con lo cual la tierra deja de formar parte del ejido y sus dueños la pueden vender libremente.

Los cambios estrictamente legales se han complementado con la constitución de programas específicos vinculados al suelo. Entre ellos, importa mencionar al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos –PROCEDE–, iniciativa gubernamental para registrar y certificar la propiedad ejidal. Los documentos que por medio del PROCEDE obtienen tanto los núcleos agrarios como sus integrantes en lo individual, son una condición para llevar a cabo cualquiera de los dos mecanismos de cambio de régimen y, por lo tanto, para incorporar tierra legalmente al mercado urbano. Conviene aclarar que contar con los certificados que otorga PROCEDE no es suficiente para que la tierra ingrese libremente al mercado, sino sólo una condición necesaria para iniciar cualquiera de los dos procedimientos antes señalados (Azuela, 2001).

En el resto de los países analizados en el estudio, las Constituciones no constituyen instrumentos que han modificado las políticas urbanas; sólo en algunos, la introducción de la función social en las mismas ha servido como marco a la elaboración y, en parte a la implementación, de determinadas políticas específicas, más vinculadas a las políticas de legalización y regularización que para elaborar e implementar políticas sobre la prevención de la informalidad.

2. Política normativa y generación de recursos públicos

En toda política normativa que define generar recursos para ser utilizados en la ciudad, hay dos cuestiones importantes: cómo se generan los mismos y cómo ellos son distribuidos. Interesa destacar que la puesta en marcha de políticas entre cuyos objetivos esté la equidad urbana, ha sido

¹⁹ Se señalan algunas críticas debido a los largos plazos de aplicación de los instrumentos y la necesidad de algunos ajustes para su mejor funcionamiento.

²⁰ El cambio del Art. 27 de dicha Constitución

a través de instrumentos nuevos y, en algunos países, de nuevos marcos institucionales. Muchas veces han surgido desde los gobiernos locales y luego llegan a ser aprobados en los niveles centrales de gobierno (como ha ocurrido en Brasil; ver Cuadro 1). En otras realidades como Argentina, solo ha trascendido del nivel local al provincial. A continuación se presentan algunos de estos nuevos instrumentos.

A. Las operaciones interligadas

Las operaciones interligadas forman parte de los instrumentos relativos a compra de potencial constructivo especial –o “suelo creado”– por parte de los propietarios y/o constructores, en un área particular de la ciudad. Las operaciones interligadas son un instrumento menos incluyente que el suelo creado –dado que sólo se aplican en aquellos terrenos en los cuales los propietarios los solicitan expresamente– pero que, en parte, rescatan su concepto. Aún sin la existencia de un coeficiente básico para la totalidad de la ciudad, esas operaciones cambian un potencial constructivo adicional al establecido por la zonificación vigente, en determinados terrenos, por viviendas de interés social.

Este mecanismo terminó por viabilizar ajustes puntuales en la legislación urbanística –que era muy restrictiva en el momento de aplicación de este instrumento–, muy reclamados por los promotores inmobiliarios. Estas transferencias de derechos también podrían utilizarse con fines ambientales (Somekh, 1999).

Dos puntos centrales pueden ser destacados en relación a su aplicación: el primero se refiere a cuáles excepciones a la norma pueden ser objeto de negociación; el segundo, al valor a ser cobrado por el beneficio concedido. Sobre éste último punto asimismo ha habido alternativas: i) la adopción de procedimientos directos y generales (como, por ejemplo el cobro de un valor indexado al valor fiscal del inmueble) y, ii) la aplicación de formas específicas de valuación (caso por caso).

La primera alternativa presenta la ventaja de la rapidez de operacionalización, pero corre el riesgo de resultar en una captación muy pequeña de recursos dado que el valor fiscal de los inmuebles es reconocidamente inferior a los valores del mercado inmobiliario. La segunda alternativa presenta mayor lentitud en la operacionalización y dudas en cuanto a la transparencia en la gestión del instrumento (sujeto a negociación caso a caso). Aún en esta última opción, hay discusiones sobre la necesidad de adopción de normas y criterios básicos que definirían las excepciones posibles de negociación, así como los procedimientos de cálculo del monto a pagarse. Objeciones a esta opción argumentaban que se estaría reproduciendo, en las operaciones interligadas, los obstáculos y el detallismo existentes en la legislación de los planes directores que se deseaba cambiar (Sandroni, 2001).

Pero algunos de los argumentos positivos para su implementación, como la cantidad de realizaciones efectuadas en Sao Paulo para la población de bajos ingresos a partir de la negociación con el sector inmobiliario y grandes empresas comerciales, siguen siendo válidos. Las operaciones interligadas fueron implementadas en dicha ciudad entre 1989 y 1998 –cuando las mismas fueron suspendidas por una acción judicial ante el Ministerio Público– durante tres administraciones municipales de distinto partido político. En los nueve años de aplicación fueron presentadas 834 propuestas, 313 de las cuales fueron concretadas, construyéndose, con los recursos obtenidos, 11.102 unidades de vivienda de interés social,²¹ que significan cerca del 20% de las viviendas sociales construidas durante las tres gestiones municipales (Sandroni, 2001; 2004).

²¹ Que representó una inversión de 156 millones de dólares, obtenidas a través de dichas operaciones.

B. El “suelo creado” como concesión del derecho de construir por encima del coeficiente de aprovechamiento básico

Este instrumento tiene por objetivo generar recursos para invertir en infraestructura urbana, vivienda de interés social y equipamientos u otra prioridad definida concertadamente, y establecer posibilidades de densificación diferenciadas por usos y características del territorio urbano.²² Es decir, que su objetivo, por un lado es redistributivo, pero por otro, es de flexibilización de las normas urbanas, dentro de ciertos parámetros definidos en la legislación. Es por ello que es más “objetivo”, como instrumento, que el de las operaciones interligadas, que se negocian caso a caso.

La posibilidad de construir por sobre el coeficiente básico es vendida por los gobiernos a los interesados. Introduce la separación conceptual entre derecho de propiedad y el derecho de construir. Para que esa venta ocurra se establecen reservas de área adicional (cantidades totales de metros cuadrados para vender) diferenciados, por zonas de la ciudad y por usos, de acuerdo con la intención de ocupación reflejada en la política urbana (grandes reservas para zonas donde se pretende intensificar el uso y la ocupación y reservas reducidas en zonas donde la intención es la inversa). Es decir que, además de conseguir mayores recursos para la ciudad, es una política de inducción del desarrollo urbano.

Implica que se debe definir el coeficiente de aprovechamiento básico, que representa el derecho de construir en proporción igual en todo el territorio urbano, con el objetivo de viabilizar la implementación del llamado “suelo creado”. Este coeficiente debe ser establecido de forma concertada entre las autoridades y la población, dado que es el instrumento que permite construir las edificaciones necesarias (y proyectadas) de una ciudad y tiene que ser aprobado en el Plan Director. El mismo debe variar para cada área urbana, dado que, por un lado, en ciudades muy densificadas existe escaso potencial constructivo por sobre el índice básico de aprovechamiento, mientras que en otras con baja densidad, el potencial puede ser importante. Por otra parte, en áreas urbanas donde existe escasa demanda de construcción (por estancamiento económico u otros factores), la existencia de suelo creado podría no significar un real incremento de los recursos públicos, salvo que se coloque un muy bajo índice básico de aprovechamiento; de cualquier forma, el mismo podría ser utilizado a mediano o largo plazo, dependiendo de la dinámica que podría llegar a tener el área actualmente estancada.

En cuanto al pago del “suelo creado”, se podrá prever por ley la excepción del mismo en áreas donde haya la intención de estimular la producción de determinados usos, como por ejemplo las viviendas de interés social (en Brasil, por ejemplo, en las Zonas Especiales de Interés Social –ZEIS– de áreas urbanas desocupadas). Lo mismo se puede establecer para incentivar la instalación de usos no residenciales en periferias exclusivamente residenciales, con la intención de disminuir la necesidad de desplazamiento en la ciudad.²³

Además del establecimiento del coeficiente básico, se requiere criterios para la definición de las reservas de área edificable a venderse; y un sistema de control de la venta y de la utilización de las reservas. Tanto el coeficiente único como las reservas de área edificable, por usos y zonas de la ciudad, deben ser establecidos a través de una ley específica (del Plan Director, en el caso de existir el mismo en el área urbana de que se trate), que deberá también prever revisiones periódicas.

²² Desde un punto de vista conceptual, es el equivalente a la donación del sistema vial y área para equipamientos urbanos en el caso de las urbanizaciones (Lungu y Rolnik, 1998).

²³ Ello se vincula a la relación residencia– trabajo, aunque la misma es cuestionable en un momento histórico donde los desplazamientos de la población se realizan sólo parcialmente por un trabajo fijo, dado la informalidad en las relaciones laborales, que implican asimismo, modificaciones en las relaciones territoriales residencia– trabajo.

Alternativamente al establecimiento de un coeficiente básico se puede definir una densidad básica (expresada en habitantes/ ha o m²).²⁴

Los recursos originados de la venta del “suelo creado” pueden formar un fondo específico de urbanización –cuentas especiales en los presupuestos municipales–, sin vínculo con los recursos presupuestarios corrientes, con gestión paritaria entre el poder público y la sociedad civil, para viabilizar proyectos estratégicos concertados.

El valor de venta a adoptarse para el suelo creado es un asunto polémico. Algunos autores se inclinan por la utilización de indicadores más genéricos, como por ejemplo el valor fiscal o urbanístico, o por un porcentaje de éste, tratando de facilitar el procedimiento; otros, argumentan que la adopción de criterios genéricos puede llevar a la disminución de los valores de venta, ya que los valores fiscales son reconocidamente inferiores a los prevalecientes en el mercado inmobiliario, y propugnan el análisis caso por caso (al igual que en las operaciones interligadas). Un tercer grupo pretende alcanzar un criterio genérico a partir de los propios valores fijados por el mercado inmobiliario, pero entra en colisión con las diferencias puntuales de cada inmueble, así como con la necesidad de un seguimiento permanente y ágil del funcionamiento de este submercado de “suelo creado”. Es indudable que se trata de un instrumento de implementación complejo, que precisa de la participación de diferentes actores sociales urbanos (Azevedo Netto, 1977).

En Brasil los proyectos en relación con el suelo creado datan de los años setenta, pero es recién a inicios de los años noventa del siglo pasado que nuevas leyes municipales proponen la incorporación del mismo al conjunto de instrumentos urbanísticos en vigor. Las ciudades que lo definieron en sus planos directores y leyes de uso y ocupación del suelo lo hicieron considerando la versión “flexibilizadora” de la legislación, como la “redistributiva”. Los técnicos que trabajaron en las ciudades que han tenido gestiones más progresistas en los gobiernos locales en los años noventa, habían participado activamente en las luchas por la Reforma Urbana de los años ochenta. Porto Alegre y Curitiba establecieron el “suelo creado” sobre la zonificación, y en varias ciudades se presentaron propuestas de revisión de la zonificación con el establecimiento del coeficiente único y el suelo creado.

En San Pablo, el proyecto de aplicación surgió en el marco del Plan Director de 1991, que pretendía sustituir los coeficientes diferenciados que poseía el Plan anterior, por un coeficiente único, con la posibilidad de adquisición de derecho de construcción adicionales, a través de la venta de autorizaciones por parte del poder público. Los inversionistas pagarían por el aumento del coeficiente, subsidiando proyectos habitacionales y la recalificación de asentamientos precarios; creando a la vez zonas especiales de interés social para albergar la ocupación de bajos ingresos. Sin embargo, la propuesta no fue aprobada, al igual que en otros Planes Directores siguientes. Recién luego de varias propuestas, fue incluido dentro del Plan Estratégico aprobado en 2003, en el marco de la implementación del Estatuto da Cidade (Da Paz, 2004).

En cambio, en Recife el instrumento ha podido ser aplicado a partir de 1991. El Plano Diretor de Desenvolvimento,²⁵ define el suelo creado y otorgamiento oneroso del Derecho de Construir.²⁶ Los recursos financieros provenientes de su cobro son utilizados en el Fondo de Desarrollo Urbano, implementado por la Ley del Plan Director.

²⁴ El Plan Director de Natal, en el nordeste brasileño, por ejemplo, optó por este camino al definir una densidad básica de 180 hab./ha para los usos residenciales y el cobro de suelo creado para densidades por sobre este nivel.

²⁵ Ley N° 15.547/91.

²⁶ El valor del metro cuadrado de construcción correspondiente al mismo es equivalente al 70% del valor del metro cuadrado del inmueble, considerando el valor del terreno para efectos del Impuesto territorial. La utilización del suelo creado puede ser realizada una vez pagado el monto correspondiente.

En el nivel federal, se lo ha aprobado en el EC²⁷ de 2001. El Estatuto contempla todas las posibilidades experimentadas por las ciudades donde se lo ha implementado. Define claramente que el Plan Director de cada ciudad debe determinar los límites máximos para el otorgamiento oneroso, en lo que se refiere a la alteración de los índices constructivos, así como el área donde se permitirá la superación de los índices existentes. También es posible la modificación de usos previstos, de forma también onerosa,²⁸ al establecer que en áreas definidas por el Plan podrán ocurrir alteraciones mediante contrapartidas, aunque no define límites para ello.

Los recursos provenientes del otorgamiento oneroso sólo pueden ser aplicados²⁹ en proyectos de regularización dominial, vivienda de interés social, reserva de tierras, implantación de equipamientos comunitarios y áreas verdes y de recreación, áreas de interés ambiental o protección del patrimonio histórico. Desgraciadamente, la Ley es demasiado amplia, pudiendo utilizarse los recursos provenientes de la aplicación del suelo creado a una enorme variedad de casos,³⁰ con lo cual limita la posibilidad de poder utilizarlo para solucionar el hábitat de la población de bajos ingresos.

En otras ciudades latinoamericanas, se ha definido el suelo creado como instrumento de gestión urbana. En todas ha sido muy discutido el establecimiento del coeficiente de aprovechamiento. Montevideo adoptó 9 metros de altura; en Buenos Aires comenzó su discusión en el marco de la formulación del Plan Urbano Ambiental, sin ningún resultado aún.

C. La transferencia de derechos de construcción

El objetivo de este instrumento es transferir el derecho de construcción establecido para un determinado terreno, el cual no es pasible de ser utilizado por ser área de preservación histórica o ambiental, para otro terreno en una zona fijada por el Plan Director. Para poder aplicar la transferencia debe determinarse el coeficiente de aprovechamiento básico, como en el caso del “suelo creado”. Esto implica que la mayor parte de las edificaciones existentes o a construirse deben enmarcarse en este índice. Las acciones inmobiliarias que utilicen este coeficiente de aprovechamiento por sobre el básico no pueden ser la mayor parte de las operaciones de la ciudad.

En Colombia la transferencia de derechos de construcción se basa en la definición de un “índice de construcción” igual para todos los predios de una zona y tratamiento determinado, el cual define el aprovechamiento máximo posible en cada predio de acuerdo con la superficie a urbanizar, que debe ser mayor a 20 has. Se ha definido como zonas generadoras a todos los suelos protegidos que componen la estructura ecológica principal, y como zonas receptoras todos los predios desarrollables.

En Brasil ya se lo utiliza a nivel de los gobiernos locales desde hace más de 10 años. Para transferir el derecho de construir, el Poder Ejecutivo emite en favor de los propietarios, titulares del dominio o del derecho de ocupación que tuvieran, en relación al Plan Sectorial de Uso y Ocupación del Suelo, sus inmuebles situados en áreas de interés histórico, cultural, arqueológico y ambiental o destinadas a la implantación de programas sociales, autorizaciones de transferencia del derecho de construir, negociables a título gratuito u oneroso, total o parcialmente.

Los criterios para la aplicación son establecidos por ley específica. Puede ser autorizada al propietario en cambio de un inmueble destinado a implantación de equipamientos comunitarios o urbanos, así como para la ejecución de programas habitacionales. La autorización es concedida hasta el límite de valor monetario integral de la superficie total del inmueble.

²⁷ Según los Artículos de 28 a 31.

²⁸ Por el Art. 29.

²⁹ Según el Art. 26, incisos I a IX, del EC.

³⁰ Según el inciso IV del Art. 26 (ordenamiento y direccionamiento de la expansión urbana).

D. El derecho de superficie

El derecho de superficie –separación del derecho de construir y el derecho de propiedad del suelo– es una limitación del derecho de propiedad. En Brasil se lo ha incorporado en el EC,³¹ apoyándose en la función social de la propiedad. Se define al mismo como derecho en la superficie, espacio aéreo o subsuelo del terreno. Según el EC, la propiedad de un terreno no significa un poder ilimitado sobre él; la existencia de normas urbanísticas (códigos de obras, leyes de parcelamiento, leyes de uso y ocupación del suelo, normas ambientales) representan limitantes que impiden que el propietario ocupe el terreno en la forma que él desee.

Lo que se puede hacer sobre o bajo la tierra puede ser separado de la propiedad de la misma y de esta forma ser concedido para otro usuario, sin que signifique venta, concesión o transferencia de la propiedad. De acuerdo con el Estatuto, el propietario puede conceder el derecho de superficie de su terreno por tiempo determinado o indeterminado, de forma gratuita u onerosa. De esta forma, se reconoce que el derecho de construir tiene un valor en sí mismo, independiente del valor de la propiedad, pudiendo agregar o sustraer valor a ésta. Por dicho derecho, permite al poder público cobrar a las empresas concesionarias de servicios públicos un valor por el uso de su subsuelo o de su espacio aéreo.³²

E. El consorcio inmobiliario

El consorcio inmobiliario consiste en una forma de urbanizar entre el poder público y la iniciativa privada que busca la promoción de inversiones urbanas en áreas no provistas de infraestructura y sobre las cuales existe demanda por su ocupación. Los objetivos de la misma son evitar la especulación inmobiliaria y hacer factible la ocupación de grandes áreas desocupadas dentro del tejido urbano que no disponen de infraestructura completa, promoviendo alternativas de desarrollo urbano para propietarios que poseen la tierra y no tienen el capital para lotear o construir. Puede viabilizar directrices políticas de ocupación de tierras urbanas desocupadas y aumentar la oferta de grandes áreas urbanizadas, posibilitando proyectos de interés social.

El propietario privado participa con un área grande no urbanizada y el sector público invierte en dotaciones de infraestructura, devolviendo al propietario una parcela urbanizada del área original, cuyo valor corresponde al valor inicial del área total sin urbanizar. El área restante ya urbanizada lo retiene el Estado para realizar programas de vivienda o equipamiento público. Esta acción puede ser voluntaria o vincularse a una medida de urbanización compulsoria (Lungo y Rolnik, 1998).

La aplicación de este instrumento requiere de la existencia de un sistema de catastro moderno, sumado a una legislación específica para el establecimiento de cada sociedad pública–privada que incluya: i) la definición de las inversiones a realizar, ii) los plazos de ejecución, iii) el porcentaje de terreno que debe ser devuelto al propietario, así como la previsión de la futura utilización del área pública restante. Es necesario resaltar que el consorcio debe constituirse como una entidad de interés público, es decir, solamente será objeto de aplicación de este instrumento una determinada área cuya urbanización sea de dicho interés. Sólo así se podrá justificar la inclusión de las inversiones necesarias en el presupuesto público, aunque exista la posibilidad de recuperación de la inversión con la venta de un porcentaje del terreno urbanizado.

Los países que poseen legislación nacional al respecto son Brasil y Colombia. En Brasil, el Consorcio Inmobiliario está establecido en el EC³³ como recurso a utilizar para viabilizar

³¹ En sus Artículos desde 21 a 24.

³² Ya que las redes (electricidad, telefonía, TV por cable) utilizan la superficie de las calles públicas o, cuando ellas son enterradas, su subsuelo, para implantarse.

³³ En el Art. 46.

emprendimientos en los cuales el propietario no tiene capacidad para ejecutarlos; por lo tanto, éste transfiere un inmueble al Poder Público Municipal, el cual se responsabiliza por la realización de las obras. Después de la realización, el propietario recibe, como pago, unidades (lotes o viviendas) en valor proporcional al de la tierra antes de las obras de loteo y urbanización realizadas por el Estado.

En San Pablo, el Plan Director³⁴ define que, dentro de los límites de las operaciones consorciadas, pueden establecerse ZEIS y posibilita que parte de los recursos provenientes de la operación urbana (venta de los certificados de potencial constructivo, contrapartida de los propietarios e inversores privados) se destinen a la producción de vivienda de interés social en dichas ZEIS. Se determina, también, que el coeficiente de aprovechamiento máximo para construcción en dichas zonas especiales es el coeficiente definido para la operación urbana. El plano de urbanización de cada ZEIS³⁵ debe ser establecido por Decreto del Poder Ejecutivo Municipal.³⁶ El Consejo Gestor de la respectiva ZEIS deberá ser compuesto por la población para la cual las ZEIS estuvieran destinadas, de los representantes de sus asociaciones, de la Subprefeitura (o submunicipio) y de los propietarios de los inmuebles localizados en las mismas.³⁷

En la Ley de Ordenamiento Territorial de Colombia, la gestión asociada implica que el Plan define desarrollar partes completas de ciudad, con infraestructuras, equipamientos y dotaciones adecuadas, independientemente de la división de la propiedad de la tierra existente. Esto facilita la toma de decisiones; ya que todos los propietarios involucrados están en condiciones iguales: deben compartir afectaciones y obras de infraestructuras necesarias, y se reparten proporcionalmente la edificabilidad (aprovechamiento), asignada por el Plan.³⁸ El Proyecto NUEVO USME, que se expone en Anexo, es un ejemplo de su aplicación. El mismo aun se encuentra en proceso de discusión con la sociedad civil para su implementación.

En otros países, el instrumento de consorcio se encuentra contemplado a nivel local, en los Planes urbanos, como en Montevideo y en el Plan Urbano Ambiental, pendiente aun de aprobación, en la ciudad de Buenos Aires.

F. Las operaciones urbanas

Con las operaciones urbanas se pretende alcanzar transformaciones urbanísticas en zonas de la ciudad con mayor rapidez de ejecución y menor gasto de recursos públicos. Esto implica la posibilidad de recalificar ambientes urbanos deteriorados, o áreas centrales sobre las cuales haya interés de preservación, mejorar la vialidad de una zona, o canalizar cursos de agua urbanos.

Es un instrumento de asociación entre el poder público y la empresa privada que estimula que ciertas intervenciones se promueven en determinadas áreas de la ciudad. Las operaciones urbanas se pueden proponer tanto desde el sector público como desde la iniciativa privada y deben aprobarse por ley. Esta define el perímetro de la operación, establece una reserva de área edificable para el mismo (calculada a partir de la capacidad de soporte de la región) en función de la organización espacial y de los usos pretendidos del programa de obras públicas previstas y

³⁴ En el Art. 173.

³⁵ Según el Art. 175 del Plan Director.

³⁶ En este caso, el decreto municipal debe establecer la competencia de la Secretaría de Habitação –SEHAB– para elaborar y ejecutar los planos de urbanización y constituir un consejo gestor compuesto por representantes de los pobladores y del Ejecutivo, los cuales deberán participar de todas las etapas de elaboración del plan de urbanización y de su implementación.

³⁷ El plano de urbanización de cada ZEIS debe ser instituido por decreto municipal y ser suscrito por el Consejo Gestor de la respectiva ZEIS y aprobados por la Comisión de Evaluación de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social CAEIHIS de la Secretaría da Habitação.

³⁸ Para ello el POT define un mínimo de 20 hectáreas para nuevas urbanizaciones en zonas con “tratamiento de desarrollo” previamente definidas; cesiones obligatorias gratuitas de 25% del área neta urbanizable, dividida en 17% para parques y 8% para equipamientos; y desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social en más del 20%, que se incrementa al 50% en algunas zonas de expansión definidas por el POT.

necesarias. Esa reserva la adquieren empresas y propietarios interesados. Los recursos originados de esa venta deben integrar un fondo de urbanización vinculado a aquella operación urbana específica. El Estado diseña el proyecto, coordina la construcción de infraestructura y las formas de ocupación de esas áreas, y el sector privado aporta los recursos para las obras de infraestructura, áreas verdes, equipamientos y, en casos especiales, en viviendas de interés social, destinadas a la población de bajos ingresos que ya vive en la zona (Lungo y Rolnik, 1998; Sandroni, 2004; Lungo, 2004).

La limitación del instrumento radica en que las inversiones solo pueden hacerse en el perímetro que se delimite en cada operación, no pudiendo realizarse inversiones en otras áreas de la ciudad con mayores necesidades para los pobres urbanos (como son las operaciones interligadas, por ejemplo).

Es también, como las operaciones interligadas, un instrumento a través del cual se venden excepciones relativas, por ejemplo, el coeficiente de aprovechamiento, la tasa de ocupación, supresión o disminución de recursos de la alineación, implantación de usos no conformes, aumento de mínimos de altura y otras. La venta de dichas excepciones está sujeta a previo análisis urbanístico y financiero y a la aprobación por una comisión mixta (compuesta de representantes de los organismos públicos y de la sociedad civil).³⁹ Finalmente, la propuesta negociada se somete a la evaluación y a la aprobación de la comisión mixta. Se necesita un catastro de valores inmobiliarios, permanentemente actualizado, para subsidiar esos análisis, así como la realización constante de análisis caso por caso.

En relación a la transparencia y a la legitimidad del instrumento, se necesita la divulgación de informaciones sobre cada operación y la realización de audiencias públicas que permitan expresarse a los interesados. Por otra parte, es imprescindible que la composición de la comisión mixta que apruebe estas operaciones, represente los intereses de los diferentes agentes productores y consumidores de la ciudad, y que haya transparencia en los procedimientos y en los criterios de evaluación adoptados por esta comisión para que puedan ser comprendidas por la población en general.

Las operaciones urbanas pueden ser de gran utilidad para impulsar un desarrollo urbano que contribuya a la sostenibilidad en la medida en que permiten introducir criterios ambientales en toda una gama de acciones y no sólo en la definición normativa de los usos del suelo.

Por otro lado, es un instrumento que funciona a través de la concesión onerosa de excepciones a la legislación vigente, como captador de recursos para viviendas de interés social; pero, por otro, es un mecanismo de acomodación de las presiones contrarias a la excesiva reglamentación de la legislación vigente, por lo menos hasta el 2003,⁴⁰ cuando es aprobado en San Pablo el nuevo Plan.

G. El cobro de valorización generada por el Estado

La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual el sector público recupera la totalidad o una porción de los incrementos en el valor del suelo atribuibles a los “esfuerzos comunitarios” más que a las acciones de los propietarios (Smolka y Furtado, 2001a, 2001b). Cuando el cobro de valorización es realizado, permite que los gobiernos locales capturen una parte de los aumentos en el precio de la tierra que puedan atribuirse primordialmente a cambios de uso

³⁹ Tales análisis se efectúan por dos equipos técnicos distintos: el equipo de análisis urbanístico y el equipo de evaluación financiera (que avala descripciones presentadas por los proponentes). Posteriormente las propuestas están sujetas a la negociación en otro equipo, de carácter político, compuesto por representantes de alto nivel de los organismos públicos involucrados (Planeamiento, Vivienda, Hacienda, Gobierno Municipal).

⁴⁰ Representaba una flexibilización puntual de esa legislación que acaba por proporcionar su supervivencia, postergando una revisión más profunda.

autorizados, variaciones de densidad o conversión del uso de la tierra de agrícola a urbano, así como a inversiones realizadas por el Estado.

La recuperación de estos incrementos puede hacerse indirectamente mediante su conversión en ingresos públicos en forma de impuestos, contribuciones, exacciones y otros mecanismos fiscales, o directamente mediante mejoras locales para beneficio de la comunidad por entero. Según los objetivos políticos de los gobiernos, dichos recursos podrían ser aplicados para mejorar la situación de acceso al suelo de los sectores sociales de menores ingresos. Pero uno de los problemas que enfrentan los gobiernos locales para la utilización de los recursos obtenidos con fines específicos, es la dificultad en términos constitucionales, de poseer cuentas especiales adonde colocar los recursos ingresados por recuperación de valorización. A menudo acaban colocándose en la cuenta general del municipio, con lo cual no es asegurado su uso a los fines previamente especificados.

A pesar de que se ha comenzado a tratar de aplicarlas desde las primeras décadas del siglo XX, su aplicación aun es muy débil en los países de América Latina. Se han elaborado numerosos informes sobre experiencias que integran los principios de la recuperación de plusvalías, pero el tema no ha ganado suficiente reconocimiento dentro de la esfera de las políticas urbanas.⁴¹ Se ha trabajado mucho en la posible operacionalización del instrumento de captación en varios países de la región, pero escasamente se lo ha aplicado. En muchos casos se lo trata como una especificación de otro instrumento: la Contribución por Mejoras, aunque con éste el poder público sólo se asegura el recupero exclusivo de las inversiones en obras públicas, pero no la valorización del suelo producto de dichas inversiones (Clichevsky, 2001a).

Las ciudades y los propietarios pueden negociar pagos en efectivo, en especie (por medio de la transferencia de parte de las tierras), o a través de la combinación de pagos en especie (tierras) y la formación de una sociedad de desarrollo urbano entre los propietarios, la ciudad y los promotores.

Colombia es el país de la región con más tradición en este tema; allí, la Ley de Desarrollo Territorial establece⁴² que los municipios y los distritos tienen derecho a participar en las plusvalías causadas por las acciones urbanísticas adoptadas en el POT o en los Planes Parciales que lo complementen.

Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía, una o varias de las siguientes decisiones administrativas:

- Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del mismo como suburbano.
- Establecimiento o modificación del régimen de usos del suelo, o de la zonificación.
- Elevación de las condiciones de aprovechamiento en edificabilidad, en área construida o de proporción ocupada del predio.
- Construcción de obras públicas.

En el POT o Plan Parcial se señalarán las zonas o subzonas de influencia diferencial de las decisiones generadoras de un mayor valor, para las cuales el Municipio determinará el efecto de la plusvalía.⁴³

⁴¹ En algunos casos, han surgido valiosas iniciativas para la recuperación de plusvalías que han cobrado notoriedad en su momento, sólo para quedar olvidadas más tarde (Smolka y Furtado, 2001b).

⁴² Ley N° 388/97, en su Capítulo X.

⁴³ El Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–, la entidad que haga sus veces, o los peritos técnicos debidamente inscriptos en la Lonja de Propiedad Raíz o instituciones análogas, mediante evalúo comercial, establecen el precio o los precios comerciales por

Los Concejos Municipales o Distritales, exclusivamente por iniciativa del Alcalde, establecen la tasa de participación que se imputa a la plusvalía generada, la cual puede oscilar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado. Entre distintas zonas o subzonas la tasa de participación puede variar dentro del rango establecido según sus calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles.

La participación en la plusvalía sólo será exigible para el propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía, por solicitud de licencia de urbanización o edificación, o por cambio efectivo del uso del inmueble, o por actos que impliquen transferencia del dominio o constitución de hipotecas sobre la propiedad.⁴⁴

El pago se realiza: i) En dinero efectivo; ii) Transfiriendo a la entidad o a una de sus entidades descentralizadas, una porción del predio equivalente a la participación;⁴⁵ iii) Transfiriendo una porción del terreno por canje por terrenos localizados en otras zonas del área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes; iv) Reconociendo formalmente a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas un valor accionario o un interés social equivalente a la participación; ello tiene por finalidad que la entidad pública inicie conjuntamente con el propietario un proyecto de construcción o urbanización sobre el predio respectivo.

Cuando se ejecuten obras, la administración puede optar por determinar el mayor valor adquirido por los predios y liquidar la participación que corresponde al respectivo municipio o distrito, conforme a las siguientes reglas:

El derecho generador de la participación en el mayor valor de los predios está constituido por la ejecución de obras públicas previstas en el Plan de Ordenamiento o en los Planes Parciales.

El efecto de plusvalía se calcula antes, durante o después de concluidas las obras, sin que constituya límite el costo estimado o real de la ejecución de las mismas. Para este efecto, la administración, mediante acto que no puede producirse después de seis meses de concluidas las obras, determina el valor promedio de la plusvalía estimada que se produjo por metro cuadrado.

El producto de la participación de plusvalía a favor de los municipios y distritos se destina a: i) Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social, ii) Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado; iii) Ejecución de proyectos y obras de recreación, parque y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.

Existen dificultades a superar, entre ellas, la medida del aumento relevante del valor de la tierra, la negociación de las formas de pago y el establecimiento de sociedades de desarrollo urbano. El “comparar” los valores de los predios antes y después de la decisión del proyecto presenta algunas dificultades operativas: la realización de avalúos en dos momentos en el tiempo

metro cuadrado de los inmuebles teniendo en cuenta su situación anterior a las acciones urbanísticas; y determinan el nuevo precio presuntivo mínimo, tomando como parámetros básicos de cálculo el cambio de uso y el incremento de los índices de ocupación y construcción. El mayor valor o plusvalía se estima como la diferencia resultante entre el precio comercial por metro cuadrado del terreno o inmueble, antes de la decisión administrativa, y el precio mínimo presuntivo que los inmuebles beneficiados tendrán a adquirir por metro cuadrado debido a efectos de la acción urbanística prevista.

⁴⁴ Al momento de producirse cualquiera de esas situaciones pueden ser exigibles varios efectos de plusvalía, generados por decisiones incluidas en diferentes Planes.

⁴⁵ Esta forma solo será procedente si un propietario o poseedor llega a un acuerdo con la administración sobre la parte del predio que será objeto de cesión, para lo cual la administración tendrá en cuenta el avalúo especial que hará practicar por expertos contratados para tal efecto.

(proceso en el cual puede haber fenómenos macroeconómicos que afecten el precio), la forma y el momento de cobro, la inscripción en los registros inmobiliarios, entre otras.⁴⁶

En Brasil no existe una legislación específica sobre captación de valorización de suelo privado por inversiones públicas. Pero se han aplicado instrumentos que pueden asemejarse a la captación de valorización, como son los pagos realizados por los actores privados en las Operaciones Urbanas (Sandroni, 2001).

En otros países de la Región, la posibilidad de aplicación de la captación de plusvalías se encuentra muy limitada, como en Perú, México y Venezuela (Calderón, 2001; Perló Cohen, 2000; Olinto Camacho y Tarhan, 2001).

En El Salvador, los principales obstáculos para implementar medidas de captación de plusvalías inmobiliarias son la limitación de la legislación vigente; la ausencia de una institucionalidad encargada de su aplicación; y la inadecuación de instrumentos tanto regulatorios como económicos. Sólo existe un mecanismo legal de captación de plusvalía, conocido como las “Contribuciones Especiales”, el cual puede ser cobrado tanto por el Estado nacional como por los Gobiernos Municipales. La Constitución Política⁴⁷ define que corresponde a la Asamblea Legislativa “decretar impuestos, tasas y además contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa”; y sostiene⁴⁸ que dentro de las atribuciones autónomas al municipio le compete “crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de determinadas obras dentro de los límites que una ley general establezca”.

En ese mismo sentido, la Ley General Tributaria Municipal⁴⁹ determina que una Contribución Especial no es más que “el atributo que se caracteriza porque el contribuyente recibe real o presuntamente, un beneficio especial, derivado de la ejecución de obras públicas o de actividades determinadas”, en este caso las realizadas por los municipios. Este tipo de atributos se aplicarán cuando se financien obras nuevas, pavimentaciones de calles, introducción de alcantarillados, instalación de iluminación eléctrica, apertura de caminos vecinales y otras obras comunales, tanto en el campo urbano como rural. Para su debida aplicación, el municipio debe emitir la ordenanza municipal respectiva, pero en la mayoría de los casos, ello no ocurre.

En Argentina, el Plan Urbano Ambiental –PUA– elaborado entre 1997 y 2000 para la ciudad de Buenos Aires, y elevado al Poder Legislativo –donde aún no ha tenido aprobación– incorpora instrumentos económicos como parte de la política urbano ambiental, tratando de articularlos a las políticas tributarias de la ciudad. Luego de una historia de décadas (el primer proyecto data de 1963) se han podido elaborar propuestas, pero el escaso poder relativo de la política urbana ha significado aún su falta de tratamiento legislativo y por lo tanto la falta de aprobación del PUA, hasta los primeros meses de 2005.

3. La dinamización de tierra vacante

La mayoría de las ciudades latinoamericanas han incorporado tierra “produciendo” loteos ‘salteados’, dejando la tierra intermedia para ‘engorde’ o como reserva de valor, dependiendo de quienes eran los propietarios de las tierras y sus específicas lógicas, hasta que se ocupen las tierras más lejanas y supuestamente aumente la demanda y, por lo tanto, los precios de dichas tierras intersticiales. Esta es una de las causas de la cantidad de grandes vacíos urbanos que poseen las

⁴⁶ En Anexo 2, se muestra el caso de Nueva Usme, en la ciudad de Bogotá, y cómo es establecida la participación en las plusvalías, de acuerdo a la legislación vigente.

⁴⁷ En el Art. 131, inciso N° 6.

⁴⁸ Según el Art. 204, inciso N° 1.

⁴⁹ En el Art. 6.

ciudades y áreas metropolitanas,⁵⁰ junto con la casi total ausencia de sanciones fiscales que influyen sobre la retención de tierra urbana, con lo cual la misma puede durar décadas.

En Río de Janeiro, se estima que cerca del 44% de la tierra urbanizada se halla baldía; en el Área Metropolitana de Buenos Aires, el 32% de los lotes urbanos –alrededor de 1,5 millones de los mismos–. Los lotes desocupados en el Centro Histórico representan el 4,6% de toda el Área Metropolitana de San Salvador; las áreas no utilizadas con abastecimiento de agua y saneamiento corresponden al 7,6% del total del Área Metropolitana de Lima; y en Quito, Ecuador, el 21,7% del total del área urbana estaba vacía en 1993, la cual sería suficiente para ubicar a 1.390.000 nuevos habitantes –lo que permitiría duplicar la población actual de la ciudad– (Clichevsky, 2002). En la Zona Metropolitana de Guadalajara, los vacíos se encuentran diseminados desde lotes baldíos menores a 100 metro cuadrado en colonias populares, hasta terrenos rústicos de varias hectáreas. Sólo en el municipio de Guadalajara, el Plan de Desarrollo Municipal Guadalajara 2000 señala como desaprovechadas el 26,6% del área municipal. Por supuesto, la magnitud del problema se vería agravada si se agregara la superficie construida en los edificios del centro histórico que se encuentran abandonados. El Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara contabiliza el 22% de la superficie de la zona metropolitana subutilizada, ya dotada de infraestructura y servicios. En una metrópoli cuyo crecimiento requiere un promedio anual de casi 1.000 hectáreas, estas reservas intraurbanas podrían satisfacer la demanda de suelo durante los próximos ocho años, por lo menos (Fausto Brito, 2000).

La ciudad de Mexicali, capital de Baja California, en la frontera noroeste de México, es una ciudad joven de casi 600.000 habitantes. El 12,3% de su superficie corresponde a los grandes baldíos, considerando aquellos mayores de 800 metros cuadrados, los cuales suman 1.840 hectáreas; además de casi 25.000 pequeños baldíos que poseen un total aproximado de 500 hectáreas; sumando la extensión de los grandes y pequeños terrenos vacíos, la ciudad cuenta con 2.340 has vacantes. Si se utilizara solo el 60% de dicha tierra para uso habitacional (1.404 has), se podrían construir aproximadamente 56.160 viviendas de interés social, las cuales podrían albergar a un total de 252.720 habitantes, que equivaldrían, de acuerdo con las proyecciones de población efectuadas, a limitar el crecimiento horizontal por lo menos hasta el año 2010 (Mendez, 1999).

En las ciudades latinoamericanas, pues, existe un gran volumen de tierras vacías, muchas de ellas con buena accesibilidad y posibilidades de dotación de servicios básicos. Si estos terrenos fueran efectivamente puestos en el mercado, ampliarían de manera importante la oferta de suelos, con posibles efectos inmediatos sobre los precios vigentes de los terrenos (Clichevsky, 2002; 2003). Esta situación se relaciona con las posibilidades de ejecutar políticas de prevención, dinamizando las tierras ociosas.

Varios son los instrumentos posibles de aplicar para la dinamización del suelo ocioso o vacante, desde políticas normativas a las tributarias, las que se han implementado, también en limitados países de la región, o en algunos se aplica, pero con resultados muy débiles, como el impuesto inmobiliario progresivo a la tierra baldía.

A. Instrumentos normativos

Son escasos aun los países de la región en donde se han aplicado instrumentos normativos para la dinamización del suelo vacante; entre ellos, sobresalen Brasil y Argentina, por la innovación en la aplicación de los mismos.

⁵⁰ Los vacíos menores son producto de varios factores, entre las que se encuentran la población que compró un lote pero no pudo ocuparlo por cuestiones económicas o por ser pequeños inversionistas; las empresas inmobiliarias menores, que especulan aunque en escala pequeña (Clichevsky, 2002).

En Brasil, se ha aplicado desde la década de los ochenta del siglo pasado, las Áreas de Especial Interés Social –AEIS– o Zonas Especiales de Interés Social –ZEIS. En Diadema, municipio perteneciente al Gran Sao Paulo, en 1993 la administración estableció como prioridad la aprobación de un Plan Director, el cual ofrecía acceso a la tierra para la población más pobre implementando las AEIS. Se definieron dos categorías: i) la AEIS 1, de terrenos vacíos, catalogados como terrenos privados no edificados, subutilizados o no utilizados, destinados a la implantación de Proyectos Habitacionales de Interés Social, y como reserva de áreas para equipamientos comunitarios, y ii) AEIS 2, destinada a la reurbanización y regularización de la tierra de asentamientos constituidos por los patrones de la legislación tradicional.

La aprobación e implementación requirió la negociación con los propietarios de las tierras, quienes consideraban que ese uso restringido desvalorizaría sus propiedades, y disminuiría la posibilidad de generar empleo mediante la instalación de industrias en lugar de viviendas de interés social. Sin embargo, después de un tenso proceso de formulación, aprobación e implementación de las AEIS 1, el instrumento se constituyó en una situación común dentro del funcionamiento del mercado de tierras de la ciudad y logró una expansión significativa del mercado para viviendas de interés social en la ciudad. El precio de la tierra disminuyó y aumentaron las posibilidades de adquisición de la población. Además el área de preservación de las cuencas fue relativamente mantenida, contrastando con municipios vecinos. Gracias a los movimientos populares, la valorización del Consejo Deliberante tornó los procesos más transparentes y el poder público menos vulnerable a las presiones –a veces clientelares. Esos resultados fueron positivos porque hubo organización en los sectores de bajos ingresos; los cuales se apropiaron del instrumento y se convirtieron en interlocutores permanentes de la política urbana del municipio, participando activamente en las negociaciones en torno a la estrategia de regulación. Además del acceso a vivienda para las familias más pobres, este proceso representó ganancias para la administración municipal, que se acercó a la población y cumplió su papel de mediador en las disputas por la tierra urbana.

Es importante destacar que la gestión integrada de las AEIS referidas a vacíos urbanos y a favelas es un instrumento interesante de gestión de la tierra urbana, pues parte de la demanda habitacional que recurre a la urbanización de favelas muy densas puede ser dirigido a la AEIS de vacíos; es decir que las mismas son complementarias.

Existen una serie de limitaciones que es necesario mencionar. Por un lado, la ampliación del mercado no llegó a beneficiar a los sectores de más bajos ingresos y por el otro, el mismo instrumento se va agotando conforme las áreas demarcadas como AEIS 1 son negociadas, reduciéndose el suelo disponible. Por eso el precio de las restantes ha aumentado, llegando a superar el precio de las áreas industriales tanto que algunas cooperativas habitacionales han comprado terrenos destinados a uso industrial, a precios de mercado, con la intención de posteriormente transformarlos en uso para vivienda.

Muchas veces, áreas vacías que fueron marcadas como AEIS y ocupadas, no se diferencian de los barrios autoconstruidos a su alrededor (no poseen espacios públicos colectivos, por ejemplo). Eso evidencia que la simple ampliación de la oferta de tierras para los sectores más pobres no es suficiente para que signifique un cambio de patrones de urbanización. Otra de las dificultades es la obtención de financiamiento, cuando el poder público es el mediador entre los movimientos populares y los órganos financiadores de vivienda de interés social, ya que se evidencia una preferencia hacia las iniciativas privadas por sobre las AEIS.

Otra experiencia es la de las Zonas Especiales de Interés Social –ZEIS– que crean condiciones para la urbanización y utilización de terrenos y edificios ociosos. Los gobiernos locales poseen la responsabilidad de definir, en sus Planes Directores, las directrices de

urbanización, pudiendo flexibilizar las normas existentes de uso y ocupación, pero respetando los parámetros aceptables de salubridad.

El Plano Director Estratégico del Municipio de Sao Paulo⁵¹ y los Planos Directores Regionales, en proceso de aprobación, definen el loteamiento, ordenan el uso y ocupación del suelo y delimitan las áreas de interés social a través de la creación de las ZEIS en todos los submunicipios.

Las ZEIS 2 son terrenos baldíos o subutilizados, en los cuales debe ser propuesta la producción de viviendas de interés social y equipamientos sociales y culturales. Las ZEIS 3 son terrenos o inmuebles subutilizados en áreas con infraestructura urbana, servicios y oferta de empleo (generalmente en la zona central), en los que se propone la producción y reforma de viviendas para interés social, así como la creación de actividades de generación de empleo e ingresos. Las ZEIS 4 son terrenos en áreas de protección de cursos de agua, dotados de infraestructura urbana, en los cuales se permite la producción de viviendas de interés social, exclusivamente destinadas a la población transferida de áreas de riesgo y de márgenes de represas (Da Paz, 2004).

En otros países, como Argentina, no existe una política específica para la dinamización de la tierra vacante urbana, no obstante su magnitud en especial en las áreas metropolitanas y grandes ciudades. Algunos instrumentos han sido aprobados en la Provincia de Buenos Aires; el Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial⁵² prevé, por ejemplo, la declaración municipal de englobamiento parcelario de una determinada área para permitir su cambio de uso o reconfiguración parcelaria. La misma supone también la declaración automática de interés público con sujeción a expropiación, pero no ha sido utilizada. En dicha provincia, los municipios pueden aplicar gravámenes especiales a la tierra baldía cuando se halle en áreas declaradas previamente como de “provisión prioritaria de servicios” y los mismos hayan sido proporcionados. También los municipios podrán declarar una determinada área como de “edificación necesaria” y aplicar idénticos gravámenes o multas equivalentes al 50% del valor fiscal, a partir del tercer año de producida la declaración, y de no mediar la realización de una obra. Además el inmueble queda automáticamente declarado sujeto a expropiación, y a su valor se deduce el monto de los gravámenes o multas. Pero es un instrumento no utilizado.

El Municipio de Moreno⁵³ en el Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA–, permitió la dinamización de los terrenos de loteos que permanecían sin ocupación desde hacía décadas, negociando con los “concentradores” de tierra, es decir propietarios que poseen varios lotes sin ocupar y que en muchas ocasiones son deudores municipales. El municipio canjeaba deuda por tierra de dichos concentradores. El gobierno local, conjuntamente con otros terrenos conseguidos a través de diversos instrumentos jurídicos (juicios de apremio, etc.) constituyó un Banco de tierras (Clichevsky, 2001b).

A partir de 2004, el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires lleva adelante un proyecto,⁵⁴ similar a lo del Municipio de Moreno, que intenta dinamizar los vacíos provinciales, muchos de los cuales pertenecen a un mismo propietario o “concentrador”⁵⁵ de tierra. Los vacíos

⁵¹ Aprobado por Ley N° 13.340/2003.

⁵² Decreto-Ley N° 8.912/77, Art. de 84 a 92

⁵³ El Proyecto “Mejoramiento de la Capacidad de Gestión de la Municipalidad de Moreno en relación al Suelo Urbano” tuvo por objetivo dotar al Municipio de un conjunto de recursos que le permitiesen abordar una política integral de suelos –en el marco de los programas provinciales–, dirigida a facilitar el acceso a la propiedad de la tierra para los sectores de menores ingresos y mejorar los ingresos municipales.

⁵⁴ Financiado por el Consejo Federal de Inversiones–CFI.

⁵⁵ La figura del “concentrador” (empresa o particular) poseedor queda limitada básicamente a las áreas que, por lo menos al momento de la subdivisión, carecían de toda expectativa de urbanización, y que tal vez ni siquiera estén materializadas (no hay trazado de calles que les den acceso), o bien a aquellas sobre las cuales se cifró una fuerte expectativa de valorización.

proviene básicamente de los loteos realizados entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado; las ventas se realizaron normalmente por intermedio de instrumentos privados no registrados.

Actualmente los primitivos fraccionadores están normalmente desinteresados en el negocio, y luego de más de 20 años de restricciones al loteo⁵⁶ han terminado por hacer desaparecer a la mayoría de las empresas ligadas a este submercado. Ellas, o los propietarios originales continúan siendo los titulares registrales de los lotes, y en muchas oportunidades están en condiciones de transmitir el dominio. Los compradores por boleto de compraventa de buena parte de las parcelas aun baldías no han hecho actos posesorios concretos transcurridos más de 30 años del período de mayor producción de lotes. En todos los casos en que el precio fue íntegramente pagado, los adquirentes mantienen el derecho emanado del contrato firmado, y son sin duda los dueños de los lotes. Es muy difícil conocer quiénes son y dónde viven los adquirentes de esas parcelas⁵⁷ (UGEIF, 2004).

Existe, pues, un stock de tierra de valores extremadamente bajos, sustraída al mercado y en estado jurídico de abandono. La Provincia de Buenos Aires declaró de interés provincial la consolidación del dominio inmobiliario con fines de solidaridad social,⁵⁸ condonando las deudas por impuestos inmobiliarios u otros tributos provinciales, cuando el titular de dominio transfiera a título gratuito a los Municipios predios de su propiedad, y que éstos a su vez condonen la deuda por tasas de servicios. Los inmuebles que ingresen por este medio al patrimonio comunal deberán ser destinados a fines de solidaridad social.⁵⁹

Otro camino apropiado para incorporar al patrimonio público tierra urbanizada vacante es la Ley provincial de expropiación⁶⁰ que, al admitir la compensación automática de créditos fiscales minimizaría los costos de la expropiación. También, el Código Civil⁶¹ establece que pertenecen al estado los “bienes vacantes”, que para la doctrina jurídica son aquellos que se encuentran desamparados y cuyo propietario ha hecho manifestación directa o implícita de abandonar el dominio. A su vez, el Régimen de los Inmuebles Municipales y Provinciales⁶² los asigna al patrimonio de los municipios, una vez que la condición de vacantes sea determinada por un juez competente.⁶³ Todos estos instrumentos serán aplicados al proyecto que lleva adelante el Ministerio de Economía que, en un primera fase, se desarrolla en 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires (de los más de 100 que posee la Provincia).

B. Instrumentos tributarios

El impuesto inmobiliario

Este impuesto escasamente sirve para dinamizar el suelo vacante, dadas las limitaciones existentes entre las alícuotas aplicadas a las construcciones y los terrenos baldíos en la mayoría de los países de la región. Aunque podría ser utilizado de otra forma si hubiese voluntad política para ello.

⁵⁶ A partir de la aplicación del Decreto-Ley N° 8.912/77.

⁵⁷ Además, de haber fallecido, es poco probable que los bienes a los que nos referimos sean incorporados en los juicios sucesorios, dada la falta de título de propiedad, su escaso valor económico y las deudas con el fisco. Carecen por lo tanto de derechohabientes.

⁵⁸ Mediante Ley N° 11.622 sancionada el 21 de diciembre de 1994.

⁵⁹ Algunas experiencias puntuales han demostrado que la ley es una muy interesante vía para sanear situaciones de abandono cuando los titulares están desinteresados de la posesión de tierras que consideran con escasa expectativa urbana, y que ellos o sus antepasados adquirieron oportunamente por razones eventualmente especulativas.

⁶⁰ Ley N° 5708.

⁶¹ Art. 2.342, inciso 3.

⁶² Mediante Ley Provincial N° 9.533.

⁶³ La Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, por su parte, recomendó a los municipios iniciar acciones judiciales declarativas de vacancia. El Registro de la Propiedad Inmueble sancionó la Resolución 591/80 que establece pautas para la inscripción de los bienes declarados vacantes.

En Argentina, en la Provincia de Buenos Aires como en casi todas las provincias se aplica el impuesto inmobiliario a todas las partidas urbanas y rurales, edificadas o baldías. La base imponible es el valor fiscal. Durante 1996, a través de la Ley Provincial de Catastro se ha realizado un avalúo general de tierras urbanas y rurales y la determinación de oficio de los valores de todas las viviendas no declaradas, que comenzó a ser utilizado como base de cálculo en 2000. Pero el impuesto al baldío, diferenciado de la construcción, posee una alícuota escasamente mayor que los terrenos ocupados, con lo cual los propietarios prefieren pagar el impuesto durante años, esperando a obtener mayores beneficios.

En Brasil, el Municipio de Porto Alegre inició, en 1988, una reforma tributaria cuyo proceso fue de difícil negociación; se elaboró un proyecto que incorporaba cierta progresividad en la carga impositiva, de tal forma que comenzaron a pagar un impuesto más alto los propietarios de predios de mayor valor y un impuesto más bajo los de las zonas más pobres; es decir que fue una propuesta de impuesto progresivo a nivel territorial y no temporal. Hubo un acuerdo tácito con los vecinos que todo aumento del impuesto territorial se destina a inversión. Esto se relaciona al presupuesto participativo y las formas que se han adoptado para su implementación. Posteriormente, en 1993, definen el Programa de Función Social de la Propiedad, incorporando otros instrumentos, complementarios al Impuesto Predial.

En otros países es un instrumento escasamente utilizado para la dinamización del suelo vacante; para ello se implementa otro instrumento, que podría asimilarse con el impuesto inmobiliario, en una versión más intervencionista del Estado en el mercado de suelo, como se muestra a continuación.

El impuesto inmobiliario progresivo y edificación compulsoria

El objetivo de instrumentos como el impuesto inmobiliario progresivo y edificación compulsoria es colocar en el mercado la tierra que se encuentra vacía o subutilizada, muchas veces en localizaciones centrales, con infraestructura básica y cercana a equipamientos. Los mismos exigen a los propietarios de dichas tierras su aprovechamiento bajo amenaza de edificación compulsoria y el pago de un impuesto progresivo, pudiendo llegar a la expropiación.

Si los valores del impuesto no pueden ser solventados por los propietarios, éstos podrían resolver vender, aunque sea a bajos precios (relativos). Esto posee tres impactos potenciales: i) la población pobre podría comprar un terreno en el mercado formal; ii) se podría densificar áreas urbanas intersticiales; y, iii) el Estado recaudaría mayores impuestos, pudiendo destinar parte de los mismos para créditos y/o subsidios a los sectores más pobres.

Este impuesto se comenzó a estudiar en la región, especialmente en Brasil, desde los años ochenta, aunque su implementación fue objetada judicialmente, hasta la aprobación del EC en 2001. Uno de los primeros municipios en los cuales se aplicó fue el de Recife, pues su Plan Director de 1991⁶⁴ define que el parcelamiento o edificación compulsoria, la tasación progresiva y la expropiación inciden sobre los inmuebles –terrenos u obras paralizadas o inacabadas– que no están atendiendo a la función social.⁶⁵

⁶⁴ La Ley N° 15.547/91, Subsección IV.

⁶⁵ Están exentos los terrenos de hasta 360 metros cuadrados, cuyos propietarios no posean otro inmueble en el Municipio. Para el resto de los terrenos y construcciones paralizadas, el Municipio notifica a los propietarios, para que en dos años finalicen la construcción, o la utilicen para fines de vivienda, actividades económicas o sociales. Vencido el plazo, comienzan a cobrarse las alícuotas progresivas sobre el Impuesto Predial y Territorial Urbano –IPTU–: primer año: 5%; segundo año: 10%; tercer año: 15%; cuarto año: 20%; a partir del quinto año: 25%. Según el plazo que fije el Municipio, de cobro de alícuotas, éste expropiará las propiedades, según lo fijado en la Constitución Federal. El Municipio, previa autorización del Senado Federal, emite títulos de la deuda pública para el pago de la expropiación, con plazo de rescate hasta 10 años.

Los inmuebles expropiados se destinan a la implantación de proyectos de vivienda social o equipamientos urbanos, pudiendo también ser vendidos a particulares, mediante previa licitación, siempre que el adquirente presente un proyecto de utilización adecuada al área.

El Municipio de Porto Alegre, que comenzó desde los años noventa con políticas innovadoras, implementó desde 1993 el Impuesto Predial y Territorial Urbano –IPTU– progresivo; la normativa establece⁶⁶ la edificación y/o la parcelación obligatorias a los inmuebles localizados en las áreas declaradas de Urbanización y Ocupación Prioritarias –AUOP–, según los siguientes parámetros: i) Los inmuebles de superficie inferior a 2,25 ha. se definen como de edificación o parcelación y edificación obligatorias; ii) Los inmuebles de superficie superior a 2,25 has. se definen como de parcelación obligatoria. Se considera cumplida la función social del inmueble, cuando esté ocupado por sobre el 50% del índice de ocupación establecido para su superficie.⁶⁷ Las expectativas, en 1999, eran que se podrían obtener 62,88 ha de terrenos de hasta 2,25 has y 162,87 ha en terrenos mayores a 2,25 has, para usos exclusivamente residenciales. En total, se podría contar con 301 has., con una producción de 11.470 unidades residenciales, 16.763 lotes urbanos y 25.862 empleos (Guimaraes, 1999). Existen antecedentes de su aplicación en 52 inmuebles en un período de cuatro años, en los cuales cerca de la mitad de los propietarios involucrados pagaron las primeras alícuotas incrementadas, dejando de pagar posteriormente. No figuran informados los montos recaudados por la operación (Saavedra, 2005).

En Río de Janeiro el Municipio estaba facultado⁶⁸ para aplicar el parcelamiento o edificación compulsiva, el impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo y la expropiación con pago (Furtado, 1997), pero no tuvo autonomía para implementarlos⁶⁹ hasta el 2001.

En la mayoría de los casos donde los gobiernos locales lo han querido (y podido) implementar, no existen evaluaciones sobre su aplicación, y cuántos vacíos han dinamizado por este tipo de instrumentos.

A partir de 2001, con la aprobación del EC,⁷⁰ los instrumentos como el impuesto inmobiliario progresivo y edificación compulsoria poseen fuerza legal a nivel nacional.⁷¹ El propietario que no cumpla los preceptos de la edificación compulsoria será penalizado por la aplicación progresiva del IPTU que debe ser aplicado por un período de 5 años. Si el plazo es agotado, el área permanece incompatible con los usos y densidades previstas en el Plan Director y el inmueble podrá ser expropiado, pagando el Estado dicha expropiación con títulos de la deuda pública. El objetivo del instrumento es aumentar la oferta de tierra y de edificación para atender la demanda existente, evitando que la población que no encuentra oportunidades de vivienda en las áreas centrales sea obligada a vivir en periferias desprovistas de infraestructura, en áreas de riesgo o preservación ambiental.

Interesa resaltar que la urbanización y edificación compulsoria son instrumentos de compleja implantación, que exigen un sistema de catastro de los inmuebles urbanos, permanentemente actualizado con la finalidad de posibilitar el monitoreo de los inmuebles vacíos y su ocupación. Exigen también la existencia de avalúos inmobiliarios, a partir de las cuales se pueda aplicar el impuesto y su progresividad.

⁶⁶ Ley Complementaria N° 312/93, artículos 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° y 10°.

⁶⁷ El propietario de inmueble, notificado por edificación obligatoria, deberá en un plazo de 9 meses presentar el proyecto de edificación, aprobarlo en 9 meses y terminar la edificación en un plazo de 24 meses.

⁶⁸ Por el Art. 182 de la nueva Constitución Federal de 1988.

⁶⁹ Otras cuestiones surgen en relación a la forma de progresividad del impuesto y al hecho de que la ley establece un procedimiento genérico para situaciones que pueden ser muy diferenciadas, involucrando áreas vacías de distintas dimensiones, en diferentes localizaciones.

⁷⁰ Artículos 5, 6 y 7.

⁷¹ Inducir a la ocupación de áreas dotadas de infraestructura y equipamientos, más aptas para urbanizar, evitando la presión de la expansión horizontal hacia áreas no servidas de infraestructura o frágiles, desde el punto de vista ambiental.

Según las autoridades brasileñas, la aplicación de sanciones por la no utilización de los inmuebles, y específicamente el IPTU progresivo en el tiempo, no debe ser utilizada para la obtención de un aumento sustantivo de los ingresos públicos. Su función es el de inducir determinado uso u ocupación, conforme con los objetivos establecidos en el Plan Director de cada área urbana. El riesgo de manipulación para perjudicar eventuales enemigos políticos o atender a favores personales también existe y debe ser evitado, a partir de la aplicación del Plan, que establece las pautas y finalidades de su implementación.

Dado que recién la mayoría de los municipios están llevando adelante sus planes directores, estos instrumentos aun no han sido implementados en la nueva coyuntura política brasileña y no existe, por lo tanto, evaluación de su desempeño.

4. Producción de tierra en asociación público – privado

Aunque la producción de tierra en asociación público–privado puede ser un instrumento importante para producir tierra destinada a los sectores de población de más bajos ingresos, no existen muchos ejemplos en la Región. Un caso, con resultados positivos, ha sido el de la ciudad de Joinville, en Brasil. Desde el año 1997, su Municipalidad desarrolla un programa de incentivo a la producción de lotes urbanizados en asociación con la iniciativa privada. Según las informaciones de la Secretaria de Habitação, desde 1997 a 2000 fueron producidos, legalmente, a través de este programa, 4.700 lotes para población de bajos ingresos. El programa funciona según una legislación que permite al municipio la producción de loteamientos populares y/o conjuntos de vivienda, a través de convenios con órganos públicos federales, estatales, cooperativas habitacionales o por medio de contratos con iniciativas privadas. Dicha legislación define también las pautas para la selección y contratación con los interesados en producir lotes urbanizados, los que pueden ser personas físicas o jurídicas. El propietario debe comprobar que la tierra a ser loteada se encuentra inscrita en el Registro de Inmuebles y comprometerse a la ejecución de parte o de la totalidad de las obras de infraestructura. El municipio asume la elaboración del levantamiento planimétrico del área; la definición de las directrices y la producción de los proyectos de loteamientos, entre otros. Las parcelas resultantes de dichos loteos de interés social son vendidas solamente para familias inscritas en el Catastro de la Secretaria Municipal de Habitação de Joinville, con un ingreso familiar que no excede los seis salarios mínimos; que no poseen otra propiedad en el municipio; y residen en el territorio municipal como mínimo desde hace tres años (Verissimo, 2001).

Otro es el caso de Jalisco, en México, aunque con menores resultados; en 1984 se modificó la ley de fraccionamientos para incorporar los Fraccionamientos de Objetivo Social –FOS, con servicios mínimos, para que posean menor costo y sean accesibles a la población de menores ingresos. La urbanización –que implica la implantación de servicios de infraestructura y equipamiento– y la vivienda se construirán progresivamente, a través de inversiones del sector privado. Se realizaron los mismos en el interior del Estado, propiciando una descentralización de las políticas. Hasta 1987 se ofertaron 124 fraccionamientos con 85.748 lotes en 1.429 has, y solo 42 loteos se hicieron en el Distrito Metropolitano de Guadalajara.

Pese a sus escasos resultados los FOS representan uno de los pocos instrumentos a través de los cuales el Estado interviene simultáneamente en los mecanismos de producción y acceso al

suelo; la promoción es llevada a cabo por agentes locales, desde el Municipio hasta los propietarios y fraccionadores (Fausto Brito, 1998).⁷²

En Porto Alegre, Brasil, se ha aprobado el Urbanizador Social como un caso particular de asociación entre el sector público y el privado –para atender a la demanda de suelo de la población pobre. Esta figura se haya establecida en el Plan Director y aprobado por la Ley del Urbanizador Social,⁷³ como el gestor inmobiliario privado asociado a los organismos públicos, registrado en el municipio, que puede actuar en el financiamiento y construcción de vivienda de interés social en las áreas identificadas por la administración local así como en loteos. Dicha Ley reglamenta el artículo del Plano Director que dispone sobre la posibilidad de establecer asociaciones entre la administración pública municipal y emprendedores privados, tanto a agentes privados formales e informales, con el objetivo de la producción de loteamientos y/o viviendas para atender las demandas prioritarias por la municipalidad. El objetivo es que dicho urbanizador coloque tierra en el mercado a precios más bajos que en el mercado legal actual. Se busca inducir, a través de los agentes formales e informales y de las cooperativas autogestionarias, la producción de lotes urbanos a precios compatibles con los ingresos familiares de la población pobre. Esta legislación ha tenido aprobación de muchos especialistas que trabajan en el tema, así como varias críticas por lo escasamente regulado que está el “urbanizador social”. Actualmente (en junio de 2005) no se está implementando la Ley por los cambios políticos que ha habido en el Municipio de Porto Alegre.

En Quito, desde 1998 se halla vigente una Ordenanza⁷⁴ que define las urbanizaciones de interés social progresivas, que son aquellas que poseen infraestructura mínima, al momento de aprobarse por el Distrito Metropolitano de Quito, y que serán incorporadas a la infraestructura básica a lo largo de un período de tiempo, con un máximo de diez años. Una vez finalizada la urbanización, recién podrán escriturarse los lotes. El objetivo de esta normativa es colocar tierra a más bajo precio en el mercado legal, con el compromiso de realizar las obras con posterioridad a la venta (Distrito Metropolitano de Quito, 1998).

Cuadro 1
BRASIL. IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS POR LOS MUNICIPIOS

Instrumento	Implementado	No implementado	Sin información
Zonas Especiales de Interés Social ZEIS			
Natal			X
Campinas	X		
Diadema	X		
Porto Alegre	X		
Recife	X		
Natal	X		
Campinas			X
Campo Grande		X	
Mauá	X		
Concesión de Derecho Real de Uso			
Medida Provisoria			X

(continúa)

⁷² Esta política de suelo tenía como objetivo que no se reprodujera la informalidad; pero, en paralelo, PRONASOL a través de SEDESOL, llevó a cabo la política de dotar de servicios a los asentamientos informales, lo cual fue percibido como un especie de premio a la informalidad (Fausto Brito, 1998: 26).

⁷³ Ley Municipal N° 9162/03.

⁷⁴ Ordenanza N° 003.

Cuadro 1 (conclusión)

Instrumento	Implementado	No implementado	Sin información
Diadema	X		
Recife	X		X
Natal			X
Campinas			
IPTU Progresivo / tiempo			
Natal		X	
Porto Alegre		X	
Campinas		X	
Campo Grande		X	
Jundiaí		X	
Otorga onerosa del derecho de construir y alteración de uso			
Belén			X
Porto Alegre	X		
Natal	X		
Campo Grande		X	
Curitiba	X		
Curitiba	X		
Curitiba	X		
Transferencia del derecho de construir			
Belen			X
Belo Horizonte	X		
Porto Alegre	X		
Natal			X
Campinas			X
Campo Grande	X		
Curitiba	X		
Operaciones Interligadas			
San Pablo	X		
Río de Janeiro			X
Campinas			X
Operaciones Urbanas			
Belo Horizonte	X		
Natal	X		
Campinas			X
Campo Grande	X		
Mauá	X		
Campo Grande	X		

Fuente: Elaboración propia en base a www.cidades.gov.br.

II. Las políticas destinadas a las tierras fiscales

Estas políticas se refieren, por un lado, a la reutilización de los activos innecesarios que posee el Estado, y por otro, a la generación de reservas territoriales, ambas políticas con el objetivo de mejorar el acceso al suelo urbano de la población de menos recursos.

1. Reutilización de activos innecesarios

Desde la década de los noventa, en muchos países, el Estado ha vendido tierras fiscales, con diferentes finalidades. En algunos casos, estas ventas han servido para solucionar el acceso al suelo a parte de la población pobre urbana, mientras que en otros, sólo han resuelto las necesidades del sector inmobiliario.

Un caso interesante de señalar es el colombiano. En 1991 se había establecido el subsidio en especie⁷⁵ (el cual podía ser un lote) como una modalidad de subsidio familiar de vivienda de interés social. Con el propósito de dinamizar el otorgamiento de subsidios bajo esta modalidad, el Congreso de la República, en 2001, definió⁷⁶ que los lotes con vocación para vivienda de interés social, de propiedad de entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero, debían destinarse para la entrega de subsidios familiares en especies (CONPES, 2004). El Gobierno Nacional impulsó en el 2002 el

⁷⁵ Mediante la Ley N° 3.

⁷⁶ Ley N° 708 de 2001.

desarrollo de un Programa Piloto de subsidios combinados en dinero y en especie, con lotes de propiedad de la Nación.⁷⁷

Como requerimiento fundamental el municipio y/o departamento debía invertir en las obras de urbanismo. El Programa contó con recursos propios para el subsidio complementario en dinero, lo que permitió mayor facilidad financiera. El monto del subsidio⁷⁸ entregado es igual al valor comercial del lote que se asigna al hogar; los beneficiarios del subsidio en especie podían obtener subsidio complementario en dinero;⁷⁹ la suma de los dos subsidios no podía exceder el tope de subsidio en dinero previsto en la normatividad vigente. Una vez asignados los subsidios en especie y en dinero, el municipio ejecutaría el proyecto de vivienda de interés social directa o indirectamente con entidades públicas o privadas. Este Programa cumple con el objetivo de País de Propietarios previsto en el Plan Nacional de Desarrollo⁸⁰ que tiene la meta fijada para el cuatrienio de 400.000 soluciones de vivienda de interés social.

Con el proceso de reestructuración del Sistema Nacional de Vivienda, durante 2003 se recomendó la liquidación del INURBE y la creación del Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA–,⁸¹ estableciendo como una de sus funciones implementar el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie. Basando en el programa piloto, el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES, implementó en 2004 el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie en Lotes de la Nación.

Paralelamente, el Gobierno Nacional creó el Programa para la Gestión Eficiente de Activos Públicos –PROGA,⁸² cuyo objetivo fundamental es desarrollar un sistema de gestión que maximice el retorno económico y social de los activos del Estado. El PROGA se enfoca inicialmente en el levantamiento de la información sobre los activos inmuebles de las entidades públicas del nivel nacional. De esta forma, se espera que los lotes ociosos con vocación de Vivienda de Interés Social de propiedad de las entidades públicas, sean identificados y transferidos hacia el desarrollo de programas de vivienda de interés social.⁸³

Para el 2004 la meta propuesta es asignar aproximadamente 3.000 subsidios para lo cual el PROGA y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT– han identificado preliminarmente 17 lotes de entidades del orden nacional. Es importante resaltar que

⁷⁷ Se construyeron 1.915 viviendas de interés social –VIS– (unidades básicas con desarrollo progresivo) en 6 proyectos para vivienda con precio inferior a 50 salarios mínimos legales vigentes–SMLV– con una inversión de 1.612 millones de dólares representados en lotes y 4.921 millones de dólares como subsidio complementario en dinero. Con estos proyectos se beneficiaron hogares con ingresos mensuales menores a 2 SMLV, y en especial, hogares que hicieran parte de los proyectos de reubicación y desplazados.

⁷⁸ El proceso es el siguiente: a) Fonvivienda solicita la transferencia de lote en el cual sea posible la construcción de proyectos de vivienda de interés social, y se cuente con el interés de la administración municipal correspondiente, para aportar recursos y desarrollar el proyecto. b) La entidad propietaria transferirá a Fonvivienda el inmueble totalmente saneado y con avalúo comercial vigente. c) Una vez recibido el inmueble, Fonvivienda celebrará un convenio ínter administrativo con el Municipio para que se encargue del cuidado, administración y vigilancia del lote mientras comienza el proceso constructivo y hasta la entrega formal de las viviendas. d) El municipio elabora los estudios y diseños para el desarrollo del proyecto con los cuales podrá gestionar la elegibilidad del proyecto, la cual deberá hacerse de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto N° 975 de 2004. e) Fonvivienda podrá asignar el subsidio en especie y en dinero de manera simultánea a aquellas familias del Municipio que hayan sido preseleccionadas que cumplan con los requisitos para la asignación, es decir, con el financiamiento completo de la vivienda.

⁷⁹ De conformidad con el Artículo 5 de la Ley N° 708 de 2001.

⁸⁰ Ley N° 812 de 2003.

⁸¹ Según lo establecido en la Ley N° 812 de 2003 y en los decretos leyes N° 554 y N° 555 de 2003 Fonvivienda es la entidad encargada de recibir los predios de la Nación con vocación VIS y asignarlos como subsidio en especie. Es importante resaltar que Fonvivienda es una entidad adscrita al MAVDT que no cuenta con estructura administrativa ni planta de personal propia, por lo cual para implementar un programa de subsidio familiar de vivienda en especie, con las características del programa piloto de 2002, se requiere diseñar un esquema de ejecución que tenga en consideración estas restricciones de carácter administrativo.

⁸² Documento CONPES N° 3.251 octubre 20 de 2003.

⁸³ Tal como lo establece la Ley N° 708 de 2001.

para el mismo año no se cuenta con una apropiación presupuestal específica para el otorgamiento del subsidio complementario en dinero.⁸⁴

En la Provincia de Buenos Aires, a fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa del siglo pasado, hubo algunas experiencias de reutilización de suelo estatal destinados a la población de menores ingresos. El Programa PROTIERRA⁸⁵ fue una de dichas iniciativas, pero en verdad los activos en tierras que se podían reutilizar eran mínimos, dado que la mayor parte eran propiedades privadas de los organismos públicos, y por lo tanto con imposibilidad de utilización hasta su declaración de innecesaria, que puede llevar décadas (Clichevsky, 1991, 2000). Durante los noventa, se han podido vender tierras del Estado, pero la mayoría de ellas han sido compradas por el sector inmobiliario, incluso extranjero, y no se utilizaron para poder solucionar el hábitat de la población de bajos ingresos.

Desde 2004 existe un plan para vender las escasas tierras del Estado nacional, pero son para otros fines y no para solucionar los problemas de la población más pobre. Esto entra en contradicción con lo establecido en la propuesta, de julio de 2004, de creación del Banco Social de Tierras destinado a facilitar el acceso a la tierra a la población de más bajos ingresos, con el objetivo de dar respuesta a la emergencia habitacional. “El nuevo organismo⁸⁶ quedará conformado con la información sobre inmuebles de dominio estatal que deberán brindar los organismos de la administración nacional, sus empresas y entes descentralizados. Las tierras de las Fuerzas Armadas son unas de las que conformarán el Banco”.⁸⁷

Con dicho Banco se busca centralizar los datos existentes pero aun se ha realizado muy poco sobre este tema. El Banco Social de Tierras funcionaría bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, permitiendo contar con la información de los inmuebles que permanecen ociosos y sería como una herramienta para solucionar el problema de las ocupaciones. Pero el proyecto del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado –ONABE, por fuera del Banco Social de Tierras, es transformar casi 60.000 has. de suelo pertenecientes a los ferrocarriles en proyectos urbanos de gran escala, vendiendo tierra para conjuntos de vivienda a sectores medios y/o altos. Existe incógnita, pues, sobre qué utilización se le dará al suelo del Banco Social de Tierra.

2. Las reservas territoriales

Las reservas territoriales pueden pertenecer a los distintos niveles del estado, y poseen como objetivo colocar tierra en el mercado legal para hacer más accesible la misma a la población de bajos ingresos; esto sea como impacto directo, a través de los mecanismos que utiliza el Estado para vender o donar o arrendar sus tierras o, de forma indirecta, bajando los precios del suelo en mercado legal.⁸⁸

Dos cuestiones son importantes de analizar en relación a las reservas: Primeramente cómo el Estado posee las mismas, es decir si usa sus propias tierras o debe comprar, o expropiar para hacerse de ellas; y en segunda instancia cómo las utiliza: si por venta, donación, cedencia, construcción de conjuntos de vivienda de interés social u otras. Las escasas experiencias existentes en América Latina muestran distintas opciones en torno a estas cuestiones.

⁸⁴ Conscientes de la necesidad de optimizar los recursos para vivienda, los municipios y la entidad que se encargue de organizar la demanda deberán articular este subsidio en especie con otros recursos de financiación disponibles, tales como: cooperación internacional, microcrédito inmobiliario, aportes o subsidios de entes territoriales y ahorro programado de los hogares.

⁸⁵ Por lo tanto, el PROTIERRA tuvo que comprar tierra en el mercado privado, para llevar a cabo sus acciones, muy limitadas por la falta de recursos financieros para dichas compras.

⁸⁶ Creado a través del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional –PEN– N° 835.

⁸⁷ Agencia de Noticias DyN, 5 de julio de 2004.

⁸⁸ Aunque no se ha corroborado que una mayor oferta de tierra baje los precios de la misma, es una de las hipótesis que se haya detrás de muchos de los proyectos de Banco de tierras.

Los ejemplos de reformas urbanas desde la década de los sesenta del siglo pasado, en las cuales los bancos de tierra eran uno de los instrumentos más importantes, sólo han quedado en proyectos y recién luego de muchas décadas, se han comenzado a implementar políticas de reservas territoriales. El país con mayor experiencia en este sentido es México. En Colombia asimismo se ha comenzado, con muchas limitaciones, al igual que en Brasil. En otros países, sólo se ha aplicado en escasas oportunidades.

En México, existen mecanismos de carácter preventivo desde 1971, a partir de la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular, INDECO.⁸⁹ Hasta 1982 las actividades de INDECO y de la Comisión (ex Comité) para la Regularización de la Tenencia de la Tierra –CORETT– tuvieron un impacto marginal en razón de que no modificaron los procesos de expansión urbana ni contribuyeron a disminuir los daños al medio ambiente. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1984–88 define al Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano –SNSVDU– como una línea de acción de carácter preventivo.⁹⁰ Los resultados del SNSVDU también estuvieron lejos de cubrir las expectativas, ya que de la meta de 66.000 has. de suelo a expropiarse entre 1983 y 1988 únicamente se logró en la tercera parte (Ramirez Favela, 2000:199).

La limitante principal fue la propiedad colectiva de la mayor parte de las tierras alrededor de las ciudades; la sujeción de ellas a las leyes agrarias dificultaba su cambio al régimen de propiedad privada y su control desde el derecho urbano. La única posibilidad de constituir Reservas Territoriales –RT– era mediante el recurso de la expropiación, que requería del acuerdo y coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología –SEDUE–, los gobiernos estatales, y la Secretaría de la Reforma Agraria –SRA.

Las RT eran imprecisas en su concepción y forma de ser presentadas en los planes de desarrollo urbano, dado que no consideraban lineamientos específicos para su urbanización y la vinculación con programas de infraestructura, vialidad y redes.⁹¹

Con la reforma de la Constitución en 1992,⁹² su reglamentación mediante la Ley Agraria del mismo año y su posterior incorporación a la Ley General de Asentamientos Humanos –LGAH– de 1993, se modifica sustancialmente la transformación del suelo rural periurbano a suelo para usos urbanos– resolviendo el conflicto entre las legislaciones urbana y rural. Los mecanismos para incorporar terrenos ejidales a proyectos de desarrollo económico y social se multiplicaron y la expropiación dejó de ser la única vía ya que por primera vez se verificó una asociación entre ejidatarios,⁹³ gobierno local e inversionistas (Olivera, 2001).⁹⁴

⁸⁹ Con anterioridad a las primeras acciones encaminadas a la conformación de reservas territoriales, la única línea de trabajo dentro de las medidas de gobierno relacionadas con la incorporación de suelo al desarrollo urbano dentro de la normatividad vigente tenía un carácter correctivo y básicamente consistió en la regularización de la tenencia de la tierra en colonias populares.

⁹⁰ El mismo haría posible el paso de la práctica de adquisición emergente, desarticulada, insuficiente y en ocasiones subordinada de tierra para programas públicos, a la generación de una oferta amplia, oportuna y autofinanciada de suelo urbano. La CORETT se mantuvo a cargo de las acciones de regularización y como beneficiaria de las expropiaciones.

⁹¹ La zonificación territorial también tuvo efectos en la urbanización ilegal del ejido y en el fracaso del programa de RT, ya que la delimitación de la periferia urbana en áreas “urbanizables” y “no urbanizables” indujo a una reducción en el precio de los terrenos de las “áreas no urbanizables” manifestándose en resultados totalmente contrarios a los perseguidos con la política de contención de la expansión urbana y de RT (Olivera, 2001). Pues esta situación posibilitó que los terrenos de más bajo precio se vendieran ilegalmente, expandiéndose las áreas urbanas a través de esta forma de ocupación.

⁹² De su Art. 27.

⁹³ Aunque es de mencionar que la participación del sector privado en el ejido, sin embargo, no es nueva, ya que la modalidad de permuta que hasta 1971 permitía adquirir tierra ejidal en una ciudad a cambio de otra de características parecidas en otro lugar, sirvió para que desarrolladores privados construyeran complejos turísticos, parques industriales y vivienda residencial.

⁹⁴ Los intentos anteriores orientados en dicho sentido no contaron con las ventajas del marco legal actual ni, sobre todo, estaban controlados por una institución del sector urbano (Secretaría de Desarrollo Social actualmente) sino del sector rural (Secretaría de la Reforma Agraria). Cabe señalar, no obstante, que la reforma consistió solamente en un paso inicial y necesario, que ha tenido que ser traducido a los requerimientos del desarrollo urbano que originalmente no fueron considerados.

La concepción ideológica subyacente a la reforma fue que se suponía que el ejido funcionaría mejor si se le dejaba expuesto a las leyes del mercado con intervenciones del Estado que sólo cumplieran funciones complementarias.⁹⁵ En el sector institucional urbano el cambio más importante fue, también en 1992, la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología –SEDUE– en Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL– mediante la cual, a través del Programa de 100 Ciudades (P-100), se retoma la idea de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano.

A partir de ese año los gobiernos municipales y estatales han tenido una participación más activa en la ejecución de las acciones de urbanización del ejido. La SEDESOL ha abierto canales para controlar las rutas de incorporación de la tierra ejidal y comunal a usos urbanos; las primeras compañías ejidales de desarrollo urbano se establecieron entre 1992 y 1994, como pruebas piloto, en quince ciudades del país; y partir de 1995 se integró un programa de reservas territoriales con cobertura nacional con métodos novedosos para extender la zona urbana ejidal.⁹⁶

En 1996 se crea el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano –PISO– para establecer un traspaso mayor del proceso urbano ejidal desde el sector agrario al sector urbano que involucra la participación del gobierno federal a través de la SRA, SEDESOL y otras dependencias normativas como CORETT.⁹⁷ PISO posee como objetivo lograr la disponibilidad del suelo necesario en las ciudades para satisfacer los requerimientos de vivienda, de equipamiento urbano y de la propia expansión (Azuela, 2001). Las actuales disposiciones para incorporar suelo ejidal se basan en:

1. Expropiación concertada de bienes ejidales y comunales. Se promueve la concertación con el núcleo agrario con la finalidad de evitar la oposición que generalmente se ha manifestado en el pasado y así acelerar su conclusión.⁹⁸
2. Adopción de dominio pleno, mediante el cual la tierra de propiedad social se privatiza; solo aplica a las tierras parceladas del ejido.
3. Aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles (inmobiliarias ejidales). Es la modalidad de incorporación preferida por SEDESOL y la Procuraduría Agraria. Es producto de una decisión de la Asamblea ejidal aplicable a las tierras de uso común y consiste en la posibilidad de asociación de los miembros del núcleo agrario con los sectores público y privado.
4. Enajenación de bienes federales de los gobiernos estatales y municipales, previo dictamen de SEDESOL, para ser utilizados en programas de desarrollo urbano y vivienda. Deben contar con un programa financiero que permita destinarlo a vivienda de interés social para personas con ingresos máximos de 4 veces el salario mínimo vigente. La superficie que abarcan en las diferentes ciudades no representa un porcentaje significativo.

Mediante PISO⁹⁹ los gobiernos estatales y municipales abrirían y clasificarían una relación de predios ofertados legalmente, con precios base y condiciones y requisitos para acceder a los

⁹⁵ Su implementación, además, representaba una adecuación de las leyes nacionales orientadas a la participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

⁹⁶ Aunque las sociedades entre el sector ejidal y el capital privado iniciadas han tenido poco éxito.

⁹⁷ En cada entidad federativa el ejecutivo local coordina el programa con apoyo de las representaciones locales de las dependencias federales mencionadas antes y de otras dependencias municipales relacionadas directamente con el desarrollo urbano.

⁹⁸ La concertación es la novedad que distingue a esta modalidad de las expropiaciones anteriores; se puede concertar para dedicar las tierras a proyectos nuevos de urbanización, o para separar áreas de crecimiento de poblados en regularización.

⁹⁹ Para que se ponga en marcha el programa se requiere del establecimiento de un convenio entre instancias federales y locales; de éste resulta un Comité estatal de incorporación de suelo, con un presidente, un secretario técnico y vocales ejecutivos. El presidente es el gobernador del Estado, el Secretario es el delegado estatal de CORETT y las vocalías son ocupadas por representantes estatales de SEDESOL, SRA, PA y RAN.

mismos; esta reserva sería pública y coordinada por el área designada por el gobierno estatal.¹⁰⁰ La meta de PISO al año 2000 era incorporar 150 mil hectáreas en las 4 grandes zonas metropolitanas y 116 localidades del Programa 100 Ciudades y en ciudades de prioridad estatal. De las 150 mil hectáreas, 101 mil son de origen ejidal y comunal.¹⁰¹

El PISO todavía presenta limitaciones, pues no todo el suelo privatizado puede ser urbano, ni existen condiciones de planificación y financieras para incorporarlo con la infraestructura y equipamiento que requiere. Con las condiciones del mercado inmobiliario, su precio difícilmente es accesible a los más pobres.

Los mecanismos más eficientes hasta el momento, para constituir las reservas territoriales, son aquellos en donde los gobiernos municipales y estatales tienen fuerte participación o los terrenos tienen un destino para usos colectivos.¹⁰²

La política implementada en 1992 posee críticas; como dice Fausto Brito (2000), la misma es muestra del cambio de un estado rector hacia un estado “facilitador”, apostando al libre mercado como pilar del desarrollo agropecuario; los ejidos que están cercanos a las áreas urbanas serán utilizados para el desarrollo urbano, a través de mercado inmobiliario formal, recibiendo beneficios plenos por la urbanización de sus tierras, según el marco legal de 1992 (Cabrales Barajas, 1997).

En el estado de Michoacán, uno de los puntos más cuestionados fue la forma en que se asignó una parte importante de los terrenos incorporados al área urbana. Dominaron los criterios políticos antes que los socioeconómicos y grupos ligados al PRI, Partido Revolucionario Institucional, Antorcha Campesina y el Partido cardenista se adjudicaron una buena parte de las reservas (Fausto Brito, 2000:96). La estrategia fue la invasión de predios y la presión política con marchas, toma de oficinas para que los funcionarios les asignaran la posesión de los mismos. El resultado fue que se dejaron de lado las solicitudes de la población de escasos recursos y se privilegió a los grupos ligados a las organizaciones políticas afines al gobierno. Los beneficiarios no fueron, pues, la población de menores recursos (Universidad de Guadalajara, 1997).

También se ha presionado para aumentar el límite del perímetro urbano en Michoacán durante 1996, cambiando más de 3.000 has. de reserva ecológica en reserva urbana. A partir de las protestas de la sociedad civil, el municipio analizó la situación y presentó en 1997 una propuesta peor aun, dejando fuera del área de reserva ecológica a 5.000 has., sin incorporar ni 1 ha a reserva territorial. Es decir que el municipio privilegió proteger los intereses de los sectores privados inmobiliarios, y no la preservación del ambiente ni favorecer a la población de más bajos ingresos (Fausto Brito, 2000).

Actualmente, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001–2006 –PNDU–OT– contempla la instrumentación del Programa Suelo–Reserva Territorial, el cual tiene como objetivo general establecer políticas que fomenten la constitución o integración de oferta de reservas territoriales, la elaboración de proyectos integrales de desarrollo urbano inmobiliario y la promoción y financiamiento de obras de infraestructura para evitar la formación

¹⁰⁰ Dicho banco de suelo se ofertaría sólo si los ejidatarios no deciden, por sí mismos o en combinación con sus eventuales socios, qué hacer con el suelo; una alternativa por la que estos agentes pueden optar es el desarrollo de proyectos urbanos no habitacionales o acciones de vivienda para sectores medios de la población; de ser ese el caso, no tendría caso la oferta pública del suelo.

¹⁰¹ Para que en cualquier Estado de la República pueda establecerse un convenio se deben cumplir los siguientes requisitos: 1. ser parte de las 116 ciudades incluidas en el Programa de 100 Ciudades, 2. tener autorizados o inscritos en el Registro Público de la Propiedad sus programas y planes de desarrollo urbano municipal; y, 3. que sus núcleos agrarios cuenten con certificados de derechos agrarios, o bien que el comité estatal solicite que se realicen las acciones necesarias para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano.

¹⁰² El mecanismo menos eficiente por el contrario, es aquel donde participa el sector privado. Considerando únicamente el caso de las inmobiliarias donde existe información, los desarrollos urbanos así impulsados no satisfacen necesariamente la demanda de los sectores sociales de más bajos ingresos. Por el contrario, el objeto de las inmobiliarias ejidales en marcha hasta 1999 ha sido crear desarrollos para población de ingresos medios y altos, clubes hípicos y de golf, turismo, y parques industriales (Olivera, 2001).

de asentamientos irregulares (Dirección General de Suelo y Reserva Territorial, 2004, www.sedesol.gob.mx).

El objetivo del Programa es integrar oferta de suelo apto para el aprovechamiento inmobiliario como soporte material para la expansión de los centros de población y ocupación de vacíos intraurbanos, satisfaciendo los requerimientos para la vivienda y el desarrollo urbano. En una primera etapa se cubrirá un conjunto de 65 ciudades, pero la meta es la cobertura de todas las localidades del Sistema Urbano Nacional.¹⁰³ Se establece el Fondo de Apoyo y Subsidio para la adquisición de suelo y reservas territoriales, con la finalidad de impulsar el desarrollo urbano de las Zonas Metropolitanas, Centros de Población y Centros Rurales y mejorar las condiciones de habitabilidad de la población de menores ingresos en situación de pobreza.

La Dirección General de Suelo y Reservas Territoriales –DGSRT– impulsa la constitución de Polígonos de Actuación Concertada –PAC–, cuyo objetivo principal es inducir un desarrollo urbano ordenado y dotar de suelo a programas de vivienda estatales.

Los PAC serán convenidos con los Gobiernos Locales, organismos públicos y los sectores social y privado, para asegurar la constitución de la reserva territorial, su urbanización e integración al mercado inmobiliario de cada área urbana.

La DGSRT tiene como actividad primordial asegurar que la demanda de suelo sea satisfecha; mediante actividades de gestión, coordinación y apoyo técnico a las instancias involucradas se ha conseguido la incorporación de 21.300 ha de suelo social durante el año 2001. En 2002, el presupuesto de la DGSRT podría generar reservas territoriales por cerca de 1.000 has.

En paralelo, la SEDESOL instrumenta desde el año 2003 el Programa Hábitat, con el objetivo de atender a la población en situación de pobreza que habita en las ciudades y zonas metropolitanas, mediante la aplicación conjunta de programas sociales y de desarrollo urbano. Hábitat combina acciones de mejoramiento de infraestructura, equipamiento de las zonas urbano marginadas y prevención de desastres, con la entrega de servicios sociales y de desarrollo comunitario.

Dicho Programa se enmarca en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2000–2006 e integra criterios y prioridades tanto del Programa Nacional de Desarrollo Social, como del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Posee como ámbito de operación zonas urbano–marginadas de tamaño poblacional y superficie variada que han sido denominados Polígonos Hábitat.¹⁰⁴ En 2004, los proyectos de Polígonos Hábitat fueron 76, en diferentes áreas del territorio mexicano, con un aumento de los mismos frente al año anterior, cuando se contabilizaron 45 proyectos (www.sedesol.gob.mx).

El Programa Suelo Libre –SULI– es otra iniciativa que opera CORETT, diseñado como auxiliar de la administración federal, estatal y municipal en la generación de reserva territorial; centra su atención en tierras ociosas bajo el régimen de propiedad ejidal o comunal y que estén consideradas para la expansión de la ciudad por el plan de desarrollo urbano vigente, cuya ocupación irregular se vislumbre o bien, cuya venta sea inminente en el corto plazo. Su objetivo es

¹⁰³ En 2004 estaba previsto la realización de estudios al marco normativo en materia de suelo y reservas territoriales, tanto en el nivel federal, como en los niveles estatales y municipales. Estos estudios permitirían actualizar y fortalecer los sistemas de control y orientación de los procesos de integración de suelo y de la constitución y aprovechamiento de la reserva territorial para el desarrollo armónico y ordenado del territorio.

¹⁰⁴ Estas zonas de concentración de la pobreza en las ciudades y áreas metropolitanas han sido identificadas por la SEDESOL mediante la utilización de la técnica de análisis discriminante para medir la pobreza y la aplicación de algoritmos y herramientas georeferenciadas para conformar polígonos o conglomerados de manzanas donde es mayoría la población en situación de pobreza patrimonial.

facilitar mediante la expropiación concertada, la incorporación de tierras con uso agropecuario a reserva territorial urbana para el desarrollo urbano.¹⁰⁵

El precio de la tierra se determina con base en un avalúo comercial, por lo que se garantiza un pago justo a los propietarios de los derechos de la tierra. La reserva territorial que se obtiene está exenta de ocupaciones informales y de litigios sobre su propiedad.¹⁰⁶

A pesar de todos los esfuerzos del México de ampliar las reservas territoriales, en 2001 ellas significaban menos de un tercio de las necesidades anuales de suelo de la nueva población urbana con ingresos menores a 5 salarios mínimos (Iracheta, 2001).

En Colombia, según la Ley de Reforma Urbana¹⁰⁷ los municipios pueden contar con banco de tierras. Los propietarios que deseen enajenar sus inmuebles deberán ofrecerlos por única vez al banco correspondiente. Con este mecanismo los municipios pueden establecer formas de asociación con organizaciones de vivienda que no posean fines de lucro, tales como sindicatos, cooperativas, empresas comunitarias, de manera tal de mejorar las condiciones para establecer un barrio de viviendas y dotarlo adecuadamente de la infraestructura urbana y comunitaria. La Ley reglamenta de manera amplia la adquisición de inmuebles por la vía de la expropiación, la legalización de títulos para la vivienda de interés social, la extinción del dominio sobre aquellos inmuebles que no cumplen una función social y el establecimiento de los instrumentos financieros para la reforma urbana. El precio máximo de compraventa es el fijado por la autoridad que determina la valuación fiscal.

El ingreso obtenido por la enajenación de los inmuebles a los cuales se refiere la Ley, no constituye, para fines tributarios, rentas gravables o ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se produzca por la vía de la enajenación voluntaria. Ello tiene por objetivo que el propietario decida vender el inmueble sin llegar a la instancia de la expropiación.

La Ley intenta evitar el enriquecimiento sin causa. A tal fin los avalúos administrativos, no tienen en cuenta aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado, que sean susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes evaluados. Todas las entidades públicas que adquirieran inmuebles, deben aplicarlos a los fines para los cuales fueron adquiridos, debiendo incluirse en forma expresa cuál es ese fin. Esta medida impide maniobras promovidas desde el Estado para favorecer en forma encubierta a determinados sectores, apoyando su intervención en supuestos fines sociales que finalmente no son implementados. Cuando las entidades públicas enajenen a particulares los bienes adquiridos por expropiación o negociación voluntaria, el precio no podrá ser inferior al avalúo administrativo. Se explicita que ser poseedor implica comportarse como titular de un derecho real; esto significa un comportamiento del mismo hacia la propiedad como si tuviera un derecho real sobre la misma. En el caso de las propiedades de carácter fiscal, el Estado no reconoce como propietario a los simples tenedores, aún en los casos en que hubiere incurrido en abandono de la propiedad.

Los municipios o sus entidades descentralizadas pueden asociarse con otras entidades públicas o particulares, para desarrollar áreas por el sistema de reajuste de tierras, consistente en englobar diversos lotes para luego subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de infraestructura y servicios.¹⁰⁸ Desgraciadamente aún no se cuenta con evaluaciones sobre la implementación de estas reservas de suelo, en magnitud de las mismas y a qué fin fueron utilizadas.

¹⁰⁵ También somete a consideración de los gobiernos locales, previa evaluación técnica, tierras con las características antes mencionadas que no hayan sido propuestas por el plan de desarrollo urbano.

¹⁰⁶ En la primera etapa de la incorporación, estas tierras pasan en forma transitoria al patrimonio de la CORETT, que las venderá previo acuerdo a las autoridades que quieran ejercer su derecho de preferencia o a un tercero que éstas hayan designado.

¹⁰⁷ N° 9/89.

¹⁰⁸ Según el Art. 77 de la mencionada Ley.

Sólo hay información para la ciudad de Bogotá, en donde el Banco de Tierras no ha cumplido con su objetivo principal. Pues se ha llamado banco de tierras a una entidad pública de la ciudad –Metrovivienda–, que tiene a cargo la producción de vivienda de interés social. Su modalidad de actuación es la siguiente: i) compra tierras en la periferia de la ciudad, ii) las adecua y urbaniza y, iii) vende a promotores y constructores áreas de tierra ya urbanizada, para que éstos construyan las viviendas, cuyo precio final de venta no debe superar el tope máximo de costo que se ha establecido como vivienda de interés social.

Metrovivienda no ha operado como un regulador del mercado del suelo. Las 378 hectáreas que ha comprado a propietarios privados y/o que ha recibido de los propietarios como aporte a una sociedad para realizar los proyectos de vivienda, se han avaluado a precios especulativos, es decir, ha comprado a precios que ya incluyen las expectativas de urbanización. Un dato no muy exacto, pero indicador de la afirmación que se está haciendo, es que Metrovivienda ha comprado suelo rural por un precio equivalente a entre 3 y 4 veces el precio de un suelo dedicado a la agricultura. Esta forma de operar de Metrovivienda ha sido objeto de fuertes críticas, particularmente si se tiene en cuenta, que la legislación urbanística colombiana, ha puesto a disposición de las administraciones públicas municipales, un muy completo conjunto de instrumentos de gestión del suelo que hubieran podido obviar a este problema (Vejarano, 2004). El suelo que ha comprado Metrovivienda o para cuya obtención se ha asociado con los propietarios del suelo, corresponde a 4 proyectos que se están ejecutando en 2004 (Usme–AVP y Ciudadelas El Recreo, El Porvenir y Campo Verde), en los que se deben construir 34.000 viviendas de interés social. En buena medida, debido a los altos costos iniciales del suelo sin urbanizar, el costo final de las viviendas se ha ubicado en el rango más alto de la vivienda de interés social y la entidad está teniendo dificultades para su comercialización, porque los estratos de población para quienes inicialmente se diseñaron los proyectos no tienen capacidad de pago.

En Brasil aún no hay una política de reservas territoriales a nivel nacional, sino que, al igual que con otras políticas, son los municipios los que han emprendido este tipo de acciones. Por ejemplo, el municipio de San Pablo puede acrecentar sus reservas de tierra: 1) a través de las donaciones que deben realizar los propietarios particulares al realizar un loteamiento; 2) por los denominados “contribuyentes ignorados”, es decir aquellos que no han pagado durante 20 años los impuestos; y 3) el municipio puede comprar tierra o expropiarla. Dado la cantidad de tierra que poseen algunos propietarios en áreas de bajos precios y, por lo tanto, donde no podrían obtener mayores beneficios, ellos mismos ofrecen al municipio sus tierras, para la compra.

El organismo municipal encargado de las operaciones funciona descentralizadamente a través de 12 Núcleos Regionales de Habitación en todo el municipio y a través de su Dirección de Tierras realiza la valuación del suelo ofertada, en términos de precios y calidad para el desarrollo de planes de vivienda. El criterio de elección de las áreas para la compra se define en los Foros de Habitación, que se realizan en los mencionados Núcleos Regionales. Los criterios generales de compra son básicamente la existencia de infraestructura en los terrenos y el zoneamiento al cual pertenecen. Según la administración se han cambiado los criterios de compra; se han adquirido grandes parcelas, más periféricas, en general sin infraestructura, con lo cual las obras básicas significaban el 40% de las inversiones municipales. Posteriormente, se privilegiaron tierras más centrales y de menor tamaño, con infraestructura en el terreno o muy próxima, con lo cual los costos para su provisión fueron mucho menores. Han significado una racionalidad en términos de utilización de la capacidad instalada no utilizada en infraestructura, con resultados más adecuados a los usos residenciales para la población de bajos ingresos, disminuyendo costos y tiempos de transporte. Asimismo, se ha considerado la topografía del mismo y las condiciones ambientales.

En Argentina existen muy pocos ejemplos. Uno de ellos es el Municipio de Moreno, perteneciente al AMBA quien ha desarrollado un exitoso programa de Banco de Tierras.¹⁰⁹ En dos años de aplicación, ha conseguido poseer 4.000 lotes gracias a juicio de apremio a los deudores por el valor de la deuda; por remate judicial y por donación directa (más de 1.300 inmuebles de más de 1.000 propietarios). Con el Banco, el Municipio posee tres políticas diferentes: i) lotes que no pueden ocuparse por problemas ambientales: inundables o en áreas de protección ecológica; ii) lotes en muy buenas localizaciones, con precios muy altos, que quedan en propiedad del Municipio, y iii) lotes que vende a población de bajos ingresos que se han inscripto en el municipio¹¹⁰ (Clichevsky, 2001b; Saavedra, 2005). Otros municipios han tenido algunos proyectos piloto, pero de escasa significación.

En Uruguay, a partir de los años noventa del siglo pasado, se crea la Cartera de Tierras Municipal, aunque con un objetivo más de regularización de asentamientos y el otorgamiento de tierras para vivienda, que para la realización de un Banco de tierras o Reservas territoriales. La carencia de tierras municipales determinó que, durante los primeros años de gestión, ante la fuerte demanda, se desafectaron predios destinados a espacios públicos para integrarlos a la Cartera de Tierras. Paralelamente, la Intendencia Municipal de Montevideo comienza a adquirir un importante número de terrenos en la periferia de la ciudad, al construirse la infraestructura de saneamiento por parte de la propia administración, lo que otorga a esos predios una ventaja urbana comparativa de relevancia. Un aporte sustantivo de la Cartera de Tierras ha sido el apoyo a las Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua y de Ahorro y Préstamo, vendiendo terrenos a bajo costo y con un régimen de financiación adecuado, logrando una diversidad tipológica a escala de la ciudad. Sin embargo la dinámica de crecimiento de los asentamientos irregulares y los problemas generados en algunos conjuntos habitacionales, han sobrepasado su capacidad de respuesta. De modo que la definición de una política de tierras a nivel departamental es tarea prioritaria para solucionar la diversidad de situaciones que se plantean y paralelamente darle mayor proyección a la Cartera de Tierras (Lombardo, 2004).

En otros países, ha habido proyectos de implementación de bancos de tierra, que no han podido aplicarse. Tal es el caso de Perú (Calderón, 2001). En junio de 1969 se expidió la Ley de Reforma Agraria¹¹¹ que estableció la expropiación de predios hasta un límite no afecto de 3 Has, que luego, ante los reclamos de los propietarios, sería elevado a 15 Has.¹¹² Con ello el gobierno militar presionaba a los grandes propietarios de tierras a aumentar la oferta de tierra urbana, afectando los mecanismos de retención que habían predominado hasta entonces y que habían sido denunciados por instituciones como la Comisión de Reforma Agraria y Vivienda –CRAV– en 1958. De modo que los propietarios de las tierras tenían hasta 1974 para habilitar sus tierras, pues de lo contrario revertirían al Estado. En respuesta los grandes propietarios súbitamente se volvieron defensores de las áreas verdes y la intangibilidad agrícola y lograron, en 1972, que se obstaculizara los procedimientos de afectación.¹¹³ Con posterioridad, nunca han podido ser implementadas políticas de reservas territoriales en Perú.

¹⁰⁹ En el marco de la Ley N° 24.377/94.

¹¹⁰ Para este último caso, Moreno tiene un registro de población de bajos recursos. El precio de los terrenos se establece mediante la tasación de la valuación fiscal que significa entre 18/20 dólares la mensualidad, para lotes de 300 metros cuadrados. Los ocupantes colocan provisoriamente una casilla de madera, debido a la imperiosa necesidad de ocupación. Aproximadamente se han adjudicado 300 lotes por año.

¹¹¹ Ley N° 17.716.

¹¹² Decreto Ley 22.176. La ley 17.716, en su artículo 42, estableció un plazo de 5 años en las áreas de expansión para proceder a la habilitación, decisión ratificada en el reglamento. D. S. 109-70-AG del 05.05.70.

¹¹³ Mediante la Ley N° 19.462.

3. El derecho de preferencia de compra para viabilizar las RT

Se trata de la preferencia, por parte del poder público, para comprar inmuebles de su interés, en el momento de su venta, para la realización de proyectos específicos. En el EC de Brasil, se define que el poder público definirá el área sobre la cual incide este derecho, cuando sean para proyectos de regularización, programas habitacionales de interés social, reserva territorial, implantación de equipamientos, espacios públicos y de recreación o de preservación ambiental. El Estatuto incluye la finalidad de “ordenamiento y direccionamiento de la expansión urbana”, objetivo muy genérico e impreciso. En otros países existe la norma para poder hacer uso de tal derecho preferencial de compra, pero lo mismo es escasamente utilizado.

III. Conclusiones y recomendaciones

A pesar de la imperiosa necesidad de implementar políticas tendientes a lograr un mayor acceso al suelo de forma legal por parte de la población pobre urbana, muy pocos países las poseen. Brasil, Colombia y México son los que más han elaborado y en parte, implementado, políticas en tal sentido. Los cambios en los marcos legales de estos tres países, producidos desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado, incluidas sus Constituciones nacionales, han posibilitado las mismas.

Existen una serie de instrumentos elaborados durante gobiernos favorables a introducir cambios para mejorar la equidad social, entre ellos, el acceso al suelo, pero que no se han podido implementar por falta aun de marcos legales (aprobados, como en Brasil, recién en 2001) o se los ha implementado con muchas limitaciones. Ello es debido, en parte, a la falta de recursos por parte del Estado, pero también porque algunos de los instrumentos surgen por necesidades clientelares de los gobiernos, con el objetivo de obtención de votos, más que con una verdadera vocación de conseguir la equidad social.

Actualmente se plantea una coyuntura compleja, donde los intereses de los distintos actores sociales de la ciudad, para los cuales el suelo urbano es primordial, entran en contradicciones con los propósitos de la equidad. Los intereses del sector inmobiliario conjuntamente con las, a veces, muy tibias definiciones de los gobiernos hace que los resultados de las políticas de prevención de la informalidad sean muy exiguos, o posean, incluso, impactos negativos para la población objeto de las mismas.

Ciertos casos analizados sobre las reservas territoriales y los loteos realizados por asociación del sector público y privado, en México, por ejemplo, dan cuenta de ello.

Los instrumentos elaborados son de distintos tipos. Para la tierra privada, pueden ser exclusivamente normativos o incorporar, también, mecanismos de obtención de recursos por parte del Estado; tributarios; captación de las valorizaciones producidas en terrenos privados por acciones estatales; asociaciones público-privado para realizar loteos destinados a la población de bajos ingresos o para llevar adelante operaciones urbanas. Para la tierra fiscal, básicamente la utilización de activos del Estado, y la constitución de banco de tierras –o reservas territoriales– en base a la utilización de esos activos estatales o, asimismo, a partir de compra, canje, juicios de apremio, y otros.

En la mayoría de los casos, son instrumentos que se elaboran e implementan desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado, pero algunos poseen una historia más larga, como la política de reservas de tierra en México, que se inicia a comienzos de la década de los setenta. Incluso éste es el único país de la región que posee políticas de regularización y de prevención, más o menos integradas en los diferentes gobiernos que ha tenido. A lo largo de los más de treinta años de implementarse las reservas territoriales, las mismas han estado al cuidado de distintos organismos y programas y han posibilitado su ampliación a partir de las reformas constitucionales de inicios de la década de los noventa del siglo pasado.

Muchas de ellas han comenzado a implementarse desde los gobiernos locales (como en el caso de Brasil) para luego llegar a aprobarse en el nivel nacional; en otros, como México, son de orden nacional, aunque en parte tienen injerencia los Estados y Municipios; en Colombia, son de nivel nacional, que se vincula con el régimen de gobierno unitario (y no federal, como en los otros países señalados).

La movilización de la población, a través de sus organizaciones de base y ONG ha sido importante en la definición de las políticas en Brasil, donde se ha podido modificar la Constitución en 1988 y aprobado una Ley nacional –el Estatuto de la Ciudad– que incorpora las políticas llevadas a cabo a nivel local desde fines de los años ochenta del siglo pasado. Este país es el que más instrumentos ha elaborado y en parte, implementado, debido a la presión ejercida por los sectores de bajos ingresos y sus organizaciones, como por los mismos intereses que han poseído las administraciones municipales. Sin embargo, también se presentan limitaciones en la implementación (caso del Municipio de Diadema, con las ZEIS, o los escasos resultados de la implantación del IPTU en el Municipio de Porto Alegre).

En los casos de México y Colombia, los otros dos países que poseen más cantidad de instrumentos, las decisiones han sido tomadas más centralistamente sin la participación de la población involucrada. En estos países, más ha dependido de la voluntad política y de la historia de los mismos, en especial en cuanto a políticas urbanas y tributarias. En Colombia, la contribución por mejoras, que en dicho país es un fuerte antecedente de la legislación sobre captación de valorización de los terrenos, se aplica desde la década del treinta del siglo pasado.¹¹⁴

En el resto de los países de la región, las políticas han sido erráticas, dependiendo de los gobiernos –en especial, locales– y su intencionalidad de promover políticas para mejorar las condiciones de vida de la población de menores ingresos. Tal el caso del Municipio de Moreno, en Argentina. En otros países, se han tratado de implementar algunas políticas, pero no han podido sostenerse, como en el caso de Perú.

Es importante resaltar que muchos de los instrumentos que se han presentado a lo largo del trabajo, no significan que mejoren el acceso al suelo de la población de bajos ingresos y por lo

¹¹⁴ Aunque existan antecedentes en otros países, son de menor importancia relativa respecto a otras contribuciones territoriales.

tanto, sean políticas positivas en términos de prevenir la informalidad. Esto depende de su aplicación.

Por ejemplo, los recursos obtenidos por el suelo creado a partir del índice de aprovechamiento básico, pueden ser destinados a compra de tierra o construcción de vivienda para sectores de bajos ingresos, si es que ése es el objetivo político del gobierno; de lo contrario, podría ser utilizado para realizar inversiones en áreas de la ciudad donde habitan sectores de medios y altos ingresos, o por gastos de funcionamiento. Además, para aplicar el suelo creado, debe existir una gran dinámica del sector inmobiliario para que haya demanda de suelo creado, que signifiquen recursos que se apliquen a políticas para los sectores pobres urbanos, que a su vez signifique una cantidad considerable de soluciones a la prevención de la informalidad.

El caso de las operaciones urbanas de San Pablo da cuenta de los distintos impactos sobre los sectores de menores ingresos que pueden tener este tipo de instrumentos. Mientras que los recursos obtenidos por el municipio a través de la Operación Centro–Anhangabaú fueron destinados a mejorar un área deteriorada de la ciudad, donde habita población de bajos ingresos, la Operación Faría Lima ha servido para beneficiar a los sectores de altos ingresos con el ensanche de una avenida. En este caso –de las operaciones urbanas– el impacto no es debido sólo a los objetivos políticos de los gobiernos municipales de turno, sino que el instrumento en sí es restrictivo para mejorar la situación de la población pobre urbana, dado que los recursos obtenidos por la operación sólo pueden ser invertidos en el área de la misma. Es decir que como la mayor parte de los interesados en invertir en la ciudad, lo hacen en áreas donde ya vive población de medios o altos ingresos, éstos son los sectores que mayormente se benefician.

En este sentido, un instrumento como las operaciones interligadas, que son criticadas por el tipo de excepciones que pueden otorgar en términos de aumento de coeficientes de aprovechamiento y/o cambios de uso, poseen un impacto positivo en términos de prevenir la informalidad, pues los recursos obtenidos a través de la implantación de las mismas, han sido destinadas a una cuenta especial que poseía el Municipio de San Pablo, para inversiones exclusivas en vivienda social.

Lo mismo ocurre con los recursos obtenidos de la captación de la valorización de terrenos privados, por parte de las administraciones públicas: dependiendo de los objetivos políticos, pueden ser aplicados a distintas áreas de la ciudad, en diversas inversiones que benefician a uno u otro sector social. En este caso, aun no se poseen ejemplos de cómo han sido utilizados los mismos, dado que ha habido muchos proyectos pero escasas aplicaciones.

En el caso de los instrumentos tributarios como el IPTU, la cuestión de los recursos captados es diferente, pues, por lo menos cuando se ha aplicado en Brasil, no ha sido para mejorar las condiciones del presupuesto municipal, sino para dinamizar el mercado legal del suelo. Pero aquí lo que está en discusión es para quién se dinamiza el mercado ya que depende de dónde estén localizadas las tierras, para entender quiénes van a ser los demandantes reales de la misma. Si bien es un instrumento que no admite críticas desde el punto de vista de la conveniencia de su aplicación en tanto mejora la economía urbana (en términos de utilizar terrenos con infraestructura, localizados intersticialmente) no es necesariamente un instrumento que dinamice tierra a la cual pueda acceder la población de bajos ingresos.

Otros casos de dinamización de tierra a través de la negociación directa con los propietarios deudores del municipio o a través de juicios de apremio, como el de Moreno, en Argentina, brinda posibilidades al municipio para generar un banco de tierras que puede ofrecer, a bajo precio y financiamiento adecuado, a la población de bajos ingresos.

En síntesis, lo que muestra la diversidad de los instrumentos analizados es, por un lado, que sólo se han elaborado y parcialmente implementados en muy pocos países de la región; y por otro,

que han servido muy poco para prevenir la informalidad, ya que la misma tiende a crecer a pesar de estos instrumentos y de las políticas de regularización que se están aplicando en la región. Incluso en México, donde existe hace más de treinta años una política de reservas territoriales, y que lleva adelante distintos programas de regularización, no se llega a satisfacer la demanda de la población de bajos ingresos. Por lo tanto, además de la necesidad de elaborar otros instrumentos parece importante realizar algunas recomendaciones.

- Las políticas sobre el suelo urbano representan un pacto entre distintos sectores sociales. Dependiendo del peso relativo de los mismos, los instrumentos que se implementen pueden ser más o menos beneficiosos para la prevención de la informalidad. Por tanto, es necesario que los sectores de bajos ingresos tengan un poder de negociación importante frente a los otros sectores sociales, para que puedan inducir a los gobiernos a elaborar e implementar instrumentos de política de tierra con objetivos de equidad social, privilegiando la situación de la población con mayores carencias en cuanto al acceso del suelo urbano.
- Ello tiene relación directa con las posibilidades de participación de la población más pobre en las decisiones sobre política urbana, que se definen tanto a nivel local, como, en otros niveles institucionales.
- Dicha participación debe consolidarse en un proceso permanente, desde la formulación, la implementación hasta el seguimiento de ésta última. Dado que, históricamente, las acciones sobre el suelo urbano están vinculadas al clientelismo, es imprescindible un cambio de actitud por parte de la población de bajos ingresos frente al mismo. Ello significa valorar el protagonismo de la población pobre respecto a los procesos de toma de decisiones. Obviamente que este cambio de actitud no es fácil de asumir en un momento histórico donde muchas de las necesidades inmediatas de la población se consiguen, justamente, a partir del clientelismo y la existencia de “punteros” políticos, pero ello es condición para que pueda haber una efectiva transformación en las formas de llevar adelante la gestión del suelo urbano.
- Integración de las políticas urbanas más generales, como los Planes Directores con las específicas de gestión de suelo. Significa modificar la cultura de hacer la gestión, lo cual no es simple; existen muchos enclaves burocráticos que son difíciles de modificar; así como limitación de los recursos humanos existentes –tanto funcionarios, como profesionales y técnicos– en los gobiernos locales. Es necesario realizar capacitación; entrenamiento y aprender de otras realidades.
- En este sentido, es importante realizar evaluaciones más abarcativas de las políticas de prevención actualmente existentes –como las mostradas en este trabajo– con el objetivo de estudiar la mejora de su desempeño en las realidades implementadas, así como analizar su replicabilidad a otras áreas urbanas de la región, según las diversas situaciones de los marcos legales, las condiciones sociopolíticas y la dinámica económica.

Bibliografía

- Azevedo Netto, D. (1977), “O solo criado”, *CJ Arquitetura. Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção*, N° IV, Sao Paulo.
- Azuela, A. (2001), “El Acceso de los Pobres al Suelo Urbano de los Ejidos. A Diez Años de la Reforma”, Banco Mundial, contribución al estudio Mexico Low Income Housing: Issues and Options. Presentado en 2002 a “Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano. Aciertos Desaciertos y Retos”, México.
- Banco Mundial (2002), Encuentro latinoamericano y del Caribe sobre políticas de Tierra. Sesión: Tierras urbanas y periurbanas, 19–22 de mayo, Pachuca, Hidalgo.
- Cabrales Barajas, L.F. (1997), “Las reservas territoriales: recapitulación de elementos para el debate”, La política de constitución de reservas territoriales en los Estados de Colima, Jalisco y Michoacán, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, pp.93–112.
- Calderón, J. (2001), “Las contribuciones municipales como instrumentos de captura de plusvalor en Perú”, Smolka, M. y F. Furtado (editores) *Recuperación de Plusvalías Urbanas en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A./Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 173–200.
- Clichevsky, N. (2003), *Pobreza y Acceso al Suelo Urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 75*, CEPAL/Naciones Unidas Santiago de Chile.
- _____ (2002), *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- _____ (2001a), “La captación de plusvalías urbanas en Argentina: un futuro instrumento de equidad social?”, Smolka, M. y F. Furtado (editores) *Recuperación de Plusvalías Urbanas en América Latina. Alternativas para*

- el desarrollo urbano, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A./Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 1–36.
- _____ (2001b), “Tres Casos de Utilización de Tierra Vacante en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- _____ (2000), “Politiche di regolarizzazione a Buenos Aires: tra euforia e frustrazione”, *Storia Urbana*, Anno XXIII, N° 88/89, Franco Angeli, Torino pp. 198–220.
- _____ (1991), “Tierra fiscal y regularización urbana”. IDRC–IIED–AL–CONICET, Informe de Investigación, Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– (2004), Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie en Lotes de la Nación, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Santafé de Bogotá.
- Da Paz Dias Oliveira, R. (2004), “Observatório da Habitação da Cidade de São Paulo. Caracterização, processos e situações críticas de encaminhamento”, Convênio CEPAL–Prefeitura do Município de São Paulo, Informe Final, San Pablo.
- Distrito Metropolitano de Quito (1998), *Gaceta Municipal*, Quito.
- Fausto Brito, A. (2000), “Las tierras vacantes en Guadalajara: ¿vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?” Centro de Estudios Metropolitanos, CUAAD, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, mimeo.
- _____ (1998), Políticas y estrategias sobre suelo urbano, CONACYT–Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Furtado, F. (1997), “Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América latina”. Presentado en el XX Congreso de LASA (Latin American Studies Association), Guadalajara, mimeo.
- Guimaraes, E. (1999), “Função social de propriedade”, Porto Alegre, mimeo.
- Iracheta, A. (2001), “México: estudio sobre Vivienda de Bajo Ingreso. Limitaciones en la Oferta de Vivienda”, Informe elaborado para el Banco Mundial.
- Lombardo, C. (2004), “Informe final de Consultoría”, Convenio CEPAL–Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo.
- Lungo, M, y N. Ramos (2003), “Regulación de la Tierra en América Latina”. Lincoln Institute of Land Policy Research Report, Working Paper, www.lincolnst.edu.
- Lungo, M. y R. Rolnik (1998), *Gestión Estratégica de la Tierra Urbana*, PRISMA, San Salvador, Lungo, M., comp. (2004), *Grandes Proyectos urbanos*, UCA Editores–LILP, San Salvador.
- Maldonado, M. M. (2005), “Operación Urbanística Nuevo Usme” Presentación al Programa de Actualización y Profundización para alumnos de Cursos del Programa para América latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy, LILP–FLACSO, Quito, junio 20–24.
- _____ (2004), “Operación Urbanística Nuevo Usme: Provisión de Suelo Urbanizado para Vivienda Social, a partir de la Redistribución Social de Plusvalías”, documento de trabajo, diciembre, Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy, CIDER, Universidad de los Andes, Fedevivienda, Santafé de Bogotá.
- Maldonado, M. M., edit. (2003), *Reforma Urbana y desarrollo territorial, experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*, Alcaldía Mayor de Bogotá, LILP, CIDER, FEDEVIVIENDA, Santafé de Bogotá.
- Méndez, A. (1999), “Caso de estudio: Mexicali, Baja California, Mexico. Baldíos (tierra vacante) versus expansión”, presentado a International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities, Rio de Janeiro, 26–30 de abril.
- Moreira, M.(2001), *Estatuto da cidade*, Fundacao Prefeito Faria Lima–CEPAM, Sao Paulo.
- Olinto Camacho, O. y A. Tarhan (2001), “Alcances y deficiencias distributivas del estado venezolano en la captación de plusvalías”, Smolka, M. y F. Furtado, (editores) *Recuperación de Plusvalías Urbanas en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A./Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 201–226.
- Olivera, G.(2001), “Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992”. *EURE*, N° 81 vol.27, Santiago de Chile.
- Perló Cohen, M. (2000), “La aplicación del impuesto sobre plusvalía en México”, Iracheta Cenecorta, A. y M. Smolka (coord.), *Los pobres de la ciudad y la tierra*, El Colegio Mexiquense– Lincoln Institute of Land Policy, Toluca, pp.132–158.

- Ramirez Favela, E. (2000), “Orígenes, medición, mecanismos de captura y aplicación de plusvalías”, en Iracheta Cenecorta, A. y M. Smolka (coord), *Los pobres de la ciudad y la tierra*, El Colegio Mexiquense–Lincoln Institute of Land Policy, Toluca, pp.197– 213.
- Rofman A. y N. Clichevsky (1991), “Pianificazione regionale e urbana in Argentina: una revisione critica”, *Cittá, territorio e politiche di piano in America Latina*, Franco Angeli, Milán, pp. 95–116.
- Saavedra, T. (2005), “Estudio prácticas mejoradas: Proyecto Pobreza Urbana, Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe, Eje: Acceso al suelo urbano para los pobres”, Informe final de Consultoría CEPAL, Santiago de Chile.
- Sandroni, P. (2004), “Financiamiento de grandes proyectos urbanos”, M. Lungo (comp.), *Grandes Proyectos urbanos*, UCA Editores–LILP, San Salvador, pp. 147–182.
- _____ (2001), “Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de Sao Paulo”, Smolka, M. y F. Furtado (editores) *Recuperación de Plusvalías Urbanas en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A./Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 37–70.
- Smolka, M. y F. Furtado (editores) (2001 a), *Recuperación de Plusvalías Urbanas en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A./Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- _____ (2001 b) “Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina con la recuperación de plusvalías”, *Land Lines*, julio, N° 4, vol. 13, LILP, Cambridge.
- Somekh, N. (1999), “Experiencias urbanísticas no Brasil”, Working Paper, LILP, Cambridge.
- UGEIF (2004), “Evaluación de las Condiciones Fiscales, Jurídicas y Urbanas Para la Movilización del Suelo Urbanizado Ocioso”, Proyecto CFI– Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Universidad de Guadalajara (1997), *La política de constitución de reservas territoriales en los Estados de Colima, Jalisco y Michoacán. Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología–Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Vejarano, M. C. (2004), “Informe componente suelo”. Informe final de consultoría CEPAL. Santafé de Bogotá.
- Veríssimo, A. A. (2003) “Programas de Incentivo à Produção de Lotes Urbanizados: uma análise preliminar dos instrumentos disponíveis nas legislações das cidades de Joinville, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Bogotá”. IX Semana de Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, Rio de Janeiro, mimeo.
- Sitios web: www.cidades.gov.br. Página web del Ministerio das Cidades, Brasil. www.sedesol.gob.mx.
- Diario Agencia de Noticias D y N, 5 de julio de 2004.

Anexos

Anexo 1

Aplicación de nuevos instrumentos: NUEVO USME, Bogotá, Colombia

Operaciones como la de Nuevo Usme, establecen los nexos estrechos entre políticas de suelo y lucha contra la ilegalidad: expropiaciones–sanción (a precios rurales), control de precios para compras públicas de tierra, sistemas de repartición de las cargas de urbanización, socialización del derecho de construir, intercambio de tierra bruta por suelo urbanizado, retorno a la colectividad de parte de los incrementos de precio derivados de los cambios en las normas urbanísticas o de las inversiones públicas constituyen un abanico amplio y diverso que se convierten en una alternativa eficaz para construir relaciones en el territorio más democráticas y más solidarias basadas en el ejercicio de la renovada reivindicación de la reforma urbana y el derecho a la ciudad.

Usme es una localidad ubicada al sur oriente de Bogotá, en la que actualmente viven alrededor de 450.000 habitantes, que ocupan alrededor de 1.000 has, el 90% desarrolladas por los llamados urbanizadores piratas. En junio de 2000 el Plan de Ordenamiento Territorial declaró otras 900 hectáreas como suelo de expansión urbana.

La Operación Nuevo Usme asume como primera preocupación incorporar la lógica de la ciudad popular, tanto en los mecanismos de producción como de disfrute de los espacios públicos y privados. Su perspectiva es la de la movilización de recursos sociales –tanto públicos y privados– para la transformación de los espacios urbanos y la construcción de vivienda.

La Operación Nuevo Usme se desarrolla por el Departamento Administrativo de Planeación de Bogotá¹¹⁵ en el contexto de la Ley N° 9 de 1989, ajustada por la Ley N° 388 de 1997. Estas leyes prevén una política de ordenamiento territorial municipal articulada a mecanismos de gestión del suelo y otorga a las administraciones municipales herramientas para intervenir en el mercado de la tierra. Las mismas se estructuran en torno a la participación del Estado en las plusvalías o incrementos en los precios de la tierra derivados de su acción urbanística, participación que está consagrada en la Constitución Política como un derecho de la colectividad (Maldonado, 2004).

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado –EAAB– por primera vez en la historia de la ciudad y en el contexto de programas de mejoramiento barrial, ha desarrollado con anticipación la infraestructura de acueducto en esta zona, con marcado destino a la vivienda popular. Metrovivienda desarrolla un proyecto de alrededor de 6.200 viviendas¹¹⁶ y el Transmilenio llega hasta la zona cercana, a través de rutas alimentadoras.

Por iniciativa de organizaciones ciudadanas dos grandes porciones del territorio, el Parque Entre Nubes y el ahora llamado “Agroparque los Soches” han sido definidos en el POT como áreas de protección ambiental o rural. El POT ha recogido de esta manera un largo proceso de construcción de referentes territoriales: primero un gran parque que marca la transición entre lo

¹¹⁵ La Operación Usme es a la vez un proyecto de la administración distrital de Bogotá y un proyecto demostrativo desarrollado por el Lincoln Institute of Land Policy, el CIDER de la Universidad de los Andes y Fedevivienda.

¹¹⁶ Se han desarrollado sin aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, por lo tanto, tal como sucede con los demás proyectos hasta ahora adelantados por esta entidad, se pacta la adquisición de suelo a altos precios que incorporan las expectativas de urbanización, luego se vende la tierra para infraestructuras a las otras entidades públicas. Los proyectos presentan significativos sobrecargas en los costos indirectos y, además, al concentrar la intervención pública en globos de tierra relativamente pequeños se valorizan las tierras de los alrededores a costa de la inversión y gestión estatal. El tipo de vivienda que ofrecen no responde a las necesidades de las familias, por lo tanto la urbanización pirata continúa dominando; el esquema financiero está basado en una combinación de subsidios directos a la demanda y acceso al crédito que han demostrado en el largo plazo ser mecanismos que mantienen la exclusión social y facilitan la transferencia de importantes recursos a los propietarios de tierra.

urbano y lo rural, que se sostiene con dificultad a pesar de los urbanizadores ilegales y la explotación de canteras, y segundo, una organización campesina que concientemente asumió una significativa reducción de los precios de sus terrenos y reivindicó el cambio de clasificación del suelo de suburbano a rural. Este era el factor que podía preservarlos como una comunidad rural y que ahora construye una alternativa en cuanto a oferta de servicios ambientales a los habitantes de la ciudad, para hacer frente al inminente crecimiento urbano.

La Operación Nuevo Usme se estructura en torno a la aplicación de diversos mecanismos de recuperación de plusvalías. Las premisas para llevar a la práctica la operación son:

- Es preciso evitar la compra a priori de tierras por parte de las entidades públicas, porque la adquisición pública de suelos eleva su precio, impacta fuertemente los presupuestos públicos y refuerza las inequidades derivadas del planeamiento urbano. La Operación Usme se dirige a adquirir el suelo para usos colectivos y para vivienda de interés social a cambio de inversiones públicas en los elementos colectivos (vías arterias, redes matrices de servicios públicos domiciliarios, e incluso sistema vial intermedio) y de la asignación específica de aprovechamientos lucrativos a través de la normativa urbanística.
- El producto al que efectivamente pueden acceder las familias más pobres son lotes para vivienda progresiva.¹¹⁷ Si el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios se estructura en torno a un porcentaje importante de lotes con infraestructura, se produce una forma muy eficaz de socialización del derecho de construir, porque este derecho se traslada a las familias que van a construir sus viviendas por autogestión, lo que se convierte en otro mecanismo fundamental de regulación de los precios del suelo.¹¹⁸
- El otorgamiento de subsidios como mecanismo de protección social y de construcción de solidaridad¹¹⁹ (Maldonado, 2004).

En la Operación Usme se plantea que en un escenario de recursos públicos escasos, éstos se deben concentrar en producir los elementos colectivos de soporte de los usos urbanos, es decir, en generar lo colectivo y que los subsidios se pueden otorgar en el acceso a lotes con urbanismo (que eficazmente combatan al urbanizador pirata), o en el acceso a materiales y tecnologías de bajo costo y en asistencia y apoyo a los procesos de producción social del hábitat (autogestión).

La gestión del proyecto

1. Anuncio del proyecto

El proyecto Operación Urbanística Nuevo Usme fue anunciado mediante Decreto 266 de agosto de 2003. Dentro de los cinco días siguientes a la expedición del Decreto se solicitó la realización de avalúos de referencia. Luego de un proceso de discusión, objeción y revisión de los avalúos se contó con avalúos cercanos a los de terrenos con usos rurales que son los que predominan en la zona (promedio de 1.900 dólares al metro cuadrado). Se logró que los avalúos restaran al precio final las expectativas de urbanización, de acuerdo a la ley 388 que establece que en los casos de expropiación para determinar el precio indemnizatorio, al valor comercial del suelo se le descontará el mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el

¹¹⁷ En un marco ideal de lotes con urbanismo acompañados de autogestión y construcción social de hábitat que ha demostrado sus efectos positivos en términos de construcción de comunidades, cohesión social y valorización de otras prácticas socio-económicas.

¹¹⁸ Este mecanismo, por lo demás, es utilizado de manera inversa por los urbanizadores piratas, que recuperan para sí con creces el impacto sobre el precio del suelo del derecho de construir, cobrando a las familias la posibilidad de acceder a un terreno por fuera de los circuitos formales de producción de vivienda.

¹¹⁹ Diversas experiencias y estudios demuestran que una política de subsidios directos a la demanda que no esté acompañada de una sólida política de gestión del suelo termina asegurando la transferencia de un importante porcentaje de los recursos (públicos) a los propietarios de tierra.

motivo de utilidad pública para la adquisición. Este es un instrumento que apela al clásico principio civilista que impide el enriquecimiento sin justa causa del propietario.

El avalúo así determinado se constituyó en un estímulo para la vinculación de los propietarios de tierra al esquema de la operación, porque si los propietarios no se vinculan voluntariamente, podrán ser expropiados al valor rural de los terrenos antes del anuncio del proyecto.

2. Formulación de un plan parcial de escala zonal, aplicando el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios

El Plan parcial definió:

- Los objetivos de ordenamiento para toda la zona de expansión y su articulación con la ciudad ya existente y con las áreas rurales,
- Las etapas de desarrollo temporal de las distintas zonas, en armonía con la programación de inversiones públicas,
- Las reglas para la distribución de las cargas generales (para las vías que tienen beneficio directo sobre el área, para el alcantarillado y otros),
- Las formas de participación de los propietarios del suelo de expansión en dichas cargas generales, de escala zonal y local, en las mismas condiciones para todos,
- La participación del Distrito en función de las inversiones que realice.

La “reparcelación” general incluye la distribución tanto de las cargas como de los aprovechamientos urbanísticos y permite a la administración pública obtener parte de los terrenos urbanizados en contraprestación por la ejecución de las obras de urbanización. En lugar de comprar o expropiar tierra, ésta es adquirida a cambio de la asignación de aprovechamientos urbanísticos¹²⁰ y de la ejecución de las inversiones que legalmente corresponden a los propietarios de tierra, pero que no acostumbran realizar en las zonas destinadas a la población de bajos ingresos.

A esto se suma la posibilidad legal que tiene la administración pública de pagar el precio indemnizatorio de eventuales expropiaciones a un valor despojado de todo tipo de especulación.

Cuadro A.1

USME. BALANCE DE LA OPERACIÓN		
1) Valor total tierra rural aportada	US\$ 1 350 766	US\$ 15,54 al metro cuadrado (promedio)
2) Inversiones a cargo del Municipio	US\$ 47 306 170	
2) Valor inversiones que realiza el Municipio sustituyendo a los propietarios	US\$ 120 893 560	
3) Valor total suelo con urbanismo y norma urbanística	US\$ 169 550 496	US\$ 16,79 al metro cuadrado de área bruta o US\$ 41,47 al metro cuadrado de área útil
4) Valor para distribuir entre los propietarios (3-2)	US\$ 48 656 930	US\$ 4,59 al metro cuadrado para el suelo bruto con derecho a participar en el reparto
El Municipio con una inversión de US\$ 120 893 560 en urbanismo obtiene:		
1) 936 has. urbanizadas en manzanas de aproximadamente 4 has, con acueducto, alcantarillado, vías y dotación básica de parques (faltan las inversiones en vías locales y conexiones domiciliarias, cuyo costo se estima en US\$ 10,95 al metro cuadrado de área útil)		
2) 511 has. de suelo de uso público:		
143 has. Áreas protegidas		
185 has. Vías principales y sistema vial intermedio		
103 has. Áreas verdes y recreativas		
80 has. Para equipamientos sociales		
3) La participación en el 75% de los derechos de construir previstos para las 379 has suelo útil (alrededor del 50% en lotes con urbanismo)		
4) Con el 25% restante se paga la tierra aportada a los propietarios, también en suelo urbanizado.		

Fuente: Maldonado, 2004.

¹²⁰ El cálculo del precio del suelo urbanizado (o en otras palabras de los derechos o aprovechamientos urbanísticos) se realiza utilizando el método residual a partir de la determinación del conjunto de usos y edificabilidades previstas y se distribuye de manera equitativa entre todos los propietarios (cualquiera que sea la destinación final de los terrenos iniciales), una vez deducido el valor de las cargas. Las cargas asumidas por el Distrito le permiten participar en los aprovechamientos urbanísticos.

En esta operación se resaltan tres finalidades:

- La obtención de la tierra para fines colectivos (áreas de protección ambiental, vías, servicios públicos, equipamientos, áreas verdes) y terrenos para programas de vivienda de interés prioritario;
- El control de los precios especulativos de suelo; y
- La misma “remuneración” por el suelo para todos los propietarios, cualquiera que sea la destinación final del suelo (áreas protegidas, equipamientos sociales o usos rentable). Se reconoce un precio justo para todos, sean campesinos, urbanizadores piratas, grandes propietarios y otras entidades. Este objetivo es muy importante si se tiene en cuenta que los urbanizadores piratas compran a los campesinos el suelo a alrededor de 80 centavos de dólar al metro cuadrado, mientras venden a las familias lotes de 72 metros cuadrados un precio que oscila entre 19 y 27 dólares al metro cuadrado. Esta operación, sin mayor inversión y utilizando hasta el 70% de la tierra bruta.

3. Reglamentación de los nuevos terrenos urbanos

Con un porcentaje importante de lotes con dotación de las redes de servicios públicos y vías y los espacios verdes, recreativos y de equipamientos. La edificación de la vivienda será asumida por los usuarios finales, a través de programas de autogestión y construcción progresiva. El aprovechamiento urbanístico real de los terrenos es asignado a los habitantes de menores recursos que construyen la vivienda con su propio esfuerzo a lo largo de los años. Reducidos los aprovechamientos urbanísticos en el Plan Parcial, se reducen los precios del suelo.

4. Formulación de planes parciales que concretan el diseño urbanístico en parcelas

Cada una de alrededor 200 has., así como el reparto de cargas locales y permiten avanzar al reajuste de tierras que se concreta a través de una fiducia pública de administración,¹²¹ cuyo objetivo central la sustitución de un derecho sobre el suelo por el de derechos urbanísticos.¹²²

5. Declaratoria de desarrollo prioritario

A través de este mecanismo si transcurren cuatro años y los propietarios no aceptan entrar voluntariamente al Plan¹²³ la administración municipal podrá realizar una venta forzosa en pública subasta de sus terrenos, al precio que tenían antes del inicio de la Operación. De esta manera no hay que recurrir a la expropiación sino que se buscan propietarios realmente interesados en desarrollar los proyectos, bajo las condiciones definidas en el Plan de Ordenamiento Zonal.

6. Participación en plusvalías como mecanismo tributario

La Ley N° 388 de 1997 establece, un tributo llamado participación en plusvalías, que permite al municipio recuperar entre el 30% hasta el 50% del incremento en los precios de la tierra

¹²¹ El contrato fiduciario tiene por objeto la constitución de un patrimonio autónomo en cabeza de quien serán radicados todos los predios de los planes parciales, y que será la herramienta encargada de transformar las propiedades originales en derechos de participación en un proyecto urbanístico. En este sentido, MetroVivienda (que será la entidad gestora) lo que va a ofrecer a los actuales propietarios de terrenos es ser socios en una empresa que va a tener un arbitrador (fiducia) de los incrementos del precio de los terrenos que se van a presentar por las cuantiosas inversiones públicas que se requieren para dotar de soportes urbanos estos suelos. Estos incrementos van a ser distribuidos equitativamente entre todos los aportantes reconociendo un precio justo al suelo, y a las inversiones de capital (públicas o privadas) que se tienen que hacer.

¹²² El cálculo del precio del suelo urbanizado se realiza utilizando el método residual a partir de la determinación del conjunto de usos y edificabilidades previstas y se distribuye de manera equitativa entre todos los propietarios, cualquiera que sea la destinación final de los terrenos iniciales, una vez deducido el valor de las cargas. Las cargas asumidas por el Distrito o Municipio le permiten participar en los aprovechamientos urbanísticos.

¹²³ Obviamente se contempla un trabajo social de comunicación y concertación con las familias campesinas sobre su vinculación a la Operación Urbanística.

derivados de los cambios normativos.¹²⁴ También podrá servir para obtener recursos en los procesos de desarrollo urbano en las zonas rentables de la ciudad y destinarlos a la producción de suelo urbanizado en zonas como Usme.

Si la Operación Nuevo Usme no se realiza, el suelo será desarrollado por los urbanizadores piratas, que inducirán la ocupación del 70% de la tierra, es decir, de 655 hectáreas, en lugar de las 380 que están previstas dentro del proyecto. Las familias de más bajos ingresos pagarían como mínimo 21.000 dólares en lotes de 72 metros cuadrados, lo que implicará una transferencia de recursos a esos urbanizadores piratas de alrededor de 140 millones de dólares y posteriormente el Distrito tendrá que invertir en programas de mejoramiento barrial de la zona, casi tres veces más de la inversión prevista inicialmente cuando el suelo aún se encuentra sin ocupar. Esto sin tener en cuenta los efectos ambientales y sociales de esta forma de construcción de ciudad.

El municipio, con los aprovechamientos urbanísticos que le corresponden tendrá hacia futuro las siguientes alternativas:

- 1) Apoyar financieramente algunas de las inversiones requeridas.
- 2) Regular los precios del suelo urbanizado (controlando la eventual especulación con los títulos de derechos de construir).
- 3) Cumplir objetivos sociales (subsidio en tierra urbanizada, rompiendo así la dependencia del subsidio para la compra de vivienda y, sobre todo, del crédito bancario).

¹²⁴ Podrá ser pagado en dinero, en tierra, en construcción de infraestructura o en derechos de construcción generados por el mismo proyecto.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

10. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
11. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
12. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162) diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl [www](#)
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
15. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
16. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl [www](#)
19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June, 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)

23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), December, 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107, (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo - RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June, 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: jsalinas@eclac.cl [www](#)
41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl [www](#)
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)

43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arraigada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186, (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras e industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèréz (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), N° de venta: S.02.II.G.31 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), N° de venta: S.02.II.G.34 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), N° de venta: S.02.II.G.45 (US\$ 10.00), junio de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), N° de venta: S.02.II.G.70 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), N° de venta: S.02.II.G.74 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P), Sales N°: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic (LC/L.1796-P), N° de venta: S.02.II.G.108 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil, Carlos E. F. Young and Carlos A. Roncisvalle (LC/L.1797-P), Sales N°: E.02.II.G.109 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P) N° de venta: S.02.II.G.104 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), N° de venta: S.02.II.G.105 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), N° de venta: S.02.II.G.106 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)

62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), N° de venta: S.02.II.G.115 (US\$ 10.00), abril de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las pyme en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$ 10.00), marzo de 2003. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl [www](#)
64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), Sales N°: E.03.II.G.35 (US\$ 10.00), March, 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), N° de venta: S.03.II.G.35 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
65. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto, 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
66. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$ 10.00), agosto de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
67. Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Roberto P. Guimarães (LC/L.1965-P), N° de venta: S.03.II.G.124 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora, (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$ 10.00), octubre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
73. Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana actual, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
74. Análisis comparativo de las necesidades ambientales de las pyme en Chile, Colombia y México, Ursula Araya (LC/L.2016-P), N° de venta: S.03.II.G.177 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
75. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (LC/L.2025-P), N° de venta: S.03.II.G.189 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
76. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental), Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y José Javier Gómez (LC/L.2026-P), N° de venta: S.03.II.G.190 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
77. Demanda y oferta de bienes y servicios ambientales por parte de la pyme: el caso argentino, Martina Chidiak (LC/L.2034-P), N° de venta: S.03.II.G.198 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
78. Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile, Mauricio Rodas (LC/L.2038-P), N° de venta: S.03.II.G.204 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
79. Oferta de bienes y servicios ambientales para satisfacer las necesidades de micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, David Romo (LC/L.2065-P), N° de venta: S.04.II.G.8 (US\$ 10.00), enero de 2004. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)

80. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Perú, Raúl A. Tolmos (LC/L.2073-P), N° de venta: S.04.II.G.16 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
81. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Argentina, Eduardo Beaumont Roveda (LC/L.2074-P), N° de venta: S.04.II.G.17 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
82. Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina, Martina Chidiak y Néstor Bercovich (LC/L.2084-P), N° de venta: S.04.II.G.23 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl [www](#)
83. El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas, Lorenzo Eguren C. (LC/L.2085-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:jacquatella@eclac.cl [www](#)
84. Technological evaluation of biotechnology capability in Amazon institutions, Marília Coutinho (LC/L.2086-P), Sales N°: S.04.II.G.25 (US\$ 10.00), March, 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)
85. Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial, María Emilia Correa, Sharon Flynn y Alon Amit (LC/L.2104-P), N° de venta: S.04.II.G.42 (US\$ 10.00), abril de 2004. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
86. Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean, Robin Rajack and Shrikant Barhate (LC/L.2105-P), Sales N°: E.04.II.G.43 (US\$ 10.00), April, 2004. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
87. La distribución espacial de la pobreza en relación a los sistemas ambientales en América Latina, Andrés Ricardo Schuschny y Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2157-P), N° de venta: S.04.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
88. El mecanismo de desarrollo limpio en actividades de uso de la tierra, cambio de uso y forestería (LULUCF) y su potencial en la región latinoamericana, Luis Salgado. (LC/L. 2184-P), N° de venta: S.04.II.G.111 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
89. La oferta de bienes y servicios ambientales en Argentina. El papel de la Pymes, Andrés López (LC/L. 2191-P), N° de venta: S.04.II.G.118 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
90. Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento. Oscar Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio, Verónica Guttman (LC/L. 2190-P), N° de venta: S.04.II.G.117 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
91. La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2197-P), N° de venta: S.04.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
92. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Jorge Jatobá (LC/L. 2212/Rev.1-P), N° de venta: S.04.II.G.134 (US\$ 10.00), novembro de 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)
93. Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental de América Latina y el Caribe. Casos exitosos de colaboración entre industrias para formular alianzas. Ana María Ruz, Hernán Mladinic (LC/L.2249-P), N° de venta: S.05.II.G.7 (US\$ 10.00), enero de 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
94. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de las pymes en Colombia y promover su oferta en materia de bienes y servicios ambientales. Bart van Hoof (LC/L.2268-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
95. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental en las pymes y promover la oferta de bienes y servicios ambientales: el caso mexicano. David Romo (LC/L.2269-P), N° de venta: S.04.II.G.22 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
96. Políticas para mejorar la gestión ambiental en las pymes argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Néstor Bercovich, Andrés López (LC/L.2270-P), N° de venta: S.05.II.G.23 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
97. Evolución de las emisiones industriales potenciales en América Latina, 1970-2000. Laura Ortíz M., Andrés R. Schuschny, Gilberto C. Gallopín (LC/L.2271-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
98. Crédito y microcrédito a la mipyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. David Romo Murillo (LC/L.2281-P), N° de venta: S.05.II.G.33 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)

99. Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), Sales N°: E.05.II-G.39 (US\$10.00), February, 2005. E-mail: lucy.winchester@cepal.org [www](#)
100. Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana. Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán (LC/L. 2303-P), N° de venta: S.05.II.G.51 (US\$ 10.00), marzo 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
101. Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia. Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Alvaro Prada Lemus. (LC/L.2306-P), N° de venta: S.05.II.G.55 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
103. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
104. Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° de venta: P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
105. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
106. Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
107. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
108. Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
109. O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
111. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
112. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de la pyme en Chile y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Marcelo Sepúlveda (LC/L. 2382-P), N° de venta: S.05.II.G.126 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
113. Revisión crítica de la experiencia chilena en materia de crédito y microcrédito aplicado a iniciativas de la microempresa y pymes para lograr mejoras en la gestión ambiental. Enrique Román (LC/L.2384-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
114. El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador. Nelson Gutiérrez Endara, Sandra Jiménez Noboa (LC/L.2396-P), N° de venta: S.05.II.G.139 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
115. Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino Ernesto Rezk (LC/L.2428-P), N° de venta: S.05.II.G.175 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jacquatella@cepal.org [www](#)
116. Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. Jorge Mario Chávez Salas (LC/L.2429-P), N° de venta: S.05.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
117. La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Joan Mac Donald (LC/L.2445-P), N° de venta: S.05.II.G.192 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
118. Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extra-pampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento, e integración de políticas. David Manuel

- Navarrete, Gilberto Gallopín y otros (LC/L.2446-P), N° de venta: S.05.II.G.193 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: gilberto.gallopín@cepal.org [www](#)
- 119.** Bienes y servicios ambientales en México: caracterización preliminar y sinergias entre protección ambiental, desarrollo del mercado y estrategia comercial. Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2463-P), N° de venta: S.05.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
- 120.** El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú. Alberto Flores (LC/L.2464-P), N° de venta: S.05.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
- 121.** El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay. David Glejberman (LC/L.2465-P), N° de venta: S.05.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
- 122.** Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social. Olga Segovia, Ricardo Jordán (LC/L.2466-P), N° de venta: S.05.II.G.213 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
- 123.** Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina. Javier Curcio. (LC/L.2467-P), N° de venta: S.05.II.G.214 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
- 124.** Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe. Nora Clichevsky (LC/L.2472-P), N° de venta: S.05.II.G.218 (US\$ 10.00), mayo 2006. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: