

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



LIMITADA

LC/L.391

23 de diciembre de 1986

ESPAÑOL

ORIGINAL: INGLES



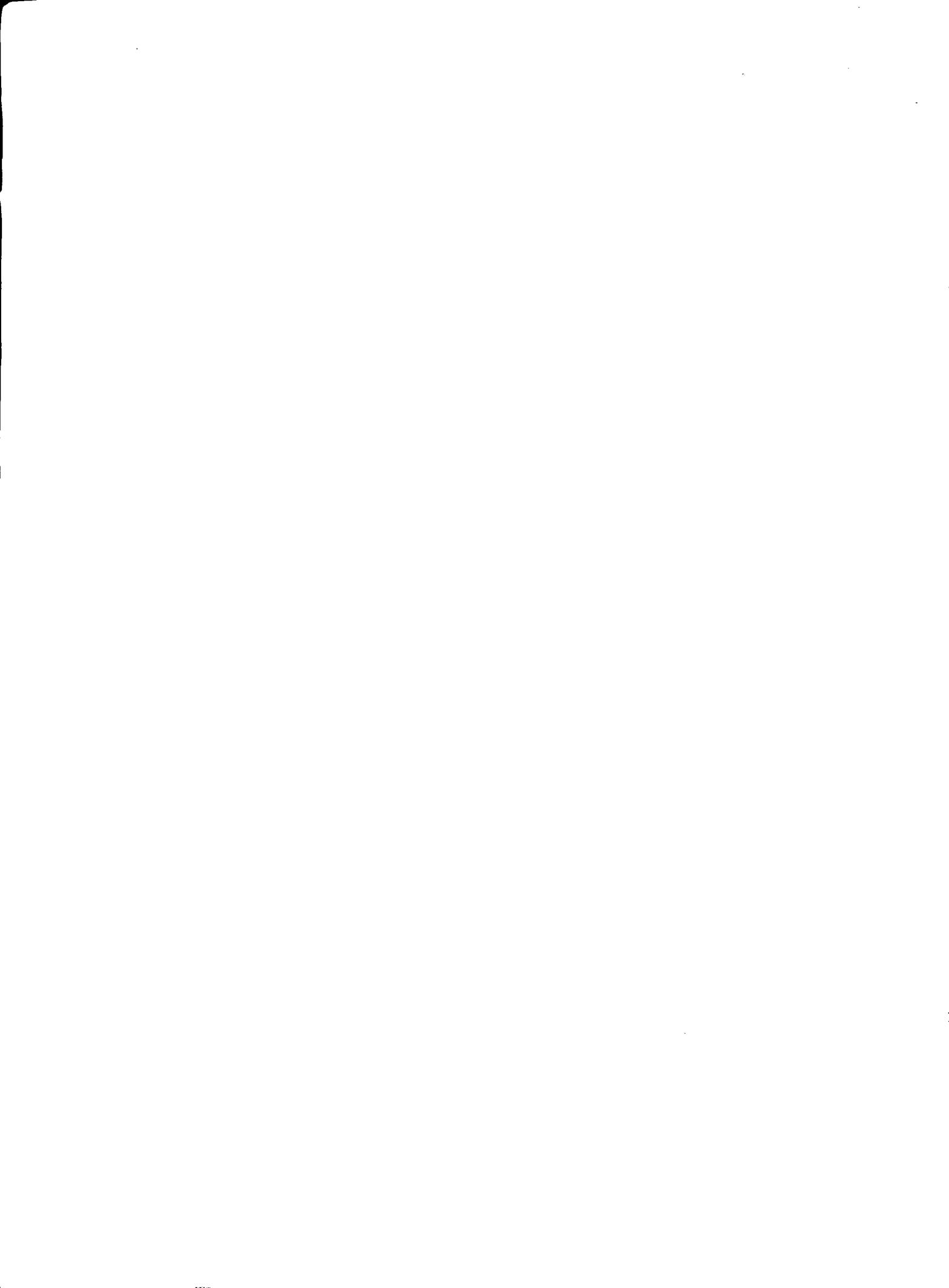
ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA EN AMERICA LATINA \*/

\*/ Este documento fue preparado por los consultores Francisco Sabatini y Ricardo Jordán Fuchs en colaboración con la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, a solicitud del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Las opiniones expresadas en él son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

86-7-1056



900015636 - BIBLIOTECA CEPAL



## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
Capítulo I LA GAMA DE POSIBLES ALTERNATIVAS Y LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA .....	5
1. Objetivos .....	5
2. Criterios para la selección de las tierras que se han de adquirir .....	10
3. Modalidades de adquisición .....	13
4. Modalidades de administración .....	15
5. Fuente de fondos .....	17
6. Sistemas institucionales .....	18
Capítulo II ESTUDIOS DE CASOS .....	21
Estudios de casos 1 y 2 - México .....	22
Estudio de caso N° 1 - Adquisición pública de tierra para programas de vivienda .....	23
Estudio de caso N° 2 - Programas de regularización de la tenencia de la tierra ...	29
Estudio de caso N° 3 - Política de adquisición pública de tierra para desarrollo urbano en Chile .....	41
Estudio de caso N° 4 - Política de adquisición pública de tierra para la creación de Ciudad Guayana, con especial referencia a la política de tierras para proyectos de vivienda ...	48
Capítulo III DIRECTRICES PARA LA ACCION .....	56
A. LA ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA Y EL CONTEXTO DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA .....	62

	<u>Página</u>
B. COMO PLANIFICAR LA ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA .....	68
I. Recomendaciones para la primera etapa .....	68
II. Recomendaciones para la segunda etapa .....	71
III. Recomendaciones para la tercera etapa .....	73
C. COMO ADQUIRIR TIERRA .....	74
I. Recomendaciones para la primera etapa .....	74
II. Recomendaciones para la segunda etapa .....	75
III. Recomendación para la tercera etapa .....	77
D. COMO FORMAR BANCOS DE TIERRA .....	77
I. Primera etapa .....	77
II. Recomendaciones para la segunda etapa .....	78
III. Recomendaciones para la tercera etapa .....	79
E. COMO DISPONER DE LA TIERRA ADQUIRIDA .....	80
I. Recomendaciones para la primera etapa .....	80
II. Recomendaciones para la segunda etapa .....	84
III. Recomendaciones para la tercera etapa .....	85
F. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE ADQUISICION Y URBANIZACION DE TIERRAS .....	86
G. COMO REUNIR FONDOS PARA LA ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA .....	89
Notas .....	92
BIBLIOGRAFIA .....	94

## INTRODUCCION

El mercado de tierras urbanas y las políticas de tierras de los países latinoamericanos no han sido capaces de: i) facilitar el acceso masivo a la tierra de los pobres urbanos, que representan más del 50% de la población total de las ciudades, y ii) impedir el empeoramiento de los problemas estructurales urbanos, principalmente la extensión desmesurada de algunas ciudades, la excesiva centralidad y la segregación residencial. A la luz de esta situación, se ha tornado indispensable aplicar políticas de tierra urbana que entrañen un mayor nivel de intervención pública en el mercado de las tierras que el que prevalece actualmente en los países de la región. Estas políticas deberían estar orientadas a proporcionar tierras a bajos precios, especialmente para los propósitos más comúnmente necesarios, como son garantizar el uso racional de la tierra de conformidad con los planes de desarrollo urbano y contrarrestar la especulación tan común en las ciudades latinoamericanas. A este respecto, las políticas de adquisición pública de tierra son sumamente pertinentes.

En América Latina ha habido pocas experiencias significativas en materia de adquisición pública de tierra. Ello se ha debido a una serie de factores, entre los cuales los más importantes son la existencia de poderosos intereses creados en el mercado de los bienes raíces, el aumento de la presión social para obtener tierras, la baja capacidad administrativa y de planificación de los gobiernos, la inestabilidad política y la escasez crónica de fondos públicos. Los casos de adquisición pública de tierra que son interesantes debido al tamaño, la formación de "bancos" de tierras, la aplicación de normas de expropiación, etc. han sido muy escasos y se han materializado únicamente donde y cuando los obstáculos antes mencionados fueron parcialmente superados. En los últimos diez a quince años --debido a la dominación del liberalismo y la consiguiente contracción del papel del Estado a un plano subsidiario-- estas experiencias han sido incluso más escasas. La mayoría de los pocos casos interesantes corresponden a un período anterior.

En general, las experiencias de adquisición pública de tierra se han destacado por las características especiales de los problemas urbanos en América Latina, especialmente la presión social relacionada con el problema de la vivienda, el carácter irregular de los asentamientos urbanos espontáneos y la importancia de la especulación con la tierra. Es paradójico que, a pesar de la tendencia a importar modelos e ideologías que prevalece en la región, en el caso de las políticas de tierras --salvo uno o dos casos no muy significativos-- no ha habido tentativas de aplicar algunas de las políticas de adquisición de tierra que han logrado éxito en otros países con economías de mercado. Esto demuestra hasta qué punto son determinantes las características especiales mencionadas anteriormente. Por esta razón, la especificación de alternativas viables y convenientes debería vincularse, en primer lugar, al examen detenido de lo que se ha logrado en los países de la región. Sólo entonces será apropiado estudiar algunas de las experiencias de otras regiones.

En cuanto a metodología, la estructura del presente informe es la de una "matriz de métodos, procedimientos y políticas de adquisición pública de tierra". Esta matriz contiene seis variables relacionadas con la adquisición pública de tierra, en relación con las cuales se identifican las principales alternativas (véase la matriz infra). El informe tiene tres capítulos: en el primero se examina la gama de posibles alternativas respecto de cada una de las seis variables y el contexto latinoamericano dentro del cual operarían; en el segundo capítulo se examina toda la matriz, y se estudian cuatro casos excepcionales de adquisición pública de tierra; finalmente, en el tercer capítulo --tras un breve examen de las posibilidades y dificultades de la aplicación de una política óptima desde el punto de vista técnico-- figura un conjunto de directrices sobre métodos y procedimientos de adquisición pública de tierra.

Esta metodología ha significado sacrificar la brevedad y la elegancia del estilo para lograr una mayor sistematización y la posibilidad de comparar casos y experiencias, sin excluir a otras regiones.

MATRIZ DE METODOS, PROCEDIMIENTOS Y POLITICAS DE ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA

1. OBJETIVOS	REGULAR EL PRECIO DE LAS TIERRAS Y CONTROLAR LA ESPECULACION	PROPORCIONAR TIERRAS DE ACUERDO CON UN PLAN DE DESARROLLO URBANO PARA USOS ESPECIFICOS PARA USOS DIVERSOS	PROPORCIONAR TIERRAS PARA USOS ESPECIFICOS NO RELACIONADOS CON PLANES DE DESARROLLO URBANO
2. CRITERIOS (para seleccionar las tierras que se adquirirán)	CRITERIO DE LA LOCALIZACION (selección de zonas consideradas estratégicas en relación con un objetivo determinado)	CRITERIO DEL COSTO DIRECTO (adquisición del máximo de tierras por una determinada suma de fondos)	CRITERIO DEL USO POTENCIAL (adquisición de tierras susceptibles de usos específicos distintos de los actuales, minimizando las inversiones futuras en infraestructura y servicios o los costos sociales para usos futuros)
3. MODALIDADES DE ADQUISICION	EX PROFESO POR ANTICIPADO		
4. MODALIDADES DE ADMINISTRACION	TRANSFERIBLES AL SECTOR PRIVADO A OTRAS INSTIT. PUBLICAS		
5. FUENTE DE FONDOS	AL SECTOR PRIVADO CONTRIBUCION A SOCIEDADES CON EL SECTOR PRIVADO FONDOS PUBLICOS	A OTRAS INSTIT. PUBLICAS VENTA CESIONES FONDOS PRIVADOS	NO TRANSFERIBLES (para ser utilizadas por la institución compradora para sus programas) ACCIONES EN SOCIEDADES COMPRADORAS DE TIERRAS PUBLICAS/PRIVADAS CREDITOS DE BANCOS NACIONALES O EXTRANJEROS
6. SISTEMA INSTITUCIONAL	INSTITUCION PUBLICA	INSTITUCION PUBLICA AUTONOMA	INSTITUCION PUBLICA/PRIVADA
	NIVEL NACIONAL/URBANO-METROPOLITANO	NIVEL LOCAL INTRAURBANO	

La matriz ofrece la posibilidad de analizar el diseño o rediseño de políticas teniendo en cuenta las siguientes dos dimensiones: en primer lugar, el vasto campo de combinaciones y alternativas formalmente representadas por la matriz, que puede completarse de 17 280 maneras diferentes si se considera que las alternativas para cada una de las seis variables son mutuamente excluyentes. Si, por otra parte, se consideran las combinaciones de alternativas para la misma variable --combinaciones que generalmente tienen lugar en la práctica efectiva-- el número total de diferentes maneras de aplicar la matriz aumenta considerablemente. Sin embargo, esto no iría más allá de la etapa de un juego formal si no se consideraran las graves restricciones que dificultan el campo real de alternativas para cada situación. Es en relación con este punto que la matriz --en segundo lugar-- ofrece la posibilidad de llevar a cabo un análisis sistemático de dichas restricciones.

Es necesario mencionar las limitaciones de la información disponible y la restricción de tiempo, que hacen difícil mejorar su calidad. Los métodos directos no produjeron nueva información para complementar la disponible. Las únicas excepciones a este respecto fueron algunas comunicaciones personales sobre experiencias y casos interesantes de fuentes calificadas.

## Capítulo I

### LA GAMA DE POSIBLES ALTERNATIVAS Y LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Para el análisis de las políticas, métodos y procedimientos aplicados en la adquisición pública de tierra, se han seleccionado seis conceptos principales: 1) objetivos de la adquisición pública de tierra; 2) criterios para seleccionar las tierras que se adquirirán; 3) modalidades de adquisición; 4) modalidades de administración; 5) fuentes de fondos; y 6) sistemas institucionales. En la matriz infra se identifican las que parecen ser las principales alternativas para cada uno de esos conceptos dentro del contexto de las economías de mercado.

Cada uno de los seis conceptos serán examinados sucesivamente, mediante el análisis de los tres aspectos siguientes: alternativas contenidas en la matriz --teniendo en cuenta que representan diferencias en el enfoque y, por lo tanto, no son necesariamente mutuamente excluyentes--; las condiciones imperantes en América Latina en relación con las alternativas; y finalmente, los casos sobresalientes que han resultado ser una excepción a la norma. El capítulo II es precisaente eso: un análisis detallado de cuatro de esos casos excepcionales.

#### 1. Objetivos

##### 1.1 La gama de alternativas posibles

Cualquier medida adoptada por el sector público que conduzca a la adquisición de tierra para uso urbano implica algún tipo de objetivos que se pueden haber iniciado de manera implícita o explícita. En términos generales, hay tres tipos. La adquisición pública de tierra puede intentar regular los precios en el mercado de tierras urbanas y, de este modo, ejercer un control significativo sobre la especulación con la tierra. Esto puede lograrse mediante programas de venta a bajo precio de las tierras adquiridas. Otro tipo de objetivo es el proporcionar tierras de conformidad con un plan de desarrollo urbano que, a su vez, puede presentar dos alternativas: para usos específicos o para usos diversos.1/ Finalmente, hay un tercer tipo de objetivo que puede

ser simplemente el de proporcionar tierras para usos específicos, no vinculados a ningún plan de desarrollo urbano. Los dos últimos objetivos son mutuamente excluyentes, pero cualquiera de ellos puede combinarse con el primero.

## 1.2 Condiciones imperantes en América Latina

El objetivo imperante en América Latina es el de proporcionar tierras para usos específicos, no relacionados con planes, particularmente en lo que se refiere a las necesidades derivadas de los programas y políticas de vivienda social. La urgencia originada por la magnitud del problema de la vivienda y de las presiones sociales explica, en gran medida, la no existencia de planes y el hecho de que la adquisición pública de tierra esté orientada principalmente hacia el problema de la vivienda. En México, la adquisición pública de tierra ha asumido un carácter masivo, en que el papel principal es desempeñado por las adquisiciones que llevan a cabo las instituciones públicas ya sea para programas de vivienda no vinculados a planes de desarrollo o para sus programas de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos de la clase trabajadora. En el Perú, la ley N° 13517 de 1961 para la restauración y mejoramiento de las barriadas dispuso también lo necesario para la adquisición pública de tierras que se transferirían a bajos precios a nuevos grupos de bajos ingresos. En Bolivia, durante la presidencia de Paz Estenssoro (1954), tuvo lugar la primera reforma urbana de América Latina, la que fue dirigida hacia la adquisición pública de tierras mediante expropiaciones, para su venta por las municipalidades a los segmentos de la población sin hogar de ingresos más bajos y medianos. El fracaso de esta reforma urbana se debió, entre otras razones, a la falta de un plan de desarrollo urbano. En Venezuela, las únicas experiencias significativas de adquisición pública de tierras urbanas han sido las llevadas a cabo por el antiguo Banco Obrero para sus programas de vivienda y, en la actualidad, por el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), una versión más reciente del Banco Obrero, y por el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR) para fines habitacionales en ciudades satélites situadas en las afueras de las ciudades con gran densidad de población.

Hay casos en que, aunque la ejecución de los programas de vivienda social se delega a constructores privados, como ocurre en Guatemala, la adquisición de terrenos es llevada a cabo por el Estado. En el Brasil, sin embargo, los proyectos de vivienda social promovidos por el Banco Nacional de la Habitación, de propiedad estatal, son llevados a cabo por las mismas empresas encargadas de su ejecución. Finalmente, otro ejemplo que vale la pena mencionar es el del Instituto de Crédito Territorial (ICT) de Colombia. Esta es la institución gubernamental que, durante el período más prolongado y con mayores recursos, ha llevado a cabo la política oficial de vivienda social en Colombia. El ICT ha llevado a cabo programas de vivienda que perfectamente se pueden

considerar entre los más importantes de América Latina, y es la institución que ha realizado las operaciones más importantes de adquisición pública de tierra en Colombia.

En la mayoría de los casos de la región --en que la adquisición de tierras vinculada a los programas de vivienda se ha llevado a cabo sin la debida anticipación y mediante compras directas, excluyendo por lo tanto los mecanismos de expropiación-- la acción pública ha sido cada vez más afectada por la especulación y las alzas de precio de las tierras. Los gobiernos se han visto obligados a recurrir a localizaciones más y más periféricas con el consiguiente aumento de los costos sociales de infraestructura urbana y deterioro de la accesibilidad. Asimismo, los terrenos contiguos a esas inversiones públicas han aumentado de valor y se han convertido en objeto de especulación, elevando de este modo el costo de llevar a cabo programas futuros en esos mismos lugares. La conciencia de este grave problema ha dado origen a varios intentos en la región para aplicar políticas de adquisición pública de tierras que incorporen la regulación de los precios de los terrenos y el control de la especulación como objetivos explícitos. Dichos intentos --algunos de los cuales han sido incorporados en la legislación-- no han tenido efectos prácticos significativos. Los grupos de interés vinculados a las tierras urbanas han demostrado poseer el necesario poder político y económico en América Latina para impedir que esos proyectos sean sancionados por ley o, de ser aprobados, para neutralizarlos o distorsionarlos para su propio beneficio. Un claro ejemplo del primer tipo de situación es el de las sucesivas mociones de reforma urbana que no fueron aprobadas por el Congreso en Colombia. Entre ellas figuraban la llamada "Ley de Techo" de 1960 y una similar de 1965, el proyecto de ley N° 45 de 1966 y el proyecto de ley N° 66 de 1969. Otro proyecto de reforma urbana que corrió la misma suerte fue el proyecto de desarrollo urbano preparado por la Comisión Nacional para Regiones Metropolitanas y Política Urbana en el Brasil en 1976. Otro caso más fue el que ocurrió en 1964 en Venezuela, cuando se diseñó una política ambiciosa para la progresiva "municipalización de tierras urbanas". Esta política incorporaba, entre otras cosas, la nacionalización de los derechos de uso de la tierra y una política de adquisición pública de terrenos. Después de extensos debates públicos y a pesar del apoyo de sectores del partido de gobierno, en definitiva el proyecto fue archivado. Finalmente, en el Perú, durante el breve gobierno de la Junta Militar, se presentó en 1962 una moción para reformar la Ley de Municipalidades, que incluía medidas de control sobre los aumentos especulativos del valor de la tierra vinculado a la plusvalía de los bienes raíces y preveía amplios poderes de expropiación. Este proyecto fue finalmente abandonado debido a la oposición de intereses privados que, paradójicamente, debido a esta situación mejoraron su organización. Por ejemplo, se creó la Cámara Peruana de Planificadores Urbanos.

Por lo que se refiere a las leyes para controlar la especulación, vale la pena mencionar algunos casos, aunque fueron neutralizadas o distorsionadas. El proyecto de reforma urbana de Bolivia en 1954 estipulaba la expropiación de los terrenos baldíos situados dentro de determinados radios urbanos de las capitales provinciales. El Estado vendió luego esos terrenos a trabajadores y personas de clase media que no poseían casas en forma de sitios que debían usar para construir sus casas. Toda propiedad de más de una hectárea, de propiedad de una sola persona, se tratara de un solo sitio o de más de un sitio, fue declarada susceptible de expropiación. Esta medida no acabó con las actividades de los especuladores en las zonas de expansión urbana que, debido a que se encontraban más allá de los límites urbanos establecidos, quedaban fuera del alcance de esa ley. Además, en 1972, tras 18 años de reforma urbana que se aplicó casi exclusivamente en La Paz, las tierras expropiadas en esa ciudad ascendían a un total de sólo 95 hectáreas, lo que había favorecido a sólo entre el 4 y el 6% de la población urbana de mediados del decenio de 1950. Por consiguiente, se evitó la especulación en sólo aproximadamente el 2% de la tierra urbana (Calvimontes, 1972). Otro aspecto digno de señalar es que no hubo ningún plan de construcción de viviendas o desarrollo urbano vinculado a esta reforma urbana.

En 1975, se creó en Venezuela una institución de desarrollo urbano, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR), a la que se le asignó la responsabilidad de la adquisición masiva de tierras. Las tierras así adquiridas debían venderse a bajos precios, con el objetivo de controlar la especulación urbana. Sin embargo, algunos promotores privados --que fueron los principales compradores de estos terrenos, según se dice, para fines inmediatos de construcción de viviendas-- fueron acusados de transferir las tierras a terceros a precios de mercado o de retenerlas con miras a especular con ellas. Cabe agregar que los programas de adquisición de tierras del FONDUR no son en modo alguno masivos. Se ha estimado que, desde su creación, el FONDUR ha vendido un promedio anual de 24.4 hectáreas en todo el país, mientras que la necesidad de tierras originada sólo por el crecimiento de Caracas se estima en 800 hectáreas anuales (Salamanca, 1984).

En el Perú, dos leyes pueden ser de interés. La primera funcionó dentro del marco del Plan de 1968 del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas que representó un vasto esfuerzo de transformaciones estructurales. Entre otros objetivos, el Gobierno intentó dirigir y controlar el proceso de crecimiento urbano subordinando la iniciativa privada a las decisiones tomadas por el Estado. Tal vez el objetivo específico más importante que se pretendió alcanzar fue bajar el costo de la vivienda, especialmente para familias pobres, eliminando la especulación con las tierras. Este era el propósito de la Ley de Expropiación Obligatoria (decreto ley N° 17813) que dio a las

cooperativas, asociaciones de vivienda o cualquier poblador en general la posibilidad de solicitar la expropiación de tierras disponibles a fin de utilizarlas para construir sus casas. Un requisito para la expropiación consistía en que las partes interesadas debían presentar un proyecto de financiamiento aprobado. Esta ley tenía el doble propósito de articular estas medidas de interés público con el capital privado para construcción. En la práctica, esta ley fue neutralizada debido a que los grupos financieros que tenían que aprobar los proyectos eran, al mismo tiempo, los principales propietarios de las tierras que se utilizarían para la expansión urbana. En consecuencia, las solicitudes tendían a demorar mucho tiempo en ser tramitadas o eran rechazadas de plano. Es más, no hubo ninguna política racional de adquisición pública de tierras que sirviera de base a esta iniciativa legal de "expropiaciones obligatorias". En 1976, mediante el decreto ley N° 21419, se estipuló una vez más que el Estado debía controlar el proceso de especulación y expansión urbanas asumiendo la responsabilidad exclusiva de la compra y la venta de cualquier terreno, con o sin instalaciones de infraestructura, en todos los centros de población del país. Esta ley estuvo vigente sólo durante dos meses ya que, debido principalmente a la presión de los grupos de interés relacionados con los bienes raíces urbanos, fue reemplazada por otra ley (decreto ley N° 21461) que limitó considerablemente la participación del sector público en la compra y venta de tierras.

### 1.3 Algunos casos excepcionales

Entre las excepciones a la regla, vale la pena mencionar los tres casos siguientes. La Municipalidad de Curitiba en el Brasil y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) han llevado a cabo políticas de adquisición de tierras que pueden considerarse excepcionales ya que tuvieron por finalidad proporcionar tierras en estrecha relación con planes integrales de desarrollo urbano. Una política similar fue seguida por la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) en Chile, que se desempeñó como la institución encargada de la aplicación central de una política de adquisición y provisión de tierras para desarrollo urbano nacional con el objetivo explícito de regular los precios de la tierra y controlar la especulación. En el transcurso de su corta existencia, la CORMU mostró un importante nivel de logros respecto de este doble objetivo, en contraste con las experiencias antes mencionadas en la mayoría de los países de la región.

La experiencia de Curitiba tuvo lugar dentro del marco de una larga tradición de planificación urbana que se inició en el Brasil en los primeros años del decenio de 1960. En 1973, una serie de regiones metropolitanas fueron constituidas por Ley --Curitiba entre ellas--, dando origen a un sistema administrativo para la planificación metropolitana. La Comisión

Nacional para Regiones Metropolitanas y Política Urbana, creada en 1974, garantizó la participación efectiva del gobierno federal en la definición de los objetivos para cada región metropolitana. Estos se tradujeron en planes del medio físico para el uso del suelo, alcantarillado, infraestructura social y transporte. Curitiba es tal vez una de las realizaciones más antiguas y que ha logrado más éxito de esta política de planificación urbana. Durante muchos años, la Municipalidad de Curitiba ha venido aplicando una política de compras anticipadas de tierras. Los objetivos que se propuso alcanzar --y que alcanzó-- esta política se han restringido, por una parte, a la provisión de tierras para las obras públicas programadas por los planes de desarrollo urbano y, por otra parte, a rebajar los costos mediante la compra de las tierras necesarias con la debida anticipación. Dado que las tierras compradas no excedieron las necesidades de las obras públicas y ya que no hubo estipulación para la transferencia de tierras a otros agentes de desarrollo urbano, el éxito en alcanzar los dos primeros objetivos de la matriz fue limitado y parcial. Esta crítica de la experiencia de Curitiba en materia de adquisición pública de tierra se hizo ya en 1968 (Hardoy et al., 1968).

Los casos de la CVG y la CORMU se analizan en detalle en el capítulo II.

## 2. Criterios para la selección de las tierras que se han de adquirir

### 2.1 La gama de posibles alternativas

Excluyendo las situaciones en que no hay un criterio explícito que rija la adquisición de tierra (por ejemplo, transferencias interinstitucionales de terrenos públicos o tierras que las urbanizaciones privadas han asignado a carreteras públicas, áreas verdes y otros usos públicos) hay tres tipos principales de criterios utilizados para la selección de la localización de las tierras que se comprarán. Según el "criterio de la localización", la adquisición pública de tierra puede tender a abarcar determinadas zonas de la ciudad consideradas estratégicas para un determinado objetivo, a saber, los usos asignados a las diferentes zonas por los planes de desarrollo urbano. Este criterio, que funciona a nivel macrourbano, puede perfectamente ser acompañado por otro, que funcione a nivel microurbano: el "criterio del uso potencial" (o costos indirectos). Las tierras pueden ser adquiridas por su conveniencia para ser asignadas de manera eficiente a usos específicos diferentes de los usos actuales, reduciendo por lo tanto al mínimo las nuevas inversiones en infraestructura e instalaciones o costos de transporte de los usuarios futuros. De esta manera, en las operaciones de adquisición de tierras se pueden considerar no sólo los costos directos que entrañen sino también otros costos en que se incurrirá cuando las tierras sean

asignadas al uso previsto, independientemente de si este uso forma o no forma parte de un plan de desarrollo urbano. Finalmente, puede ocurrir también que el criterio utilizado para la selección de tierras sea simplemente el de los "costos directos", mediante cuya aplicación se puede comprar el máximo de tierras con la misma cantidad de fondos. En este caso, difícilmente se puede esperar que la adquisición pública de tierra esté relacionada con un plan de desarrollo urbano.

## 2.2 Condiciones imperantes en América Latina

Las consecuencias políticas del problema de la vivienda, la carencia de recursos financieros, los aumentos permanentes del precio de la tierra como resultado de la especulación, la falta de planes de desarrollo urbano y la no viabilidad de la expropiación masiva (que podría ser la solución para adquirir tierra a un menor costo) son las razones que contribuyen a que el criterio de los "costos directos" haya predominado en las experiencias de adquisición pública de tierra en América Latina. Debido a esta situación, no sólo no han sido sistemáticas las adquisiciones, ya que rara vez han formado parte de una política explícita, sino que se han hecho también en la periferia de las ciudades, donde la tierra es más barata. Un ejemplo de esta situación es el de las operaciones de adquisición de tierra llevadas a cabo por el ICT en Colombia para sus programas de vivienda. Debido a que el ICT ha utilizado tierras más económicas para sus programas, ha generado nuevos asentamientos que están más y más distantes de los centros de empleo y de servicios públicos. Al mismo tiempo, ha aumentado los costos por habitante de proporcionar infraestructura urbana para los nuevos asentados debido a la distancia de estos asentamientos y a la resultante baja densidad media de población. Finalmente, este proceso ha producido un incremento del valor de los terrenos no considerados en su aplicación y de las tierras próximas a los nuevos asentamientos, contribuyendo de este modo a reforzar la especulación.

Es tanta la importancia de los factores antes mencionados que, incluso en casos como la experiencia de la CORMU en Chile, donde se formuló inicialmente y se aplicó una política de adquisición de tierra orientada por criterios distintos del de los "costos directos", dichos factores obligaron a la larga a la aplicación del criterio de los "costos directos". En este caso, las presiones sociales y políticas resultantes del problema de la vivienda y de la falta de fondos del Estado ayudaron a hacer apartarse a la CORMU de su política original. El caso del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en México es aún más impresionante. El criterio explícitamente declarado por el INFONAVIT para la adquisición de tierra para sus programas de vivienda fue el de rebajar costos y evitar grandes inversiones en infraestructura e instalaciones. Por esta razón, la posición original fue buscar terrenos situados

cerca de zonas dotadas de industrias e infraestructura. Sin embargo, en la práctica, el INFONAVIT compró terrenos que carecían de infraestructura, con la finalidad de rebajar costos. En los pocos casos en que adquirió terrenos con instalaciones básicas de infraestructura, esto sucedió porque los terrenos fueron transferidos desde otras instituciones públicas y, por consiguiente, se compraron a un costo muy bajo.

### 2.3 Casos excepcionales

La escasez crónica de fondos y la falta de planes de desarrollo urbano --dentro del contexto de presiones sociales, especulación con la tierra y dificultad para llevar a cabo expropiaciones masivas-- explican el uso generalizado del criterio de los "costos directos" entre las instituciones públicas latinoamericanas. Este criterio puede ser reemplazado por otros cuando existe cierta disponibilidad de fondos que hace posible considerar los costos indirectos relacionados con el uso que se dará a la tierra que se adquirirá (criterio del uso potencial) o cuando hay planes de desarrollo urbano que apuntan, con la debida anticipación, hacia el tipo de localizaciones donde se necesitarán tierras para usos específicos (criterio de la localización). Los primeros años de la CORMU en Chile constituyen un ejemplo de la aplicación del primer criterio. Del mismo modo, el ejemplo más significativo de ajuste al último criterio en América Latina es el de las compras de tierra llevadas a cabo por la Municipalidad de Curitiba. La adquisición de tierra efectuada por el FONDUR en Venezuela para ciudades satélites que albergaran el excedente de población procedente de las zonas metropolitanas --de conformidad con los planes de desarrollo urbano-- es otro ejemplo del predominio del criterio de la localización, aunque su alcance fue más bien limitado.

El caso de Curitiba es un buen ejemplo de cómo la escasez de recursos financieros típica de la región no ha sido obstáculo para la aplicación de criterios distintos del de los costos directos en la adquisición pública de tierra. La existencia de un plan implica la disponibilidad de la información necesaria para efectuar compras anticipadas de acuerdo con el criterio de la localización. Los terrenos así adquiridos pueden costar lo mismo --o menos-- que si la adquisición se lleva a cabo ex profeso, cuando surja la necesidad, utilizando el criterio de los costos directos, con la ventaja adicional de que pueden evitarse los peligros generalmente relacionados con este criterio. Todo esto es válido para la adquisición de tierra llevada a cabo de acuerdo con el criterio de la localización tanto en las afueras de una ciudad, siguiendo un plan de desarrollo urbano, o dentro de la ciudad misma (por ejemplo, vinculada a un plan de transporte urbano, como ha ocurrido en el caso de Curitiba).

### 3. Modalidades de adquisición

#### 3.1 La gama de posibles alternativas

La adquisición pública de tierra puede clasificarse según el desfase cronológico existente entre la adquisición misma y la materialización del nuevo uso de la tierra adquirida. Con arreglo a este concepto, las adquisiciones pueden llevarse a cabo ex profeso o anticipadamente. Por lo que se refiere a las modalidades de adquisición propiamente tales, las alternativas son la compra, la expropiación y la transferencia de tierra entre instituciones públicas.<sup>2/</sup> Estas modalidades son válidas tanto para las adquisiciones hechas ex profeso como para las operaciones anticipadas. En el caso de las adquisiciones anticipadas, deben considerarse también las modalidades que tienen que ver con la prioridad y con las experiencias de sociedades de los sectores público y privado, donde los propietarios aportan sus tierras ("reajustes" y "empresas de capital mixto"). Estas formas de adquisición anticipada de tierra no se han aplicado en la región, a pesar de que son típicas de esquemas de mercado y de la positiva experiencia pasada en países tan diferentes como Francia, el Japón y la India. La posibilidad de aplicar estas formas en la región se examinará en el capítulo III.

No se han incluido las modalidades de adquisición pública de tierra donde la iniciativa no corresponde a las instituciones públicas. A este respecto, los casos más destacados han sido las adquisiciones resultantes de proyectos de urbanización de terrenos privados (porcentaje de la superficie reservado por ley para uso público, carreteras, áreas verdes y servicios).

#### 3.2 Condiciones imperantes en América Latina

La adquisición pública de tierra en América Latina por lo general se lleva a cabo ex profeso y mediante compras directas. Las principales limitaciones de la posibilidad de adquirir tierra con anticipación son las siguientes: i) los recursos insuficientes de que disponen las instituciones públicas, que tienen que ser asignados para resolver los problemas más graves y apremiantes; ii) el peligro permanente de invasión de los "bancos de tierras" del sector público debido a la presión demográfica que ejercen sobre la tierra aquellas personas excluidas de los mercados de la tierra y la vivienda y a las expectativas de represalias menos duras que en el caso de invasión de tierras privadas; y iii) resistencia de los grupos de interés a la existencia de bancos de tierras de propiedad del Estado, especialmente cuando sus objetivos son reprimir la especulación.

Los principales obstáculos que se oponen a la expropiación masiva de tierra en América Latina son también tres: i) el poder económico y político de los grupos que se benefician de las

tierras, que es tal vez la limitación más importante; ii) la necesidad de una cantidad considerable de fondos para cubrir los pagos de indemnización, la que se hace más aguda en los casos en que la ley estipula el pago al contado; y iii) la marcada concepción liberal de los derechos de propiedad imperante en los países de la región. Con respecto a la tercera limitación, cabe señalar que en los países europeos y en los Estados Unidos en particular, los derechos absolutos del individuo sobre la propiedad históricamente se han venido restringiendo por motivos de conciencia social. En América Latina, este cambio ha tenido lugar en general sólo a nivel de fallos constitucionales más bien que en el derecho civil, lo que lo hace menos efectivo. En realidad, todavía prevalece un derecho de propiedad privada sin restricciones. Cuando se adoptan disposiciones de expropiación, por lo general son inoperantes debido a las limitaciones antes mencionadas. Dos ejemplos característicos de la región son los casos del Perú y de Honduras en los años sesenta. En este último país, la persona cuya propiedad era expropiada podía recuperarla (previo reintegro de la indemnización recibida) si dentro del plazo de un año el sector público no hacía uso de la tierra para los propósitos declarados al realizar la expropiación. De esta manera se puede restringir severamente la posibilidad de formar "bancos de tierras", por ejemplo, para utilizarlos en programas masivos de vivienda. En el Perú, la ley estipula un período máximo de dos años entre la orden de expropiación y su aprobación final, transcurrido el cual la orden caduca. Al mismo tiempo, los procedimientos para determinar la cantidad que ha de pagarse como indemnización implican trámites burocráticos que consumen tanto tiempo que los propietarios pueden hacerlos durar la totalidad del período de dos años. Finalmente, el Estado está obligado por ley a pagar al contado los terrenos que expropia, lo que, dado el déficit fiscal crónico del sector público, constituye una restricción adicional.

### 3.3 Casos excepcionales

Entre las pocas experiencias de adquisiciones anticipadas figuran los casos de la CORMU en Chile, la CVG en Venezuela y diferentes instituciones públicas que se dedican a programas de vivienda en México. Estos casos se analizan en detalle en el capítulo II. En general, han constituido experiencias donde las limitaciones enumeradas en la sección 3.2 han sido menos determinantes. Por ejemplo, la disponibilidad de los recursos financieros con que funciona la CVG es notable; asimismo, el hecho de que en México la adquisición de tierra incluya entre sus objetivos la transferencia de tierra a las municipalidades para que puedan abordar el problema de las invasiones de terrenos; y, finalmente, la correlación de las fuerzas políticas partidarias de introducir profundos cambios sociales que existía en los años de funcionamiento de la CORMU que, en gran medida, hizo posible neutralizar la resistencia de los grupos de interés relacionados con la propiedad de la tierra.

Entre las experiencias excepcionales de expropiaciones masivas de tierras tal vez las únicas significativas en América Latina sean los casos de la CORMU y de las instituciones públicas mexicanas. En el caso de México, puede ser interesante señalar los profundos cambios introducidos al derecho de propiedad por la Ley de Reforma Agraria vinculada a la Revolución Mexicana. Esta Ley disoció los conceptos de los derechos de propiedad sobre la tierra y de los derechos de propiedad sobre el uso de la tierra mediante la creación de ejidos. Y precisamente un gran número de las expropiaciones llevadas a cabo por las instituciones públicas para programas de regularización de la tenencia de la tierra en las ciudades han afectado a los ejidos. En estos casos, la tierra era propiedad pública y la expropiación afectó únicamente a los derechos de uso, hecho que en gran medida explica por qué fueron posibles estas expropiaciones. La institución más importante que lleva adelante programas de regularización de la tierra basados en expropiaciones de ejidos es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

#### 4. Modalidades de administración

##### 4.1 La gama de posibles alternativas

La tierra adquirida por una institución pública puede ser asignada para su uso por los programas de la institución misma (la alternativa "no transferibles" en la matriz). Otra alternativa es su transferencia al sector privado --mediante diferentes formas de venta o de arriendo-- o a otras instituciones públicas. Finalmente, la tierra puede constituir la contribución del Estado para la formación de sociedades conjuntas con el sector privado (con cooperativas, sociedades constructoras u otras).

##### 4.2 Condiciones imperantes en América Latina

La norma general en las pocas experiencias significativas de adquisición pública de tierra en América Latina es que esa tierra sea utilizada enteramente en los programas de vivienda o en las obras de infraestructura urbana de las mismas instituciones públicas que la adquirieron. Esto es válido tanto para los casos de compras hechas especialmente para programas de construcción de viviendas públicas no relacionados con los planes de desarrollo urbano --como el ICT en Colombia-- y para las compras anticipadas para los diversos propósitos contenidos en un plan de desarrollo urbano (como ocurrió en el caso de adquisición de tierras por la Municipalidad de Curitiba).

Las otras modalidades de administración de tierras públicas --transferencias a otras instituciones públicas o al sector privado-- no son importantes en América Latina. Ello se debe a que, por una parte, la transferencia de tierras a otras instituciones públicas implica la existencia de una política de

adquisición pública de tierra con la acción coordinada de una o más instituciones públicas que actúan como proveedoras de tierra para las demás, mientras, por otra parte, la adquisición de tierras para ser transferidas al sector privado en diferentes formas, es decir, mediante la adquisición de más tierras que las que necesitan los programas públicos, sólo tiene sentido desde el punto de vista de los objetivos de planificación urbana y lucha contra la especulación que generalmente se omiten en las prácticas de adquisición pública de tierra en América Latina.

#### 4.3 Casos excepcionales

Ha habido escasa transferencia de tierras adquiridas por instituciones del sector público a otras instituciones públicas o al sector privado. Como ejemplos de transferencias a otras instituciones públicas se pueden mencionar las ventas y cesiones de tierras realizadas por la CORMU en Chile y el INDECO en México. La CORMU adquiere tierra ex profeso en nombre de las instituciones públicas que llevan a cabo programas de vivienda; en otras ocasiones, vende parte de las reservas de tierra. El INDECO vende parte de su "banco de tierras" para los programas de vivienda de instituciones tales como el BNOSP o transfiere tierra a las municipalidades para poner término a las tomas de terrenos y evitar así la violación de los planes reguladores.

Algunos ejemplos de las diferentes formas que pueden adoptar las transferencias de tierras públicas al sector privado son los siguientes: i) aportes en tierra por la CORMU para la formación de sociedades conjuntas de renovación urbana; ii) ventas de tierra hechas por la misma Corporación a cooperativas y grupos de residentes locales para proyectos de vivienda; y iii) tierra arrendada por la CVG en Venezuela, a fin de garantizar su uso de conformidad con el plan de desarrollo urbano, y por el INAVI y el FONDUR en el mismo país, dirigido hacia las familias de bajos ingresos (para uso residencial) y a agentes empresariales (para usos comerciales e industriales). Tal vez la única modalidad generalizada de transferencia de tierra al sector privado sea la de concesiones de tierras. Estas tienen lugar con sujeción a usos determinados (parques de diversiones, zoológicos, etc.) y niveles de eficiencia en el uso.

La situación latinoamericana presenta un notable contraste con la importancia que tiene la transferencia de terrenos públicos en países de otras regiones desde el punto de vista de los objetivos del control de la especulación y la planificación urbana. Por ejemplo, en el Japón la venta de tierra de propiedad conjunta de los sectores público y privado mediante "reajustes" es masiva, y en las principales ciudades de Suecia se aplica el sistema de arriendo a la mayor parte de la tierra de propiedad pública.

## 5. Fuente de fondos

### 5.1 La gama de posibles alternativas

La fuente de fondos para financiar la adquisición pública de tierra puede ser pública o privada. En el primer caso, adopta la forma de contribuciones del gobierno, que corresponden a tres categorías principales: i) aportes no reembolsables hechos repetidamente (la alternativa "deudas incobrables" en la matriz); ii) aportes no reembolsables hechos una sola vez para constituir el capital necesario para generar un fondo rotatorio que se ha de utilizar para el financiamiento de programas de adquisición de tierra; y iii) créditos concedidos por el gobierno a las instituciones compradoras de tierra. En el caso de los fondos provenientes de fuentes del sector privado, puede tratarse de: i) bonos o certificados emitidos y vendidos por las propias instituciones compradoras de tierra; ii) acciones de empresas conjuntas del sector público y del sector privado que llevan a cabo programas de adquisición de tierra, que son compradas por inversionistas privados; y iii) créditos otorgados por bancos privados nacionales o extranjeros a las instituciones compradoras de tierra.

### 5.2 Condiciones imperantes en América Latina

La modalidad predominante de financiamiento de la adquisición pública de tierra en América Latina es la de los aportes de fondos públicos no susceptibles de recuperación ("deudas incobrables"). Cabe tener presente que la adquisición pública de tierra en la región está orientada principalmente a proporcionar la tierra necesaria para los programas de vivienda de las instituciones compradoras. Dado que se trata de programas de asistencia social, es decir, que no persiguen fines lucrativos, no logran atraer financiamiento privado. Del mismo modo, el objetivo de recuperación de los costos o de autofinanciamiento de estos programas es generalmente incompatible con los grupos elegidos como objetivo que estos programas pretenden favorecer. A fin de corregir las distorsiones que por lo general acompañan a dicho objetivo, ha sido necesario que los gobiernos asignen subsidios permanentes a estas instituciones.

### 5.3 Casos excepcionales

Entre los casos que no siguen la regla con respecto a la fuente de fondos para la adquisición de tierra figuran los de la CVG en Venezuela y la CORETT en México. La CVG compró --principalmente mediante compras directas-- casi la totalidad de la tierra necesaria para construir la nueva ciudad en una sola transacción. El criterio utilizado para la administración de esa tierra fue el de vender sólo cuando era estrictamente necesario para garantizar las inversiones privadas previstas en el plan de

desarrollo global. Este criterio incluyó también el arrendamiento de parte de la tierra y la mantención de algunos sitios en zonas sometidas a un proceso cabal de desarrollo de modo que la Corporación pudiera aprovechar la plusvalía resultante tanto de las inversiones públicas como de las privadas. Por consiguiente, aunque ésta no ha sido una política permanente de adquisición de tierra, por lo menos ha sido posible recuperar en parte los fondos asignados originalmente a la adquisición de tierra.

El procedimiento utilizado por la CORETT para sus programas de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos situados en la periferia urbana ha sido el de la adquisición mediante expropiación. En consecuencia, el costo de la adquisición de tierra ha sido equivalente al de las indemnizaciones pagadas. La fuente de estos fondos ha sido el pago de las cuotas efectuado por los asentados favorecidos por los programas de regularización para comprar, definitivamente, los sitios donde viven. Asimismo, los pagos mencionados cubren los gastos administrativos de la CORETT y generan un excedente considerable que se utiliza para otros propósitos.

## 6. Sistemas institucionales

### 6.1 Gama de posibles alternativas

Las instituciones encargadas de la adquisición pública de tierra pueden corresponder a tres tipos principales. Se diferencian según su grado de autonomía, la duración de su existencia y si tienen en cuenta la participación del sector privado. El primer tipo corresponde a las instituciones que forman parte de la estructura administrativa regular del Estado. El segundo tipo corresponde a las instituciones públicas autónomas que, al igual que las del primer tipo, han sido creadas sin fijar una fecha para el término de su funcionamiento. La autonomía de este segundo tipo de institución se refiere, por lo menos en principio, a los aspectos legal y financiero. El primer aspecto tiene que ver con la autonomía para adoptar decisiones y el segundo, con la disponibilidad de activos exclusivos. Finalmente, el tercer tipo corresponde a instituciones conjuntas del sector público y del sector privado que son de carácter autónomo y cuyo período de funcionamiento está limitado al tiempo necesario para alcanzar un determinado objetivo (remodelación de una zona, infraestructura para un sector periférico, etc.). Estas instituciones funcionan a nivel intraurbano en determinadas zonas para cuyo desarrollo han sido creadas, mientras que los dos primeros tipos de organización generalmente funcionan a nivel de la zona urbana, con atribuciones para actuar ya sea en una determinada ciudad o en todas las ciudades.

## 6.2 Condiciones imperantes en América Latina

Las instituciones que llevan a cabo adquisiciones de tierra en la región son, en general, de carácter autónomo y funcionan a nivel urbano nacional o en una determinada ciudad. Sin embargo, su autonomía está generalmente limitada por tres tipos de factores: i) las limitaciones legales estipuladas en las leyes orgánicas que rigen su funcionamiento, que les impiden actuar con la misma libertad que una empresa comercial privada; ii) la carencia de suficientes fondos independientes, que las hace depender de aportes externos (principalmente del gobierno central); y iii) los problemas de coordinación interinstitucional que generan conflictos dentro de la estructura administrativa del Estado. Un ejemplo de esto fue el caso de la CORMU en Chile. Dado que la CORMU era la institución encargada de la coordinación central de la adquisición de tierras para desarrollo urbano en diferentes ciudades del país, lo que constituía un caso excepcional en la región, su ley orgánica estipulaba que su actividad debía coordinarse con el DPDU (Departamento de Planificación del Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo). El DPDU tenía que aprobar las expropiaciones decididas por la CORMU. A fin de llevar a cabo su política de adquisición anticipada de tierra, la CORMU necesitaba planes de desarrollo físico urbano. Por otra parte, el DPDU --en su calidad de órgano encargado de la coordinación del desarrollo urbano-- formulaba ese tipo de planes, aunque en la práctica, por lo menos en el caso de Santiago, la CORMU formulaba su propio plan de desarrollo físico urbano, diferente del formulado por el DPDU. Cabe preguntarse por qué la CORMU no adoptó el plan del DPDU. Se trató de un asunto de conflicto de poderes dentro de los organismos públicos, resultante del hecho de que las autoridades de ambos organismos se generaban independientemente. La CORMU era una entidad autónoma con considerable poder económico y legal que dependía directamente del Presidente de la nación y estaba imbuida en esa época de nuevas ideas sobre desarrollo urbano. El DPDU formaba parte de la estructura regular de la administración pública. Los procedimientos para la aprobación de expropiaciones se convirtieron en realidad en una forma de dependencia de la CORMU respecto de los criterios imperantes en el DPDU, lo que afectó a la política de la CORMU de adquisición anticipada de tierras para el desarrollo urbano.

En cualquier caso, es bastante común que más de una institución esté encargada de la adquisición de tierras en los países de la región y que estas instituciones funcionen con escasa o ninguna coordinación. Tal vez un caso pertinente a este respecto sea el de México.

## 6.3 Casos excepcionales

Vale la pena mencionar tres excepciones con relación al marco institucional para la adquisición pública de tierra: en

primer lugar, las sociedades conjuntas formadas por la CORMU y algunas empresas constructoras privadas que se crearon para ejecutar proyectos de renovación de barrios o zonas urbanas; en segundo lugar, las sociedades formadas por la CORMU y diferentes municipalidades con el propósito de llevar a cabo proyectos locales; y, en tercer lugar, el caso de los fondos fiduciarios mexicanos formados con la participación de los propietarios de las tierras, de los colonos que utilizaban esos terrenos y el Estado. Los fondos fiduciarios tienen por finalidad regularizar la tenencia de la tierra y, por consiguiente, tienen duración limitada y consideran zonas intraurbanas específicas.

La armonización de los intereses públicos y privados --que constituye la piedra angular de las empresas conjuntas-- no es cosa fácil de lograr en los países de la región. Las expectativas de ganancias especulativas por parte de los propietarios de la tierra son significativamente mayores que los beneficios que las empresas conjuntas con el sector público podrían representar. Esto explica, por lo menos en parte, por qué estas experiencias son tan pocas.

## Capítulo II

### ESTUDIOS DE CASOS

En este capítulo se analizan cuatro casos destacados de adquisición pública de tierra en América Latina. Los dos primeros corresponden a México. El primer estudio de caso se refiere a la adquisición de tierra para programas de vivienda. Fue elegido debido a la importante superficie que comprende y también por ser típico del objetivo que, en general, dirige la práctica de la adquisición pública de tierra en América Latina. El segundo estudio de caso tiene que ver con la adquisición de tierra llevada a cabo como parte de programas para la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos urbanos precarios. Tal vez esta experiencia se pueda considerar única en su género en la región, pero aborda un problema que es común a los distintos países latinoamericanos. El tercer estudio de caso describe lo que ha sido la única experiencia de una política nacional coordinada para la adquisición pública de tierra, que incorporó también la aplicación de procedimientos de expropiación y objetivos explícitos de control de la especulación, a saber, el caso de la CORMU en Chile. Finalmente, el cuarto estudio de caso corresponde a la adquisición y administración de terrenos para la nueva ciudad de Guayana emprendidas por la CVG de Venezuela. En este caso, la adquisición de terrenos estuvo directamente relacionada con un plan de desarrollo urbano. Además, se trata de una experiencia que forma parte de un proyecto para la construcción de una nueva ciudad en un continente que ofrece vastas zonas disponibles para nuevos asentamientos.

Las matrices correspondientes a las instituciones públicas analizadas en estos cuatro estudios de casos figuran al final del presente capítulo.

## ESTUDIOS DE CASOS 1 Y 2

## MEXICO

En el caso de México, la adquisición de tierra por el sector público se halla directamente vinculada a los problemas de déficit de viviendas y las posibles alternativas para resolverlos, especialmente en cuanto se refiere a los sectores urbanos de clases trabajadoras. La acción del Estado en materia habitacional ha sido orientada principalmente hacia el financiamiento y la construcción de nuevas casas y la regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos ilegales.

La adquisición pública de tierra ha alcanzado proporciones masivas en México, lo que constituye un caso excepcional dentro del contexto latinoamericano. Los programas de regularización han comprendido considerables expropiaciones de tierra en la periferia de las ciudades. Los programas de vivienda han favorecido la formación de reservas de tierra de propiedad del Estado, cuyo volumen no tiene precedentes en la región. Por consiguiente, es paradójico que esta práctica creciente de adquisición pública de tierra no haya dado lugar a una política coordinada vinculada a los planes de desarrollo urbano. Existen numerosos organismos que realizan actividades de adquisición de tierras para diferentes programas relacionados con el problema de la vivienda, los más importantes de los cuales se analizan en estos dos estudios de casos.

La experiencia mexicana de adquisición pública de tierra --a pesar de constituir una excepción dentro del contexto latinoamericano-- está orientada a encontrar una solución a los problemas que son comunes a los diferentes países de la región: escasez de viviendas y de tierras que se puedan utilizar para construirlas, vastos segmentos de la población urbana que viven en asentamientos de carácter irregular debido a su condición ilegal en cuanto a la propiedad de la tierra; falta de infraestructura y situación de marginalidad con respecto a la infraestructura y los reglamentos de construcción.

El caso de México es también en gran medida típico del contexto social, político y económico de América Latina y puede servir para ilustrar los problemas que tal vez tengan que enfrentar los enormes esfuerzos de adquisición pública de tierras. Aunque en México --en oposición a otros países latinoamericanos-- existe una fuerte tradición de intervención del Estado y hay una disponibilidad más significativa de fondos públicos, se ha tropezado con obstáculos que debilitan seriamente las posibilidades de éxito en la tarea de adquisición de tierras.

En el estudio de caso N° 1 se analiza la adquisición de terrenos relacionada con los programas de vivienda llevados a cabo por el Estado. En el estudio de caso N° 2 se examinan esas adquisiciones como parte de los programas de regularización.

## ESTUDIO DE CASO N° 1

### ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA PARA PROGRAMAS DE VIVIENDA

(Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BNOSP), Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO) y Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT))

De la serie de instituciones encargadas de los programas de vivienda del Estado mexicano, se han seleccionado tres de los más importantes. Estas instituciones han elaborado una política de adquisición pública de tierra para propósitos específicos: en este caso, la vivienda.

El BNOSP es una de las instituciones estatales más antiguas y fue creada expresamente para abordar el problema de la escasez de casas en las zonas urbanas de México. La historia del BNOSP se remonta a 1925, año en que se creó el Banco de México S.A., institución predecesora de la actual. El INDECO fue creado en 1970 sobre la base del Instituto Nacional de la Vivienda fundado en 1954. El INFONAVIT es una institución establecida en 1976 con la finalidad de elaborar programas de construcción de casas para trabajadores.

#### 1. Objetivos

a) BNOSP. El objetivo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BNOSP) al llevar a cabo la adquisición pública de terrenos es actuar como proveedor de tierras para sus propios programas de vivienda, que no están relacionados con los planes de desarrollo urbano. Entre la serie de tareas realizadas por el Banco, ha habido una intensificación de sus actividades habitacionales y el BNOSP se encuentra en la actualidad llevando a cabo proyectos básicos de infraestructura y construyendo viviendas para diferentes sectores de la población.

b) INDECO. Esta institución está encargada de una serie de programas y planes, entre los cuales figuran los programas de adquisición de tierra y reservas territoriales. Específicamente, los objetivos de la formación de un "banco de tierras" son los siguientes:

- i) Asegurar la provisión de tierra para los propios planes de la institución y para los de otros organismos públicos.
- ii) Controlar, aunque sea en parte, la especulación con las tierras. El hecho de que las tierras mantenidas como reserva por el INDECO estén destinadas a prestar servicios a los programas del INDECO o de otras instituciones públicas y no puedan ser transferidas a agentes privados implica una restricción para alcanzar dicho objetivo. Por grandes que sean los bancos de tierras, esta situación hace difícil controlar la especulación en general y regular los precios de las tierras para la totalidad de la zona urbana.

El alcance del programa de adquisición de tierras es más amplio que en el caso del BNOSP, tanto en lo que se refiere a la superficie de los terrenos mantenidos en reserva como a la variedad de los objetivos que se pretende alcanzar. Un objetivo muy importante es el de proporcionar a los gobiernos locales la tierra necesaria para atender a las demandas de invasión masiva y, al mismo tiempo, fomentar el uso de la tierra conforme a los planes reguladores urbanos. Cabe tener presente que el INDECO es la institución encargada de llevar a cabo los planes reguladores urbanos para las ciudades de México. Sin embargo, dado que la mayoría de las propuestas contenidas en dichos planes no han obtenido resultados plenamente satisfactorios, se puede decir que este objetivo ha sido alcanzado sólo parcialmente.

c) INFONAVIT. El objetivo de adquisición de tierra en el caso del INFONAVIT es proporcionar la tierra necesaria para sus propios programas de vivienda, que no están relacionados con los planes de desarrollo urbano.

## 2. Criterios para la selección de las tierras que se han de adquirir

En general, la información disponible respecto de los criterios para la selección de tierras por las instituciones públicas mexicanas es fragmentaria y ocasional, razón por la que es difícil ofrecer una visión clara de la situación.

a) BNOSP. Los terrenos sobre los cuales el Banco construye casas son adquiridos de acuerdo con procedimientos que pueden variar según la fuente de los proyectos. En el caso de una solicitud formal de una federación de trabajadores, el procedimiento habitual es que la federación aporte los terrenos. Por consiguiente, en casos como éste, la adquisición de terrenos --considerada desde el punto de vista del Banco-- se lleva a cabo sin que se aplique ningún criterio explícito. El Banco no tiene participación en el asunto de la localización de los terrenos adquiridos para este tipo de proyecto, a menos que, al evaluar

las solicitudes se tome en cuenta la localización de los terrenos que aportan los solicitantes. No se dispuso de información para determinar si se trata o no de un procedimiento normal. A la inversa, en el caso de los proyectos resultantes de la propia iniciativa del Banco y dirigidos al público en general, el Banco hace uso de su propio banco de tierras. Ha sido imposible determinar de manera precisa los criterios utilizados para la selección de las tierras que se han de adquirir para los fines de establecer estos bancos de tierras.

b) INFONAVIT. En teoría, el criterio utilizado por esta institución es adquirir tierras situadas cerca de las fuentes de empleo, a fin de reducir el tiempo y los costos de viaje de los grupos de trabajadores que serán beneficiados por los programas de vivienda (criterio del uso potencial). En la práctica, el INFONAVIT ha sido forzado a comprar sitios sin infraestructura, debido al elevado valor comercial de la tierra donde ya existen servicios públicos. Cabe señalar que esta institución no está facultada para expropiar, de modo que no puede adquirir sitios "urbanizados" a un costo más bajo. De este modo, el criterio utilizado es el del costo directo.

### 3. Modalidades de adquisición

a) BNOSP. En el caso del BNOSP, las compras de tierra se llevan a cabo, por regla general, un año antes de la iniciación de las obras. En los casos en que el Banco lleva a cabo esos proyectos a solicitud de las federaciones de trabajadores, la tierra es adquirida ex profeso. Sin embargo, en la mayoría de los casos tiene lugar la adquisición anticipada. El Banco es una de las pocas instituciones que tiene autorización para expropiar, aunque ésta se limita exclusivamente a los ejidos y la propiedad comunal,<sup>3/</sup> debido a que esta facultad le ha sido conferida por la Ley de Reforma Agraria. Aunque no se dispone de información explícita, las demás operaciones del Banco adoptan la forma de una compra directa.

El BNOSP no ha tenido que hacer frente a ningún factor determinante crítico en lo que se refiere al tamaño de sus bancos de tierras debido a que los programas de construcción de viviendas del Banco son bastante pequeños en comparación con los de otros organismos públicos y considerando la magnitud del déficit de viviendas. Los grupos elegidos como objetivo de los programas de vivienda del BNOSP son las familias de ingresos medianos que tienen capacidad para pagar y que además pueden tener acceso a los préstamos hipotecarios del sistema de financiamiento privado que se necesitan para complementar el crédito concedido a los compradores por el BNOSP.

b) INDECO. Esta institución realiza la mayor parte de la adquisición de tierra por anticipado, haciendo uso de la autoridad para expropiar ejidos y tierras comunales que la Ley de

Reforma Agraria le ha conferido. Es importante señalar que, por lo menos en el caso de Ciudad de México, el 50% de su crecimiento urbano desde 1940 ha hecho uso de los ejidos y las tierras comunales, sin tener en cuenta el crecimiento urbano utilizando tierras públicas (Schteingart, 1981). El INDECO adquiere también tierras ex profeso cuando se trata de operaciones de adquisición menos significativas relacionadas con programas emprendidos por otras instituciones para regularizar la propiedad de terrenos previamente invadidos.

c) INFONAVIT. La principal modalidad de adquisición es la compra anticipada de tierra tanto del sector privado como del sector público. El Instituto no tiene autoridad para expropiar. En 1976, el 46.0% de la tierra adquirida por el INFONAVIT para su banco de tierras provino de otras entidades públicas. Esta es una de las razones de los bajos precios que se pagaron. El INDECO ofrece asesoramiento y otros servicios necesarios para la política de adquisición de tierra del INFONAVIT. Cabe señalar que no se ha generalizado la modalidad de operaciones de ventas entre instituciones, aunque no es excepcional en los países de la región.

#### 4. Modalidades de administración

a) BNOSP. La tierra que adquiere el Banco ex profeso para sus propios proyectos o para proyectos comisionados por otras instituciones públicas o por federaciones que proporcionan su propia tierra --una vez que se han concluido los procedimientos legales y se han determinado el diseño y el alcance del proyecto-- pasa a formar parte de un fideicomiso, en el que actúa el propio Banco como fideicomisario.<sup>4/</sup> Por otra parte, las tierras adquiridas con anticipación para formar parte de las reservas de tierras del Banco son destinadas a los propios proyectos del Banco: no son transferidas en forma de subdivisiones o lotes. Sin embargo, una vez que se construyen las casas los beneficiarios adquieren los derechos de propiedad tanto sobre la tierra como sobre la casa.

b) INDECO. La tierra que ha expropiado el Instituto pasa a ser propiedad del sector público. Esta institución la utiliza para sus propios programas de vivienda y de mejoramiento de la tierra y para ser transferida o vendida a otras instituciones públicas que puedan necesitarla. Este último caso incluye las transferencias de terrenos a los gobiernos locales para que puedan abordar el problema de la invasión masiva.

c) INFONAVIT. La tierra adquirida por esta institución se utiliza para sus propios programas de vivienda. Una vez que se construye sobre la tierra, ésta se transfiere tan pronto como se ejecutan los proyectos.

## 5. Fuente de fondos

a) BNOSP. Los fondos del Banco provienen de distintas fuentes. La primera fuente está constituida por los créditos otorgados por bancos nacionales e internacionales. Una segunda fuente consiste en recursos asignados por el Gobierno Federal, constituidos básicamente por fondos no susceptibles de recuperación. En tercer lugar, el Banco puede emitir y vender bonos en la forma de bonos hipotecarios, bonos de participación, certificados de depósito, etc., que se destinan a financiar proyectos específicos.

b) INDECO. Los recursos de este Instituto, tanto para la compra de tierra como para los proyectos de construcción de viviendas, provienen de fuentes privadas y públicas. Los recursos provenientes de fuentes privadas se utilizan para financiar y construir nuevas casas y se originan en fideicomisos establecidos conjuntamente con bancos privados que abarcan los terrenos y otros activos fijos que forman parte del programa que se llevará a la práctica. La compra de activos --incluidos los terrenos-- y los gastos de funcionamiento del INDECO se financian con fondos provenientes del Gobierno Federal, de los estados y municipalidades, y de los recursos autogenerados que corresponden aproximadamente a los nombrados en primer término. En consecuencia, los fondos asignados a compras de terrenos son rotatorios, en gran medida. Cabe agregar que el INDECO realiza inversiones financieras con fondos provenientes de estas dos fuentes no privadas.

c) INFONAVIT. Los recursos financieros de este Instituto provienen de tres fuentes básicas: en primer lugar, las contribuciones obligatorias de los empleadores correspondientes al 5% de los salarios de los trabajadores; en segundo lugar, los aportes del Gobierno Federal; y, finalmente, los recursos provenientes del rendimiento de las inversiones realizadas. De este modo, los fondos corresponden a dos tipos: aquellos no susceptibles de recuperación y los fondos rotatorios. Sin embargo, dado que las contribuciones de los empresarios mencionadas anteriormente constituyen la principal fuente de fondos para el Instituto, puede decirse que los fondos para adquisición de tierras son, básicamente, no recuperables.

## 6. Sistemas institucionales

a) BNOSP. El Banco es una entidad pública autónoma. Funciona de acuerdo con las normas legales estipuladas por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, es decir, la ley bancaria, y por la ley orgánica que reglamenta sus operaciones y establece sus objetivos y procedimientos de administración. Aunque sus operaciones abarcan la totalidad del país, las inversiones se concentran en la zona metropolitana de Ciudad de México. En el período comprendido entre 1941 y 1975, el

85.1% del total de proyectos de vivienda llevados a cabo por el Banco estuvieron situados en esta zona (Garza y Schteingart, 1978). La concentración de obras en la zona de Ciudad de México parece ser una de las características notables del Banco. Es en esta zona que la magnitud del problema de la vivienda hace más apremiante la necesidad de adoptar medidas.

b) INDECO. El Instituto es una entidad pública descentralizada que es dirigida por un consejo integrado por secretarios y subsecretarios de Estado. El Consejo es presidido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Las inversiones del instituto, al igual que en el caso del BNOSP, se concentran principalmente en Ciudad de México (64.4% de las inversiones totales en 1974 (Garza y Schteingart, 1978)). El INDECO se dedica permanentemente a una serie de programas rurales y urbanos. Los diferenciales regionales que favorecen a la Ciudad de México apuntan hacia el predominio de los programas urbanos respecto de los programas rurales. Este hecho a menudo ha sido considerado notable por los expertos en administración pública mexicana, dado que el INDECO es una institución que, dado sus objetivos, debería asignar prioridad a los programas de las zonas rurales.

c) INFONAVIT. Es una institución habitacional pública de carácter autónomo. Su funcionamiento está regulado por la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de abril de 1972. Su consejo administrativo está constituido por representantes de los trabajadores, el personal directivo y el Gobierno Federal. El INFONAVIT realiza una tarea redistributiva, desde un punto de vista espacial. Por ejemplo, las contribuciones de las empresas que funcionan en el Distrito Federal alcanzaron en 1974 el 57% de los fondos totales del Instituto, mientras que los recursos gastados en esta zona correspondieron sólo al 44% (Garza y Schteingart, 1978). Aun así, todavía hay una fuerte concentración de las inversiones en Ciudad de México.

## 7. Evaluación

En general, la creciente intervención del Estado mexicano en la urbanización y construcción de viviendas ha tenido algún efecto al lograr rebajar los precios de las casas. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, se estima que el 65% de las familias no tienen acceso a casas construidas mediante los programas del Estado ya que sus ingresos son más bajos que el salario mínimo y, por consiguiente, no reúnen las condiciones exigidas para obtener créditos, que constituyen un elemento vital en la forma en que funcionan las instituciones analizadas anteriormente.

Sin embargo, mediante estos programas el Estado ha inducido un cambio en la propiedad urbana de las tierras, desde la propiedad estatal, comunal o ejido a la propiedad privada, ampliando de este modo el mercado de los bienes raíces y contribuyendo a la generación de utilidades de las tierras.

Estos dos hechos --el alcance limitado de los programas de vivienda y la ampliación del mercado de los bienes raíces-- han reforzado la condición marginal de vastos sectores de la clase trabajadora urbana que no tienen más alternativa que tomarse, comprar o arrendar terrenos en condiciones de ilegalidad. De esta manera, como se verá también en el estudio de caso N° 2, se refuerza el siguiente circuito: crecimiento de la población asentada ilegalmente en terrenos públicos o privados; intervención del Estado (programas de regularización o de vivienda); incorporación en el mercado de los terrenos en que se realizan las mencionadas actividades públicas; imposibilidad de vastos sectores de tener acceso a estas soluciones habitacionales debido a su escasa capacidad para pagar el mayor valor de los terrenos como resultado de la intervención pública; y, finalmente, aumento del volumen de la población ilegalmente asentada.

En conclusión, vale la pena mencionar que no existe una política nacional de adquisición pública de tierra para los programas de vivienda del Estado. Las medidas conducentes a la creación de bancos de tierras son para el uso exclusivo de cada institución en particular y se llevan a cabo pretendiendo alcanzar objetivos generalmente diferentes y aplicando criterios distintos. Una excepción es la adquisición de tierras llevada a cabo por el INDECO para otras instituciones públicas.

Por otra parte, el alcance limitado de los programas de vivienda --dentro de un marco de crecientes presiones y necesidades sociales-- favorece las tomas de terrenos pertenecientes a los diferentes bancos de tierras.

En resumen, no existe una política nacional para la adquisición pública de tierra porque no hay una acción coordinada en relación con los proyectos de vivienda social vinculados a los planes de desarrollo urbano.

## ESTUDIO DE CASO N° 2

### PROGRAMAS DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE))

En el último decenio, el Estado mexicano, además de incrementar sus actividades en materia de vivienda, ha comenzado a abordar por primera vez los problemas planteados por la ilegalidad de algunas de las subdivisiones de tierras y la invasión de terrenos en la periferia de las ciudades. Estos problemas están fundamentalmente relacionados con la falta de servicios públicos, la situación tributaria irregular y la expansión incontrolada de

los centros urbanos. En vista de esta situación, el Estado ha creado numerosas instituciones, instrumentos legales y formas de coordinación. La política de regularización de la tenencia de la tierra es una de las principales medidas adoptadas por el Estado en relación con este problema. La intervención del Estado con respecto a la regularización empieza con la adquisición de las tierras ilegalmente ocupadas. En consecuencia, el éxito de estos programas será determinado por el alcance de la adquisición de esas tierras.

### 1. Objetivos

a) CORETT. Esta Comisión fue creada en 1973 mediante decreto presidencial. Comenzó como institución coordinadora del INDECO, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con el objetivo de regularizar los asentamientos en los ejidos que habían sido subdivididos de manera irregular. Esta actividad de coordinación careció de eficacia ya que no se había concedido a la CORETT suficientes atribuciones de toma de decisiones. Tras un breve período de funcionamiento, se otorgó a la CORETT la condición jurídica de institución pública descentralizada con activos propios.

Todo proceso de regularización comienza con la expropiación de la tierra. Esto se hace para impedir que los propietarios anteriores (propietarios del ejido, en este caso) tengan derecho a participar en este proceso. Su única participación consiste en recibir una compensación.

b) FIDEURBE. La creación de esta institución en 1973 fue precedida por la formación de varios fideicomisos urbanos. "Los fideicomisos son operaciones fiduciarias a las que recurre el Estado con mayor frecuencia para resolver e institucionalizar los conflictos más graves que ha tenido que enfrentar la República con respecto a los problemas de legalidad de la tenencia de la tierra en los llamados asentamientos populares" (COPEVI, 1977). El éxito de estos consorcios creados con la exclusiva finalidad de resolver conflictos concretos de tenencia de la tierra impulsó al Estado a crear el FIDEURBE. Se trata de una institución pública que, al desempeñarse como un fideicomiso creado por ley, tiene amplias facultades de intervención en los asentamientos ilegales de la periferia de Ciudad de México. Como en el caso de la CORETT, el principio básico de esta institución es adquirir la tierra que se someterá más tarde a un proceso de regularización como medio de excluir a los propietarios anteriores de la tierra.

En el caso tanto de la CORETT como del FIDEURBE, se puede considerar que la adquisición de tierra tiene por finalidad lograr un uso específico de la tierra (vivienda), no relacionado con ningún plan de desarrollo urbano.

## 2. Criterios

a) CORETT. Los lugares en que esta institución concentra sus esfuerzos son los ejidos que han sido ilegalmente divididos. Conforme a la ley, no se permite a los ejidos cambiar el uso que se hará de las tierras. Es precisamente en este punto donde radica la ilegalidad: el uso de las tierras ha cambiado del agrícola al urbano-residencial. Las zonas bajo jurisdicción de la CORETT no han sido muy conflictivas. En general, debido a la indemnización pagada, tanto los colonos (habitantes de los asentamientos de clases trabajadoras) como los propietarios están interesados en la regularización de la tierra.

b) FIDEURBE. Tiene que ver con todos los tipos de asentamientos ilegales de Ciudad de México --no sólo los ejidos-- en los que pueda haber una situación de conflicto grave. En muchos casos, la movilización social y la violencia determinan la urgencia con que el FIDEURBE crea los fideicomisos. En general, su intervención responde a la presión generada por la movilización de los grupos de colonos afectados por la condición ilegal de sus asentamientos. Esta situación, originada por las prácticas fraudulentas de que han sido víctimas los colonos, implica por una parte que éstos pueden tener que enfrentarse a una o incluso más personas que afirman ser los verdaderos dueños y, por otra parte, que en gran medida pueden ser excluidos de los programas públicos de extensión de los servicios públicos. Sin embargo, en el último año el FIDEURBE ha tratado de superar esta forma reactiva de operación estipulando condiciones y prioridades para las zonas que serán objeto de regularización.

En ambos casos (la CORETT y el FIDEURBE) los criterios para la adquisición de tierra no figuran en las alternativas enumeradas en la matriz. El criterio utilizado está relacionado con la gravedad de los conflictos sociales que surgen del carácter ilegal de los asentamientos donde tiene su hogar gran parte de la población urbana. La CORETT actúa en lugares donde los conflictos no han alcanzado la etapa muy grave, a diferencia del FIDEURBE, cuya misión es encargarse de los asentamientos ilegales más conflictivos.

## 3. Modalidades de adquisición

Las dos instituciones utilizan una modalidad similar de adquisición de tierras. Hacen uso de su autoridad para expropiar en las operaciones ex profeso. La indemnización que ha de pagar el FIDEURBE se calcula conforme a estrictas tasaciones de los terrenos hechas por las entidades públicas encargadas de la administración de los fideicomisos. No se dispuso de información sobre si dichas tasaciones forman parte de un sistema regular aplicado a todos los casos o si se hacen con criterios que varían de un caso a otro. Sea cual sea la respuesta, los propietarios

de las tierras tienen muy poco margen para negociar con el FIDEURBE cuando se deciden las expropiaciones.

En el caso de la CORETT, las indemnizaciones son más generosas. La nueva ley de reforma agraria establece que la plusvalía de los ejidos incorporados en las zonas urbanas cuya posesión se ha de regularizar debe ser compartida entre el Estado y los ejidatarios. La Ley estipula que los miembros de los ejidos tienen derecho a recibir dos sitios urbanizados normales y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el 20% de las utilidades netas de la subdivisión de la tierra. Cabe señalar, por una parte, que el ejidatario que sufre expropiación ya ha logrado grandes utilidades debido a la subdivisión ilegal de su terreno --a las que debe agregarse el dinero de la indemnización-- y, por otra parte, que la expropiación no tiene que ver con la propiedad de la tierra --que pertenece al Estado-- sino con el derecho de uso, cuyas restricciones (no transferible, no hereditaria y utilizable exclusivamente para propósitos agrícolas) han sido excedidas por el sujeto de la orden de expropiación.

Otra característica que representa una diferencia con el FIDEURBE es que la CORETT permite a los propietarios de las tierras un mayor margen de negociación con respecto a la indemnización. Este es el resultado de las diferencias entre las formas en que funcionan el FIDEURBE y la CORETT.

Si bien las dos entidades obtienen considerables alquileres de la tierra derivados del proceso de regularización, la CORETT encauza esos recursos hacia un Fondo (el FONAFE), que tiene el objetivo específico de mejorar los ejidos en las zonas rurales, mientras que el FIDEURBE los encauza hacia el tesoro público, que a su vez, debido a su déficit permanente, pasa a depender en alto grado de esas contribuciones. En contraste, la CORETT dispone de mayor autonomía para utilizar los recursos del FONAFE. No es inusual que parte de esos recursos se utilicen para pagar incluso una mayor indemnización a los ejidatarios urbanos expropiados.

Otra diferencia entre las dos entidades consiste en que el FIDEURBE actúa en asentamientos sumamente conflictivos. Como entidad pública, y por razones políticas, el FIDEURBE está obligado a ser muy cauteloso para evitar parecer que está de parte de los propietarios de las tierras. Como resultado, en general los propietarios son más adversamente afectados en cuanto a la indemnización recibida.

#### 4. Modalidades de administración

La CORETT y el FIDEURBE transfieren las tierras a sus nuevos propietarios mediante títulos de propiedad individuales. La suma que los colonos deben pagar por ellas es equivalente a los precios fijados por la CORETT y el FIDEURBE, después de deducir

la cantidad que con anterioridad se pagó ilegalmente a los propietarios. De esta manera, estas tierras se incorporan al sistema tributario y se supera la situación de irregularidad. La regularización, a su vez, permite que estas zonas se incorporen a los programas de inversión en servicios urbanos que realiza el Estado. Considerando que los programas de regularización por lo general son complementados con estas inversiones en infraestructura y que la posesión de los títulos de propiedad permite la incorporación de estas tierras en el mercado formal de tierras urbanas, los precios de los terrenos tienden a aumentar significativamente. Esta plusvalía es obtenida --en gran parte-- por el FIDEURBE y la CORETT.

El FIDEURBE, por las razones explicadas anteriormente, no está dispuesto a iniciar negociaciones sobre precios o indemnización. Esa es la razón por la que fija precios unilateralmente de acuerdo con sus propias tasaciones.

Las regularizaciones de la CORETT tienen lugar en condiciones diferentes. Las negociaciones y las presiones locales forman parte del proceso y todo esto influye en la regularización. Los colonos buscan la seguridad basada en la posesión de títulos de propiedad; los ejidatarios están seguros de obtener una elevada indemnización. Asimismo, existen factores políticos que influyen en todo el proceso. Los objetivos de "clientelismo" implican la incorporación de los ejidatarios y los colonos en el proceso de las negociaciones. En el caso particular de los ejidatarios, se reciben favorablemente sus intereses económicos y, por intermedio del FONAFE, los de los ejidatarios rurales, que representan más del 50% de los campesinos mexicanos. Además, los ejidatarios tienen poder para demorar la regularización hasta que los precios de la tierra sean más altos, obteniendo de este modo una mayor indemnización garantizada por la nueva ley de reforma agraria. Los colonos, asimismo, pueden negociar con la CORETT. Los precios de la tierra se fijan de acuerdo con las presiones ejercidas y los patrocinios que los colonos hayan sido capaces de conseguir. No es insólito que los ejidatarios y los colonos ejerzan presiones sobre la CORETT, situación que es posible debido a que no existe ninguna relación directa entre el monto de la indemnización y los precios pagados por los colonos. Los recursos del FONAFE están siempre disponibles para pagar indemnizaciones más elevadas o fijar precios más bajos.

##### 5. Fuente de fondos

Los fondos necesarios para financiar la adquisición de tierras para estos programas de regularización provienen de los pagos que deben hacer los colonos para recibir sus títulos de propiedad. Los pagos mensuales, las cuotas de regularización y los cargos por los gastos efectuados en relación con los títulos de propiedad financian el sistema de regularización. Cubren los

gastos administrativos de la CORETT y el FIDEURBE y los pagos de indemnización a los antiguos propietarios, y queda un excedente significativo. La CORETT encauza este excedente --que representa el 67% de los pagos totales hechos por los colonos-- hacia el FONAFE, el cual, a su vez, asignará estos fondos al establecimiento de ejidos en las zonas rurales del país (COPEVI, 1977). En los casos en que se establecen fideicomisos, los pagos de los colonos se utilizan también para financiar la instalación de diferentes servicios e instalaciones urbanas para los asentamientos regularizados. Además, la incorporación al sistema tributario de estos terrenos --cuya situación legal se ha aclarado-- implica nuevos recursos para el tesoro público.

## 6. Sistema institucional

a) La CORETT es una institución pública, de carácter autónomo y que funciona a nivel nacional. Adopta medidas descentralizadas respecto de los ejidos afectados por el crecimiento de las ciudades.

b) El FIDEURBE es una institución pública autónoma que presenta características especiales ya que actúa como un fideicomiso cuyo funcionamiento abarca la Ciudad de México. Los fideicomisos precedentes fueron estructurados de la siguiente manera: los donantes (que aportaban los activos) eran los propietarios que habían subdividido sus tierras; la institución fiduciaria (encargada de la administración del fideicomiso) era la Nacional Financiera del Estado; y los receptores (beneficiarios), los anteriores propietarios y colonos. El FIDEURBE es un fideicomiso que excluye a los anteriores propietarios y colonos. El propio Estado actúa como donante ya que primero expropia la tierra que se ha de regularizar y luego se la traspasa al fideicomiso. La Nacional Financiera actúa todavía como institución fiduciaria y el beneficiario es, una vez más, el propio Estado, que recibe la tierra regularizada que se venderá a los colonos en una etapa ulterior. Por consiguiente, todas las nuevas regularizaciones que se llevan a cabo en las diferentes zonas de la Ciudad de México se incorporan a este fideicomiso amplio.

## 7. Evaluación

La adquisición pública de tierra analizada en el estudio de caso N° 2 tiene otros dos objetivos, además del objetivo de regularización de la tierra ya señalado:

i) Desmovilización de los grupos de colonos organizados que se habían convertido en una amenaza política debido a su tendencia a la independencia respecto de las estructuras del Partido Revolucionario Institucional gobernante; y

ii) Recaudación de fondos para fortalecer el tesoro público.

En cuanto al primer objetivo, las regularizaciones hacen posible identificar los conflictos y, por consiguiente, disolver las organizaciones de colonos que abarcan una mayor zona territorial. Asimismo, lo que solía ser un movimiento de movilización social contra las personas que llevaban a cabo subdivisiones ilegales de tierras se ha convertido en un proceso de negociación cautelosa con el Estado, único ejecutor de las medidas de regularización. El Estado ha logrado también bastante éxito en el fomento de la dinámica de la cooptación y la formación de "clientela".

Por lo que se refiere al segundo objetivo, los dos mecanismos principales han sido los precios altos cobrados a los colonos por la tierra regularizada y la incorporación de esa tierra en la base impositiva del Estado.

Los elevados gastos efectuados por los colonos en virtud de estos programas de regularización están causando la aparición de dos prácticas: la migración hacia nuevos asentamientos ilegales debido a la incapacidad para pagar o, lo que es más probable, la subdivisión de la tierra para vender parte de ella o construir más habitaciones para alquilarlas. Esto ha entrañado la aparición de un nuevo tipo de agente de bienes raíces "informal", lo que ha ayudado a hacer incluso más compleja la situación de México en materia de viviendas urbanas.

En todo caso, una vez que la tierra ha sido pagada y se han recibido los títulos de propiedad, los colonos pueden sucumbir a la tentación permanente de vender la tierra, tanto debido al aumento de su valor (como consecuencia del proceso de regularización y la instalación de servicios e infraestructura en la zona) como debido al atractivo que representa la realización de las expectativas fomentadas por la sociedad de consumo.

MATRIZ DE METODOS, PROCEDIMIENTOS Y POLITICAS DE ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS (BNOSP)

1. OBJETIVOS	REGULAR EL PRECIO DE LAS TIERRAS Y CONTROLAR LA ESPECULACION	PROPORCIONAR TIERRAS DE ACUERDO CON UN PLAN DE DESARROLLO URBANO	PROPORCIONAR TIERRAS PARA USOS ESPECIFICOS NO RELACIONADOS CON PLANES DE DESARROLLO URBANO
2. CRITERIOS (para seleccionar las tierras que se adquirirán)	CRITERIO DE LA LOCALIZACION (selección de zonas consideradas estratégicas en relación con un objetivo determinado)	CRITERIO DEL COSTO DIRECTO (adquisición del máximo de tierras por una determinada suma de fondos)	CRITERIO DEL USO POTENCIAL (adquisición de tierras susceptibles de usos específicos distintos de los actuales, minimizando las inversiones futuras en infraestructura y servicios o los costos sociales para usos futuros)
3. MODALIDADES DE ADQUISICION	EX PROFESO COMPRACION ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	EXPROPIACION ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	POR ANTICIPADO DERECHO SOCIETADES CON PROPIETARIOS PRIVADOS PARA DESARROLLO O RENOVACION (reajustes, empresas de capital mixto, etc.)
4. MODALIDADES DE ADMINISTRACION	AL SECTOR PRIVADO VENTA CONTRIBUCION A SOCIEDADES CON EL SECTOR PRIVADO	TRANSFERIBLES A OTRAS INSTIT. PUBLICAS VENTA CESIONES	NO TRANSFERIBLES (para ser utilizadas por la institución compradora para sus programas)
5. FUENTE DE FONDOS	FONDOS PUBLICOS DEUDAS INCORPORABLES ROTATORIOS DEL GOBIERNO CENTRAL	FONDOS PRIVADOS ACCIONES EN SOCIEDADES COMPRADORAS DE TIERRAS PUBLICAS/ PRIVADAS	CRÉDITOS DE BANCOS NACIONALES O EXTRANJEROS
6. SISTEMA INSTITUCIONAL	INSTITUCION PUBLICA NIVEL NACIONAL/URBANO-METROPOLITANO	INSTITUCION PUBLICA AUTONOMA	INSTITUCION PUBLICA/PRIVADA NIVEL LOCAL INTRAURBANO

MATRIZ DE METODOS, PROCEDIMIENTOS Y POLITICAS DE ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA  
 INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA VIVIENDA POPULAR (INDECO)

1. OBJETIVOS	REGULAR EL PRECIO DE LAS TIERRAS Y CONTROLAR LA ESPECULACION	PROPORCIONAR TIERRAS DE ACUERDO CON UN PLAN DE DESARROLLO URBANO	PROPORCIONAR TIERRAS PARA USOS ESPECIFICOS PARA USOS DIVERSOS	PROPORCIONAR TIERRAS PARA USOS ESPECIFICOS NO RELACIONADOS CON PLANES DE DESARROLLO URBANO
	2. CRITERIOS (para seleccionar las tierras que se adquirirán)	CRITERIO DE LA LOCALIZACION (selección de zonas consideradas estratégicas en relación con un objetivo de terminado)	CRITERIO DEL COSTO DIRECTO (adquisición del máximo de tierras por una determinada suma de fondos)	CRITERIO DEL USO POTENCIAL (adquisición de tierras susceptibles de usos específicos distintos de los actuales, minimizando las inversiones futuras en infraestructura y servicios o los costos sociales para usos futuros)
3. MODALIDADES DE ADQUISICION	EX PROFESO	EX PROFESO	EX PROFESO	EX PROFESO
	COM-EXPROPIACION	TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)
4. MODALIDADES DE ADMINISTRACION	TRANSFERIBLES	TRANSFERIBLES	TRANSFERIBLES	TRANSFERIBLES
	AL SECTOR PRIVADO	AL SECTOR PRIVADO	AL SECTOR PRIVADO	AL SECTOR PRIVADO
5. FUENTES DE FONDOS	VENTA	VENTA	VENTA	VENTA
	FONDOS PUBLICOS	FONDOS PUBLICOS	FONDOS PUBLICOS	FONDOS PUBLICOS
6. SISTEMA INSTITUCIONAL	INSTITUCION PUBLICA	INSTITUCION PUBLICA	INSTITUCION PUBLICA	INSTITUCION PUBLICA
	NIVEL NACIONAL/URBANO-METROPOLITANO	NIVEL NACIONAL/URBANO-METROPOLITANO	NIVEL LOCAL INTRAURBANO	NIVEL LOCAL INTRAURBANO

MATRIZ DE METODOS, PROCEDIMIENTOS Y POLITICAS DE ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA

COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT)

1. OBJETIVOS	REGULAR EL PRECIO DE LAS TIERRAS Y CONTROLAR LA ESPECULACION	PROPORCIONAR TIERRAS DE ACUERDO CON UN PLAN DE DESARROLLO URBANO	PROPORCIONAR TIERRAS PARA USOS ESPECIFICOS NO RELACIONADOS CON PLANES DE DESARROLLO URBANO
2. CRITERIOS (para seleccionar las tierras que se adquirirán)	CRITERIO DE LA LOCALIZACION (selección de zonas consideradas estratégicas en relación con un objetivo de terminado)	CRITERIO DEL COSTO DIRECTO (adquisición del máximo de tierras por una determinada suma de fondos)	CRITERIO DEL USO POTENCIAL (adquisición de tierras susceptibles de usos específicos distintos de los actuales, minimizando las inversiones futuras en infraestructura y servicios o los costos sociales para usos futuros)
3. MODALIDADES DE ADQUISICION	EX PROPIA TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	EX PROPIA TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	POR ANTICIPADO
4. MODALIDADES DE ADMINISTRACION	EX PROPIA TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	EX PROPIA TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	DERECHO SOCIETADES CON PROPIETARIOS PRIVADOS PARA DESARROLLO O RENOVACION (reajustes, empresas de capital mixto, etc.)
5. FUENTE DE FONDOS	FONDOS PUBLICOS	FONDOS PUBLICOS	NO TRANSFERIBLES (para ser utilizadas por la institución compradora para sus programas)
6. SISTEMA INSTITUCIONAL	INSTITUCION PUBLICA	INSTITUCION PUBLICA AUTONOMA	INSTITUCION PUBLICA/PRIVADA
	NIVEL NACIONAL/URBANO-METROPOLITANO	NIVEL LOCAL INTRAURBANO	

**MATRIZ DE METODOS, PROCEDIMIENTOS Y POLITICAS DE ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA**  
**INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)**

1. OBJETIVOS	REGULAR EL PRECIO DE LAS TIERRAS Y CONTROLAR LA ESPECULACION	PROPORCIONAR TIERRAS DE ACUERDO CON UN PLAN DE DESARROLLO URBANO	PROPORCIONAR TIERRAS PARA USOS ESPECIFICOS NO RELACIONADOS CON PLANES DE DESARROLLO URBANO
2. CRITERIOS (para seleccionar las tierras que se adquiriran)	CRITERIO DE LA LOCALIZACION (selección de zonas consideradas estratégicas en relación con un objetivo de terminado)	CRITERIO DEL COSTO DIRECTO (adquisición del máximo de tierras por una determinada suma de fondos)	CRITERIO DEL USO POTENCIAL (adquisición de tierras susceptibles de usos específicos distintos de los actuales, minimizando las inversiones futuras en infraestructura y servicios o los costos sociales para usos futuros)
3. MODALIDADES DE ADQUISICION	EX PROFESO	EX PROPIA TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	POR ANTICIPADO
4. MODALIDADES DE ADMINISTRACION	COMPRACION	EXPROPIACION	DIRECHO SOCIETARIOS PRIVADOS PARA DESARROLLO O RENOVACION (reajustes, empresas de capital mixto, etc.)
5. FUENTE DE FONDOS	AL SECTOR PRIVADO	A OTRAS INSTIT. PUBLICAS	NO TRANSFERIBLES (para ser utilizadas por la institución compradora para sus programas)
6. SISTEMA INSTITUCIONAL	INSTITUCION PUBLICA	INSTITUCION PUBLICA AUTONOMA	INSTITUCION PUBLICA/PRIVADA
	NIVEL NACIONAL/URBANO-METROPOLITANO	NIVEL LOCAL INTRAURBANO	

**MATRIZ DE METODOS, PROCEDIMIENTOS Y POLITICAS DE ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA**  
**FIDEICOMISO DE INTERES SOCIAL PARA EL DESARROLLO DE LA CIUDAD DE MEXICO (FIDEURBE)**

1. OBJETIVOS	REGULAR EL PRECIO DE LAS TIERRAS Y CONTROLAR LA ESPECULACION	PROPORCIONAR TIERRAS DE ACUERDO CON UN PLAN DE DESARROLLO URBANO	PROPORCIONAR TIERRAS PARA USOS ESPECIFICOS NO RELACIONADOS CON PLANES DE DESARROLLO URBANO
2. CRITERIOS (para seleccionar las tierras que se adquirirán)	CRITERIO DE LA LOCALIZACION (selección de zonas consideradas estratégicas en relación con un objetivo determinado)	CRITERIO DEL COSTO DIRECTO (adquisición del máximo de tierras por una determinada suma de fondos)	CRITERIO DEL USO POTENCIAL (adquisición de tierras susceptibles de usos específicos distintos de los actuales, minimizando las inversiones futuras en infraestructura y servicios o los costos sociales para usos futuros)
3. MODALIDADES DE ADQUISICION	EX PROFESO COMPRACION / EXPROPIACION / TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	POR ANTICIPADO DERECHO SOCIEDADES CON PROPIETARIOS PRIVADOS PARA DESARROLLO O RENOVACION (reajustes, empresas de capital mixto, etc.)	
4. MODALIDADES DE ADMINISTRACION	TRANSFERIBLES AL SECTOR PRIVADO	EXPROPIACION / TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	NO TRANSFERIBLES (para ser utilizadas por la institución compradora para sus programas)
5. FUENTE DE FONDOS	VENIDOS AL SECTOR PRIVADO CONTRIBUCION A SOCIEDADES CON EL SECTOR PRIVADO	VENTA CESIONES	FONDOS PRIVADOS ACCIONES EN SOCIEDADES COMPRADORAS DE TIERRAS PUBLICAS/ PRIVADAS
6. SISTEMA INSTITUCIONAL	DEUDAS INCORPORABLES ROTATORIOS CREDITOS DEL GOBIERNO CENTRAL	BONOS O CERTIFICADOS EMITIDOS POR LA INSTITUCION COMPRADORA DE TIERRAS	CREDITOS DE BANCOS NACIONALES O EXTRANJEROS INSTITUCION PUBLICA AUTONOMA INSTITUCION PUBLICA/PRIVADA NIVEL NACIONAL/URBANO-METROPOLITANO NIVEL LOCAL INTRAURBANO

## ESTUDIO DE CASO N° 3

POLITICA DE ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA PARA DESARROLLO  
URBANO EN CHILE  
(Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU))

Esta corporación de renovación urbana, que existió hasta 1974, fue creada mediante la misma ley que estableció el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo el 16 de diciembre de 1965. Particularmente interesante para los fines del presente estudio son los primeros años de la CORMU (1966-1970), dado que fue en este período que se mantuvieron reservas de tierras. A partir de 1970, la CORMU se dedicó primordialmente a actividades directas de construcción y aunque todavía se desempeñó como proveedora de tierras para otras entidades públicas y continuó haciendo uso de sus facultades de expropiación, la adquisición de tierra se realizó ex profeso ya sea para sus propios programas o para los de otros organismos gubernamentales.

1. Objetivos

El principal objetivo de la CORMU era proporcionar al sector público y al sector privado tierras adecuadas para el desarrollo urbano. El adjetivo "adecuadas" implica: i) localización de utilidad para los planes de desarrollo urbano; y ii) precios razonables. Para poder alcanzar este objetivo principal, la CORMU estaba legalmente autorizada para hacer uso de facultades expropiatorias extraordinarias y para desempeñar un papel activo en el mercado de bienes raíces, así como para mantener reservas permanentes de tierras. La aplicación efectiva de estas tres facultades por parte de la CORMU produjo un efecto "automático" de disminución de los precios de la tierra, control de la especulación y, en general, regulación del mercado de los bienes raíces (véase Hardoy *et al.*, 1968, pp. 83-84).

2. Criterios para la selección de las tierras que se han de adquirir

En los tres primeros años del período que se estudia, prevaleció el criterio del "uso potencial" --en la forma definida en la matriz-- en la selección de las tierras que se adquirirían. En el caso de Santiago, la CORMU rápidamente elaboró un plan para el desarrollo geográfico de la ciudad, el cual, en términos generales, definió la orientación del crecimiento periférico hacia el oriente y el futuro crecimiento de la zona central hacia el sur. De este modo, al seleccionar la tierra que experimentaría un proceso de desarrollo urbano, y en particular la tierra que se utilizaría en sus propios proyectos de renovación urbana, la CORMU trató de incorporar el criterio de la "localización" (a escala metropolitana) en el del "uso potencial" (a escala de distritos) de conformidad con sus propuestas para el desarrollo

geográfico de Santiago. Esto no se logró debido a que el plan en referencia no se materializó, por falta de apoyo de la autoridad central en el Ministerio. Este plan de la CORMU nunca recibió sanción oficial.

En el resto de las ciudades del país, la CORMU operó exclusivamente en función del criterio del "uso potencial", dado que los planes de desarrollo urbano derivados de los llamados estudios de preinversión realizados en las principales ciudades del país fueron elaborados, en general, en una etapa relativamente posterior (en los dos últimos años de este periodo). Cabe señalar que el criterio del "uso potencial" aplicado por la CORMU tanto en Santiago como en el resto de las ciudades tenía que ver principalmente con la provisión de infraestructura para la zona y sólo en menor grado con el costo social --principalmente en lo referente al tiempo y los costos de transporte-- para los probables usuarios. La idea era tener en cuenta el precio de los terrenos más los costos del desarrollo urbano de los diferentes tipos de proyectos que se llevarían a cabo.

En los dos últimos años las condiciones cambiaron, básicamente como resultado del clima de creciente movilización social que precedió a la elección del candidato presidencial socialista Salvador Allende. La presión cada vez mayor ejercida sobre el Estado por agrupaciones de pobladores (habitantes de barrios de viviendas improvisadas) organizados por los partidos izquierdistas en las principales ciudades del país obligó a la CORMU a maximizar el número de "soluciones habitacionales" con presupuestos que permanecieron invariables. Prevalció el criterio del "costo directo", especialmente en el caso de los terrenos que la CORMU compró en una etapa posterior para el programa "Operación Sitio" (estos terrenos fueron asignados a pesar de la falta de servicios públicos, contraviniendo los mismos requisitos legales mínimos que había decretado el Estado para poner término a los casos de "loteos brujos" o urbanizaciones espurias, de los cuales el último y más "fructífero" había tenido lugar en 1967).

Al mismo tiempo, la generalización de las tomas organizadas de terrenos significó en la práctica la neutralización efectiva de cualquier criterio de selección de tierras vinculado a la idea de planificación del desarrollo urbano. Dentro del contexto de la filosofía social y política imperante en la época, la CORMU se vio obligada a comprar sitios que ya habían sido tomados o, como ocurrió también, ceder ante las demandas de los ocupantes ilegales y utilizar parte de sus propios terrenos para fines distintos de los que se habían previsto originalmente.

### 3. Modalidades de adquisición

La CORMU adquirió terrenos ya sea para uso inmediato (adquisición ex profeso) o como una manera de establecer reservas de tierras. Una estimación de los tres primeros años de funcionamiento de la CORMU muestra que el 50% de las tierras adquiridas se destinaron a reservas (Hardoy et al., 1968, p. 84). En cuanto a las modalidades de adquisición, hubo compras directas y expropiaciones, con un número relativamente importante de cesiones de tierras de propiedad de otras entidades públicas que pueden no haber estado necesariamente vinculadas a proyectos específicos. Cabe señalar que no es posible trazar una línea divisoria fina entre la compra y la expropiación, lo que se explica por el hecho de que incluso en el caso de las expropiaciones hay diferencias entre las expropiaciones convenidas (negociadas) y las expropiaciones litigiosas (no negociadas). Del mismo modo, hubo propietarios que, al no poder vender sus tierras por la complicada situación legal de sus títulos de propiedad, clamaban por una expropiación de la CORMU. En todo caso, lo que importa es que la política de la CORMU de adquisición de tierra fue respaldada por la autoridad para expropiar y la voluntad y determinación para usarla.

El procedimiento habitual consistió en que la CORMU compraba terrenos cuya superficie excedía las necesidades inmediatas, de modo que el resto podía pasar a formar parte de las reservas de tierra. Esta puede considerarse como una etapa de transición entre la modalidad de compras hechas ex profeso aplicada por el departamento encargado de comprar tierras de la Corporación de la Vivienda (corporación que se fusionó posteriormente con la CORMU cuando se creó esta última) y la modalidad deseada mediante la cual la mayor parte de las necesidades serían atendidas con tierras adquiridas con la debida anticipación. Esta última situación jamás se materializó, debido al breve período de existencia de la CORMU.

### 4. Modalidades de administración

En general, los terrenos adquiridos por la CORMU constituyeron propiedad pública salvo en aquellos casos en que la CORMU actuó como compradora en nombre de una empresa mixta (con participación de la CORMU y del sector privado) para propósitos específicos del proyecto que había dado lugar a esta sociedad. En casos como éste, la propiedad era conjunta. Del mismo modo, la CORMU realizó algunas compras en nombre de otras instituciones públicas o privadas (como cooperativas y organizaciones de residentes locales) para proyectos concretos. Los terrenos adquiridos también podían formar parte de la contribución de la CORMU a las sociedades constituidas con el sector privado o podían utilizarse para los propios proyectos de la CORMU.

## 5. Fuentes de fondos

La CORMU era una entidad pública, de carácter autónomo, que contaba con fondos propios. En principio, las fuentes de fondos eran variadas y las más importantes eran los fondos asignados por el gobierno central, los fondos asignados por el Ministerio de la Vivienda para la compra de tierra y los ingresos obtenidos de alquileres, ventas, comisiones y honorarios. Por consiguiente, todos éstos eran fondos públicos, excepto aquellos fondos provenientes de entidades privadas (en particular, las cooperativas y las organizaciones de residentes locales) que habían encargado a la CORMU que comprara terrenos en su nombre. Estos fondos públicos correspondían a dos categorías: "deudas incobrables" (contribuciones del gobierno central no susceptibles de recuperación) y fondos "rotatorios" (susceptibles de recuperación).

En la práctica, la CORMU era principalmente dependiente de las contribuciones generales hechas por el gobierno central. Debido a la falta de un sistema bien definido para obtener fondos distintos de los proporcionados por el presupuesto nacional, su actuación se vio dificultada, y se le impidió funcionar como eficaz mecanismo de provisión de las tierras necesarias para llevar a cabo los planes de vivienda y regular el proceso de desarrollo urbano (Organización de las Naciones Unidas, 1973, p. 67).

El hecho de que la experiencia de la CORMU fuera breve puede explicar en gran medida las deficiencias mencionadas. En 1968, Hardoy et al., (1968, p. 113) señalaron que los funcionarios ejecutivos de la CORMU esperaban elaborar una política para la recuperación de la plusvalía de las tierras de modo que en una etapa posterior se tornaran innecesarios los aportes en efectivo del gobierno central.

Hubo también algunos factores contextuales que explican la incapacidad de la CORMU para superar su dependencia respecto de los aportes del gobierno central. Por ley, la CORMU estaba facultada para pagar indemnización a los propietarios de los terrenos expropiados en forma de tierras (pertenecientes a la CORMU), bonos u otros bienes muebles o inmuebles. Sin embargo, tal vez la resistencia social y política a las prácticas de expropiación urbana (y la expropiación rural como en el caso de la reforma agraria que se aplicaba en esa época) fue suficientemente significativa para hacer impracticable el empleo de esta autoridad conferida por la Ley. La CORMU siempre pagaba al contado las tierras que expropiaba --un pago inicial del 20% y el resto a cinco años-- a valores determinados por comisiones especialmente designadas de tasadores independientes cuyas decisiones, según la CORMU, pecaban a veces de exceso de generosidad. Huelga decir que todo esto imponía también

limitaciones a la eficacia de la política de la CORMU de adquisición pública de tierra.

#### 6. Sistemas institucionales

En general, los terrenos eran adquiridos por la CORMU, como entidad pública autónoma que funcionaba a nivel nacional. Sin embargo, en algunos casos los terrenos fueron adquiridos por sociedades de la CORMU y del sector privado (específicamente, sociedades constructoras) o por sociedades de la CORMU y una municipalidad. Estos dos casos representaban empresas mixtas y entidades públicas autónomas, respectivamente, y eran organizaciones creadas especialmente para la ejecución de proyectos específicos y, por consiguiente, funcionaban a nivel local intraurbano.

#### 7. Variables contextuales

La experiencia de la CORMU tuvo lugar en el marco de un significativo aumento de la participación del Estado en la vida económica y social del país, que se produjo en forma paralela a un incremento radical de la participación y movilización políticas de la población. Dicha intervención del Estado fue especialmente marcada en el sector de los bienes raíces, ya sea mediante la ejecución de programas masivos de construcción de viviendas y programas para la distribución de sitios urbanos, o mediante la aplicación de políticas para la adquisición, el uso productivo y el control de las tierras urbanas. Esto fue acompañado por el rápido perfeccionamiento de los necesarios mecanismos legales y administrativos de formulación de políticas basados en la expropiación y los pronósticos del comportamiento del mercado de bienes raíces. Hubo también importantes progresos en el desarrollo del sistema nacional de planificación y en la creación de organismos mediadores para la coordinación sectorial. En la esfera urbana, esto significó el surgimiento de planes globales de desarrollo urbano y de algunos organismos importantes para la coordinación e integración intersectoriales de los niveles de planificación local y urbana. La CORMU constituyó, en este sentido, una experiencia muy provechosa.

MATRIZ DE METODOS, PROCEDIMIENTOS Y POLITICAS DE ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA

CORPORACION DE MEJORAMIENTO URBANO (CORMU)

1. OBJETIVOS	<p>REGULAR EL PRECIO DE LAS TIERRAS Y CONTROLAR LA ESPECULACION</p>	<p>PROPORCIONAR TIERRAS DE ACUERDO CON UN PLAN DE DESARROLLO URBANO PARA USOS ESPECIFICOS PARA USOS DIVERSOS</p>	<p>PROPORCIONAR TIERRAS PARA USOS ESPECIFICOS NO RELACIONADOS CON PLANES DE DESARROLLO URBANO</p>
2. CRITERIOS (para seleccionar las tierras que se adquirirán)	<p>CRITERIO DE LA LOCALIZACION (selección de zonas consideradas estratégicas en relación con un objetivo determinado)</p>	<p>CRITERIO DEL COSTO DIRECTO (adquisición del máximo de tierras por una determinada suma de fondos)</p>	<p>CRITERIO DEL USO POTENCIAL (adquisición de tierras susceptibles de usos específicos distintos de los actuales, minimizando las inversiones futuras en infraestructura y servicios o los costos sociales para usos futuros)</p>
3. MODALIDADES DE ADQUISICION	<p>EX PROFESO COMPRACION ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)</p>	<p>EXPROPIA-TRANSFERENCIA ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)</p>	<p>DERECHO SOCIEDADES CON PROPIETARIOS PRIVADOS PARA DESARROLLO O RENOVACION (reajustes, empresas de capital mixto, etc.)</p>
4. MODALIDADES DE ADMINISTRACION	<p>TRANSFERIBLES AL SECTOR PRIVADO CONTRIBUCION A SOCIEDADES CON EL SECTOR PRIVADO</p>	<p>TRANSFERIBLES A OTRAS INSTIT. PUBLICAS VENTA CESIONES</p>	<p>NO TRANSFERIBLES (para ser utilizadas por la institución compradora para sus programas)</p>
5. FUENTE DE FONDOS	<p>DEUDAS INCORPORABLES ROTATORIOS CREDITOS DEL GOBIERNO CENTRAL</p>	<p>BONOS O CERTIFICADOS EMITIDOS POR LA INSTITUCION COMPRADORA DE TIERRAS</p>	<p>CREDITOS DE BANCOS NACIONALES O EXTRANJEROS</p>
6. SISTEMA INSTITUCIONAL	<p>INSTITUCION PUBLICA</p>	<p>INSTITUCION PUBLICA AUTONOMA</p>	<p>INSTITUCION PUBLICA/PRIVADA</p>
NIVEL NACIONAL/URBANO-METROPOLITANO		NIVEL LOCAL INTRAURBANO	

## 8. Evaluación

La política de adquisición pública de tierra aplicada por la CORMU en el período comprendido entre 1965 y 1970 llena los que pueden ser los dos requisitos centrales para este tipo de experiencia, considerada dentro de un contexto de mercado: i) adquirir tierra para su uso futuro; y ii) mantener reservas de tierras a fin de ajustar los usos que se dan a las tierras a las estipulaciones del plan de desarrollo urbano y también para neutralizar la especulación y los consiguientes efectos negativos del elevado precio de las tierras sobre el desarrollo urbano. Sin embargo, esta política fue seriamente entorpecida por tres factores principales. En primer lugar, el contexto político-social permitió la aplicación de esta política sólo durante un breve plazo. En realidad, fue imposible avanzar más allá de la etapa inicial en la que --dada la necesidad urgente de terrenos destinados a importantes programas de vivienda-- la mayor parte de la adquisición de tierra se efectuó ex profeso. Fue por esta razón que sólo se aplicaron parcialmente las normas concernientes a la adquisición de tierra para uso futuro y la mantención de reservas de tierras, con los consiguientes impedimentos para el logro de los objetivos asociados (proporcionar terrenos con arreglo al plan, reprimir la especulación y controlar los precios de la tierra).

La presión y los cambios políticos registrados desde 1969 en adelante afectaron adversamente la política de la CORMU de adquisición de tierra. La lucha por obtener un lugar propio --reconocida por el Estado como un derecho que había de satisfacerse-- planteaba problemas urgentes que hacían impracticable adherirse a una política basada en la planificación (es decir, prever las tendencias del mercado y mantener reservas de tierras).

En segundo lugar, la dependencia respecto de los fondos fiscales perjudicó la capacidad de la CORMU para maniobrar. La escasez crónica de fondos y las restricciones relativas a sus usos estaban en abierta contradicción con el concepto de un organismo comprador de tierras dedicado a alcanzar objetivos de carácter social y, en gran medida, a competir con éxito con las fuerzas de mercado, previendo sus tendencias. Esta fue la razón por la que el éxito le fue esquivo: la CORMU, debido a la no disponibilidad de fondos rotatorios autogenerados, no pudo actuar en el mercado de bienes raíces con la misma libertad que los agentes privados.

Finalmente, el desfase cronológico en la formación de planes para el desarrollo urbano de diferentes ciudades y, en el caso de Santiago, las diferencias con respecto al desarrollo urbano que no se zanjaron jamás entre la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda y la CORMU fueron factores que contribuyeron a que se diluyera el

objetivo de adquisición de tierra de la CORMU: la provisión de tierras de conformidad con un plan de desarrollo urbano.

#### ESTUDIO DE CASO N° 4

### POLITICA DE ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA PARA LA CREACION DE CIUDAD GUAYANA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA POLITICA DE TIERRAS PARA PROYECTOS DE VIVIENDA (Corporación Venezolana de Guayana (CVG))

El proyecto masivo de Ciudad Guayana comprendía la combinación de dos esfuerzos:

i) La diversificación del desarrollo económico del país para reducir la dependencia de Venezuela respecto del petróleo, tarea abordada en la región de Guayana desde el comienzo del decenio de 1950 mediante la explotación de yacimientos de mineral de hierro por concesionarios estadounidenses, así como con el comienzo de la construcción de una acería en el río Orinoco y de represas para aprovechar al máximo el vasto potencial hidroeléctrico del río Caroní; y

ii) La formación de un polo urbano-industrial en la región a fin de restablecer el equilibrio de la concentración urbana central de Venezuela. Este objetivo fue explícitamente declarado en 1960 con la creación de la Corporación Venezolana de Guayana como entidad autónoma con amplios poderes para alcanzar estos dos objetivos.

De este modo, el diseño y la planificación de la creación de una nueva ciudad se convirtió en la más importante de las preocupaciones de la CVG. Los terrenos asignados para la construcción de la ciudad representaron una superficie de aproximadamente 24 km de longitud al sur del río Orinoco, en la confluencia de los ríos Orinoco y Caroní. La estrategia de desarrollo físico formulada por la CVG para la zona comprendía tres componentes principales (véase Penfold, 1969, pp. 436 y 437):

i) La estrategia de "ciudad única" tendiente a vincular de manera funcional y visual --mediante la construcción de la Avenida Guayana-- las diferentes actividades y elementos existentes en diferentes lugares dentro de la vasta superficie que cubriría Ciudad Guayana: entre otras, la acería en el extremo occidental, el principal asentamiento de población --San Félix-- al extremo oriental y, al centro, el pueblo minero construido por la Orinoco Mining Company --Puerto Ordaz-- y un trecho de tierras hermosas que se extendía de norte a sur a lo largo del Caroní, el río que divide toda la zona en dos partes;

ii) La estrategia de "asentamiento hacia el oeste", que consistía en alentar el asentamiento de la nueva población en la zona situada al oeste del río Caroní, donde se concentran las actividades productivas y comerciales y los lugares de trabajo en general. El propósito era restablecer el equilibrio de la distribución de la población al este y al oeste del río Caroní, cambiando la relación correspondiente a 1962 de 3 a 1 a favor del lado oriental a una relación de 1 a 2 a favor del lado occidental. Dado que el crecimiento demográfico previsto era igualmente alto (de 40 000 habitantes en 1960 a 220 000 en 1975), este objetivo se lograría, básicamente, influyendo en el asentamiento de los nuevos inmigrantes. De este modo, la política de tierra para la vivienda pasó a ser fundamental para el proyecto.

iii) La estrategia del "centro de la ciudad", que consistía en la construcción de un importante centro cívico y comercial en Alta Vista (una meseta relativamente elevada situada al oeste del río Caroní y un poco al sur de Puerto Ordaz) con el objetivo de reforzar el carácter de ciudad única de las actividades y asentamientos de la zona.

La estrategia de "asentamiento hacia el oeste" y la correspondiente política de tierra para el asentamiento de nuevos inmigrantes pronto se convirtieron en el talón de Aquiles de la totalidad de la estrategia de desarrollo urbano. A pesar de que los asentamientos del extremo oriental ya estaban rebasando hacia el oeste en la época en que se decidió la estrategia geográfica, en 1969 la relación de 3 a 1 a favor de la zona oriental imperante en 1962 permanecía inalterada aunque la población total se había duplicado (Penfold, 1969, p. 437).

Esto hacía incluso más difícil que se rebajaran los costos de transporte, que desde el comienzo se había estimado serían muy elevados al crecer la ciudad. Además, se debilitó el papel aglutinante asignado al centro cívico-comercial de Alta Vista, con el consiguiente perjuicio para los objetivos de la estrategia de ciudad única.

Por consiguiente, ese es el contexto dentro del cual se analiza la política de tierra de la CVG, especialmente en relación con la vivienda.

## 1. Objetivos

El principal objetivo de la política de tierra de la CVG era proporcionar las tierras necesarias para diferentes usos dentro de una estrategia de desarrollo físico formulada en estrecha asociación con la estrategia económica para la región. A fin de promover los usos planeados de las tierras, la CVG aplicó un sistema flexible de precios de las tierras, que comprendía precios subsidiados a fin de atraer actividades económicas

específicas y los precios cobrados a los constructores privados, fijados en relación con los niveles de ingresos de las personas para quienes se contruirían las casas.

Puede ser de interés señalar que la estrategia de desarrollo urbano preveía la integración urbana de todos los estratos sociales, sin excluir a los inmigrantes más pobres. A fin de evitar la proliferación y la consolidación de los barrios de viviendas improvisadas típicos de las ciudades latinoamericanas, la idea era ofrecer tierras a bajos precios y en condiciones razonables a esos inmigrantes de modo que, mediante programas de autoayuda, pudieran mejorar sus condiciones de vida.

Este objetivo general de regular el precio de las tierras fue complementado por el de la recuperación de la mayor parte de la plusvalía que sin duda generaría un proceso de planificación e inversión de esta magnitud, a fin de impedir que tales utilidades terminasen en manos de los especuladores privados.

## 2. Criterios

Una vez que la región de Guayana fue seleccionada para este importante proyecto de desarrollo económico y regional --en función de los recursos naturales disponibles y las condiciones de acceso-- el siguiente objetivo de la CVG fue adquirir toda la tierra situada dentro de la zona de la futura ciudad.

## 3. Modalidades de adquisición

La CVG adquirió con anticipación --mediante compras directas y transferencias de tierra de propiedad de otras entidades públicas-- prácticamente la totalidad de la superficie que sería ocupada por la futura ciudad, con la excepción de las tierras de la Orinoco Mining Company y las de propiedad de algunos pequeños propietarios situados cerca del pueblo minero de dicha compañía (Puerto Ordaz). Entre los activos de la Orinoco Mining Company se incluía una parte de los terrenos de Alta Vista, circunstancia que, en esa época, planteó un problema a la estrategia de desarrollo físico de la CVG respecto de la construcción del centro cívico y comercial.

Hubo también una modalidad ex profeso de adquisición de tierra, que fue aplicada por la CVG. Consistió en la expropiación de los "barrios de viviendas improvisadas", la que se llevó a cabo con la intención de pagar indemnización a los residentes más pobres y reinstalarlos en zonas adecuadas donde se esperaba que las familias interesadas construyeran sus hogares permanentes. Por consiguiente, en este caso particular la adquisición de terrenos tenía el objetivo de impedir los usos inconvenientes de la tierra.

#### 4. Modalidades de administración

En la creación de Ciudad Guayana se asignó un papel muy importante a las modalidades para la administración de las tierras previamente adquiridas por la CVG. Cabe tener presente que la tarea de administrar las tierras de propiedad pública representaba una pesada carga para la CVG, que tenía que preocuparse de muchos otros asuntos. Muy temprano en el proceso las opiniones se encontraban divididas en dos campos opuestos: las que estaban a favor de la propiedad privada de las tierras y las que favorecían la propiedad pública (véase Rodwin, 1972, pp. 95 y 96). Entre los argumentos esgrimidos a favor de la primera posición figuraban la carga administrativa que representaba para la CVG la administración de una superficie tan vasta de tierra, los problemas con que tropezarían los agentes privados en la obtención de créditos para financiar las mejoras sin recurrir al uso de las tierras como garantía y la necesidad de mejorar la imagen de Ciudad Guayana como ciudad de propiedad del gobierno, dado que esto podría desalentar la afluencia de capital. Entre los argumentos a favor de la segunda posición se incluían las posibilidades ofrecidas por la estrategia de propiedad pública --como consecuencia del aumento del valor de la tierra-- de recuperar no sólo las inversiones originales de la CVG que demandaran las obras sino también la plusvalía, que muy a menudo excede la inversión original, y de mantener el control sobre el uso de las tierras, evitando de este modo demasiada intervención por parte del Concejo Local, encargado de la administración de los reglamentos de zonificación y construcción --lo que no proporcionaba garantía alguna de coordinación apropiada. Al final, la CVG optó por una política flexible que sirviera el doble propósito de recuperar la plusvalía y utilizar las fuerzas de mercado, en vez de oponerse a ellas. Los terrenos destinados a fines comerciales e industriales y las zonas residenciales más codiciadas permanecieron en manos de la CVG para ser arrendadas a los probables usuarios. El resto de la tierra se vendió sujeta a restricciones en su uso e incluso a la condición de que el título de propiedad se transferiría solamente una vez finalizadas las mejoras estipuladas. En general, la tierra se vendió sólo cuando fue necesario para acelerar la urbanización, y la CVG, con la finalidad de retener para su propio uso parte de la plusvalía derivada del aumento del valor de las tierras, se abstuvo de vender algunos sitios estratégicamente ubicados.

Por lo que se refiere a tierras para la vivienda, es interesante señalar la política de asentamientos para inmigrantes que se aplicó mediante el establecimiento de "zonas de recepción". Esto se hizo a fin de recibir las corrientes masivas de inmigrantes pobres que agravaron el problema de la existencia de grandes zonas de asentamiento no planificado. En gran medida, la estrategia de "asentamiento hacia el oeste" consistió en ofrecer a los asentados de hecho una reubicación adecuada dentro

de la ciudad, prestando debida atención a la preservación de la necesaria relación sitio-comunidad-ciudad. La existencia de esta relación y la garantía del derecho de propiedad, junto con la asistencia técnica y financiera para los programas de autoconstrucción, aseguraban que las cabañas o chozas iniciales serían reemplazadas o mejoradas.

Dentro de estas "zonas de recepción", los sitios eran arrendados a los nuevos residentes hasta que la cabaña original era reemplazada por un vivienda adecuada, oportunidad en que tenía lugar la venta. Este procedimiento se utilizó para impedir la especulación con las tierras.

En términos generales, la administración de la tierra por la CVG fue motivada por la preocupación de cerciorarse de que el uso que se hiciera de las tierras correspondiera al que se había planteado originalmente para la ciudad.

#### 5. Fuente de fondos

Las tierras que se utilizarían para el proyecto de Ciudad Guayana fueron compradas por la CVG con fondos que cabe presumir fueron anticipados por el tesoro público. Como se trató de una compra única, no es pertinente hablar de un fondo rotatorio para la compra pública de tierras, a pesar de que la CVG aplicó una política de tierra que incorporaba el objetivo de recuperar parte de la plusvalía generada por sus proyectos e inversiones.

#### 6. Sistema institucional

La CVG es un organismo público autónomo que funciona a nivel regional y urbano-metropolitano. Es interesante señalar que el desarrollo de la región de Guayana planteó el clásico dilema de planificación regional de tener que escoger entre llevar a cabo la tarea mediante la acción coordinada de muchas oficinas públicas o mediante una organización única dotada de amplias facultades ejecutivas. La pasada experiencia de Venezuela, en general negativa, en lo que se refiere a la coordinación interinstitucional inclinó la balanza en favor de la segunda alternativa, dando origen de esta manera a la CVG (Friedman, 1966).

#### 7. VARIABLES CONTEXTUALES

La política de adquisición pública de tierra aplicada en Ciudad Guayana fue muy avanzada y representó una experiencia notable en América Latina. Entre las variables contextuales que contribuyeron a esta experiencia, vale la pena señalar las siguientes:

i) La disponibilidad de recursos económicos por parte del Estado venezolano, gracias a las exportaciones de petróleo;

ii) La importancia que se asignó al desarrollo regional como medio de superar la marcada concentración urbano-industrial existente en los países latinoamericanos, fenómeno que se asocia generalmente con el subdesarrollo. En el caso particular de la región venezolana de Guayana, la opinión pública estaba abiertamente en favor de este plan de desarrollo regional, que en gran medida encarnaba las expectativas de progreso de toda la nación;

iii) El hecho de que este proyecto, que incluía la construcción de una nueva ciudad, facilitaba considerablemente la aplicación de la política de tierra antes descrita y, especialmente, la compra anticipada de prácticamente la totalidad de la superficie que se utilizaría en el proyecto, haciendo posible de este modo mantener importantes reservas de tierras. Cabe señalar que en el resto de Venezuela --especialmente en Caracas--, a fin de asegurar la ejecución de sus planes de vivienda, el Estado se ha visto obligado a comprar tierras a los precios muy elevados que imperan con frecuencia en los mercados donde la especulación es común. Ha sido imposible adoptar las medidas necesarias para controlar la especulación y los aumentos de precio de las tierras, debido al poder y la resistencia de los inversionistas en bienes raíces.

En todo caso, el hecho de que ésta fuera prácticamente una tierra "virgen" puede explicar por qué el sector público tropezó con demasiados problemas graves al comprar casi la totalidad de los terrenos necesarios para Ciudad Guayana, pero no explica el éxito logrado por el sector público al mantener bajo control el desarrollo urbano de una ciudad durante un período tan prolongado mediante la administración directa de los terrenos y neutralizar la especulación en forma muy significativa. Dos hechos muy estrechamente relacionados pueden ofrecer una explicación alternativa: un contexto de planificación integral y el apoyo público generalizado.

Entre las variables contextuales que tuvieron un efecto negativo sobre la política de tierra de la CVG figuran las siguientes: i) un acelerado crecimiento de la población que desde el comienzo mismo hizo insuficientes las políticas habitacionales y la creación de nuevos asentamientos; ii) la persistencia de problemas de coordinación interinstitucional e intersectorial, especialmente entre el Concejo Local y la CVG; y iii) las restricciones que impone la ley venezolana a las operaciones de arriendo, que hacen difícil controlar el uso de la tierra: un arriendo se encuentra prácticamente limitado a un plazo de cinco años, mientras que es discutible la legalidad de una opción para renovar por otro período en las condiciones previamente convenidas (Doebeler, 1969).

## 8. Evaluación

Este estudio de caso muestra que la adecuada administración de la tierra es tan importante como el proceso efectivo de adquisición. La sola adquisición no garantiza que se alcanzarán los objetivos cuando incorporan el concepto de reservas de tierras dentro de un plan de desarrollo urbano y el control de la especulación y los precios. De este modo, la modalidad adoptada para la administración de tierras públicas se convierte en un asunto clave.

Tal vez la principal deficiencia de la política de tierra de la CVG radique en el fracaso relativo de la estrategia del "asentamiento hacia el oeste". Esto puede atribuirse en parte a la lentitud con que se llevó a cabo la distribución de las tierras, con el resultado de que la demanda superó los programas. En 1966 la situación fue evaluada en la siguiente forma: "Los procedimientos administrativos han retrasado el programa de asentamiento en una cifra más o menos equivalente a la mitad de la frecuencia de llegada de nuevos colonos ... el programa ha sido responsable de la localización al azar de 1 500 cabañas" (Corrada, 1966). En consecuencia, la provisión de reservas de tierras no constituyó obstáculo. Del mismo modo, las dificultades con que tropezó la estrategia de "asentamiento hacia el oeste" pueden haberse debido a otras causas todavía por investigar, que tal vez contribuyeron al hecho de que las tendencias de localización en favor de la zona oriental imperantes hasta 1969 permanecieran todavía sin variar a pesar de las importantes inversiones realizadas en el oeste y los incentivos que la política de tierras ofrece para radicarse al oeste del río Caroní.

MATRIZ DE METODOS, PROCEDIMIENTOS Y POLITICAS DE ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA

CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA (CVG)

1. OBJETIVOS	REGULAR EL PRECIO DE LAS TIERRAS Y CONTROLAR LA ESPECULACION	<p>PROPORCIONAR TIERRAS DE ACUERDO CON UN PLAN DE DESARROLLO URBANO</p> <p>PARA USOS ESPECIFICOS PARA USOS DIVERSOS</p>	<p>PROPORCIONAR TIERRAS PARA USOS ESPECIFICOS NO RELACIONADOS CON PLANES DE DESARROLLO URBANO</p>
2. CRITERIOS (para seleccionar las tierras que se adquirirán)	CRITERIO DE LA LOCALIZACION (selección de zonas consideradas estratégicas en relación con un objetivo de terminado)	CRITERIO DEL COSTO DIRECTO (adquisición del máximo de tierras por una determinada suma de fondos)	CRITERIO DEL USO POTENCIAL (adquisición de tierras susceptibles de usos específicos distintos de los actuales, minimizando las inversiones futuras en infraestructura y servicios o los costos sociales para usos futuros)
3. MODALIDADES DE ADQUISICION	<p>EX PROFESO</p> <p>COMPRACION EXPROPIACION TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)</p>	<p>COMPRACION EXPROPIACION TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)</p> <p>DERECHO DE PREFERENCIA</p>	<p>POR ANTICIPADO</p> <p>SOCIEDADES CON PROPIETARIOS PRIVADOS PARA DESARROLLO O RENOVACION (reajustes, empresas de capital mixto, etc.)</p>
4. MODALIDADES DE ADMINISTRACION	<p>TRANSFERIBLES</p> <p>AL SECTOR PRIVADO</p> <p>CONTRIBUCION A SOCIEDADES CON EL SECTOR PRIVADO</p>	<p>TRANSFERIBLES</p> <p>A OTRAS INSTITUCIONES PUBLICAS</p> <p>VENTA</p> <p>CESIONES</p>	<p>NO TRANSFERIBLES (para ser utilizadas por la institución compradora para sus programas)</p>
5. FUENTE DE FONDOS	<p>FONDOS PUBLICOS</p> <p>"DEUDAS INCORPORABLES"</p> <p>ROTATORIOS DEL GOBIERNO CENTRAL</p>	<p>BONOS O CERTIFICADOS EMITIDOS POR LA INSTITUCION COMPRADORA DE TIERRAS</p> <p>FONDOS PRIVADOS</p>	<p>ACCIONES EN SOCIEDADES COMPRADORAS DE TIERRAS PUBLICAS/ PRIVADAS</p> <p>CREDITOS DE BANCOS NACIONALES O EXTRANJEROS</p>
6. SISTEMA INSTITUCIONAL	<p>INSTITUCION PUBLICA</p> <p>NIVEL NACIONAL/URBANO-METROPOLITANO</p>	<p>INSTITUCION PUBLICA AUTONOMA</p> <p>INSTITUCION PUBLICA/PRIVADA</p>	<p>INSTITUCION PUBLICA/PRIVADA</p> <p>NIVEL LOCAL INTRAURBANO</p>

### Capítulo III

#### DIRECTRICES PARA LA ACCION

En el presente capítulo se analizarán en primer término las características pertinentes de una política óptima de adquisición pública de tierra. En segundo lugar, se resumirán las principales restricciones que impiden la materialización de esas características óptimas, restricciones que se han examinado en el presente informe. Finalmente, se examinarán varias directrices pragmáticas orientadas a reducir la discrepancia entre la realidad y la política óptima.

##### 1. Una política óptima

Cinco características principales conforman una política deseable de adquisición pública de tierra capaz de alcanzar los dos objetivos centrales de las políticas de tierra urbana en economías donde la tierra está sujeta a las condiciones del mercado: la vinculación del desarrollo urbano a un plan y el control de la especulación con la tierra (véanse los objetivos variables en la matriz infra).

La consideración de esta alternativa óptima --que difícilmente podría llevarse a la realidad, por lo menos en América Latina-- parece ser sumamente conveniente desde un punto de vista metodológico. En primer lugar, permite evaluar la discrepancia entre las experiencias individuales y la alternativa óptima e identificar las restricciones a las que se debe esta discrepancia. En segundo lugar, el análisis de las relaciones existentes entre estas características permite evaluar hasta dónde la ausencia de una o más de ellas afecta la calidad de toda la política.

Estas características principales y sus vinculaciones son las siguientes:

##### a) Adquisición anticipada

Las reservas de tierras se pueden limitar a las necesidades futuras del sector público o pueden perfectamente superar esas

necesidades. En el primer caso, las reservas corresponderán al pronóstico de necesidades de tierras por parte de las instituciones pertenecientes al sector público. Esto hará que sea posible: i) obtener tierras a un precio más barato que el cotizado para las compras hechas ex profeso (véase la matriz, flecha 1); ii) reservar tierras en lugares específicos para los usos públicos planificados, impidiendo de este modo que se materialicen los usos indeseables en el período intermedio (flecha 2); y iii) disminuir la necesidad de utilizar el mecanismo de expropiación como método para obtener tierras a precios baratos, en cuyo caso no surgiría la resistencia generalmente relacionada con la aplicación de este procedimiento (flecha 3). En el segundo caso, las reservas superan las necesidades de tierras del sector público, y parte de los terrenos pueden asignarse al sector privado, lo que supone ventajas adicionales (véase "adquisición anticipada para transferencias").

b) Adquisición planificada

La adquisición pública de tierra relacionada con un plan de desarrollo urbano hace posible dar una proyección temporal y urbana de más largo plazo a la acción del Estado en este campo. No sólo se atiende a las necesidades específicas de tierras sino que también se puede hacer un aporte a la consolidación del patrón de desarrollo urbano deseado. En segundo lugar, los vínculos con un plan de desarrollo urbano permiten la aplicación del criterio de la "localización" para la adquisición de tierra (flecha 4), así como de los criterios para la administración de la tierra ya adquirida (flecha 5).

c) Adquisición anticipada para transferencias

Cuando se adquiere más tierra que la que necesita el sector público, ello se hace para transferirla al sector privado, ayudando de este modo muy significativamente a: i) controlar la especulación y los precios, ya sea porque la tierra se vende a un precio barato o porque se vende la tierra cercana a proyectos de inversión pública para recuperar la plusvalía generada (flecha 6); y ii) reforzar el plan de desarrollo urbano en la medida en que se haga que la transferencia barata de tierra al sector privado --mediante venta o arriendo-- dependa de que se cumpla con los usos estipulados en el plan (flecha 7).

MATRIZ DE METODOS, PROCEDIMIENTOS Y POLITICAS DE ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA

ALTERNATIVA OPTIMA

1. OBJETIVOS	REGULAR EL PRECIO DE LAS TIERRAS Y CONTROLAR LA ESPECULACION	PROPORCIONAR TIERRAS DE ACUERDO CON UN PLAN DE DESARROLLO URBANO	PROPORCIONAR TIERRAS PARA USOS ESPECIFICOS NO RELACIONADOS CON PLANES DE DESARROLLO URBANO
2. CRITERIOS (para seleccionar las tierras que se adquirirán)	CRITERIO DE LA LOCALIZACION (selección de zonas consideradas estratégicas en relación con un objetivo de terminado)	CRITERIO DEL COSTO DIRECTO (adquisición del máximo de tierras por una determinada suma de fondos)	CRITERIO DEL USO POTENCIAL (adquisición de tierras susceptibles de usos específicos distintos de los actuales, minimizando las inversiones futuras en infraestructura y servicios o los costos sociales para usos futuros)
3. MODALIDADES DE ADQUISICION	EX PROFESO COM-EXPROPIACION TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	POR ANTICIPADO COM-EXPROPIACION TRANSFERENCIAS ENTRE INSTITUCIONES (PUBLICAS)	DERECHO SOCIEDADES CON PROPIETARIOS PRIVADOS PARA DESARROLLO O RENOVACION (reajustes, empresas de capital mixto, etc.)
4. MODALIDADES DE ADMINISTRACION	TRANSFERIBLES AL SECTOR PRIVADO CONTRIBUCION A SOCIEDADES CON EL SECTOR PRIVADO	VENTA A OTRAS INSTITUCIONES PUBLICAS	NO TRANSFERIBLES (para ser utilizadas por la institución compradora para sus programas)
5. FUENTE DE FONDOS	FONDOS PÚBLICOS DEUDAS INCORPORABLES ROTATORIOS DEL GOBIERNO CENTRAL	FONDOS PRIVADOS ACCIONES EN SOCIEDADES COMPRADORAS DE TIERRAS PUBLICAS/PRIVADAS	CREDITOS DE BANCOS NACIONALES O EXTRANJEROS
6. SISTEMA INSTITUCIONAL	INSTITUCION PUBLICA	INSTITUCION PUBLICA AUTONOMA	INSTITUCION PUBLICA/PRIVADA
NIVEL NACIONAL/URBANO-METROPOLITANO		NIVEL LOCAL INTRAURBANO	

d) Adquisición autofinanciada

La posibilidad de dar un carácter permanente a la adquisición anticipada de tierra está condicionada en gran medida por la disponibilidad de recursos. Por consiguiente, sería interesante fomentar la formación de fondos rotatorios públicos y atraer fondos privados para financiar la adquisición de terrenos (flechas 8 y 9). Cuando existe demasiado dependencia respecto de las contribuciones del gobierno central, la adquisición difícilmente puede ir más allá de la modalidad de compras ex profeso que está orientada hacia la satisfacción de las necesidades inmediatas. Del mismo modo, la disponibilidad de recursos independientes puede favorecer el criterio del "uso potencial" --más bien que el de los "costos directos"-- para la adquisición de tierra.

e) Adquisición obligatoria

El postulado de que la adquisición anticipada hace posible que se evite recurrir a la expropiación es algo relativo. El propietario de la tierra puede prever también usos futuros de las tierras y puede aumentar su precio, que es precisamente en lo que consiste la especulación con la tierra. Esto se hace incluso más evidente cuando existe un plan de desarrollo urbano. En ese caso, se pueden considerar dos posibles líneas de acción: i) mantener el plan en secreto --lo que puede resultar impracticable ya que impediría su análisis y evitaría que el plan obtuviera el necesario respaldo público; y ii) poseer la autoridad necesaria para llevar a cabo las expropiaciones y la voluntad de utilizar la expropiación como un medio de conseguir tierras en los lugares precisos y a precios razonables. La anticipación y la planificación (características a) y d)) pueden, en gran medida, impedir el uso del mecanismo de expropiación pero, al mismo tiempo, parece ser necesario que la adquisición sea respaldada por la amenaza de expropiación. Esa es la razón por la que este tipo de adquisición ha sido llamada "obligatoria". Sin embargo, cabe tener presente que la sola autoridad para expropiar --sin la anticipación y la planificación-- no constituye ninguna garantía de un buen método de adquisición de terrenos. A este respecto, baste con mencionar el fracaso de la reforma urbana en Bolivia (1954).

2. Limitaciones

Los obstáculos que tienen que superar los países de la región antes de lograr el pleno éxito en la aplicación de la política óptima antes mencionada ya han sido examinados en el presente informe. Lo que figura a continuación es un breve resumen de ellos. La posibilidad de consolidar la aplicación de la adquisición anticipada de terrenos está limitada por: i) la urgencia del problema de la vivienda y la presión social por los terrenos, lo que implica una amenaza permanente de invasión de

los "bancos" de tierras públicas; ii) los intereses privados poderosos y políticamente influyentes que se dedican a la especulación con las tierras y que sin duda serían afectados por la aplicación de la modalidad de anticiparse a las tendencias del mercado; y iii) la falta crónica de fondos del sector público.

La posibilidad de aplicar la adquisición planificada de terrenos puede estar sujeta a las siguientes limitaciones: i) carencia de planes de desarrollo urbano; ii) falta de coordinación interinstitucional dentro del sector público; iii) falta de sistemas de información; y iv) resistencia ideológica a la planificación.

La posibilidad de llevar a cabo la adquisición autofinanciada de tierra en América Latina es remota debido a que: i) las necesidades sociales urgentes obligan al sector público a utilizar todos los recursos escasos de que dispone para satisfacer las demandas cotidianas y hacen imposible asignar recursos para la formación de fondos rotatorios que se utilizarían en la adquisición de tierra; y ii) la baja capacidad de pago de muchos de los probables beneficiarios de una política de adquisición pública de tierra hace difícil la recuperación de los fondos invertidos.

La aplicación de la adquisición obligatoria ha resultado ser casi irrealizable en América Latina, lo que, sin duda, se debe al hecho de que la región tiene economías débiles donde son muy raras las opciones seguras de inversión productiva. A fin de compensar esta deficiencia, los inversionistas, grandes y pequeños por igual, recurren a las inversiones en tierras. En consecuencia, no existen ni los mecanismos legales ni la voluntad política para la aplicación generalizada de la expropiación o para que la expropiación se convierta en una medida coercitiva eficaz para respaldar la adquisición pública de terrenos. Existen muchos reglamentos de expropiación cuya fuerza es anulada por las series de restricciones que generalmente los acompañan, así como muchas mociones que no han sido aprobadas (o han sido neutralizadas) por el poder legislativo.

Se debería reevaluar la importancia absoluta y relativa de estas diferentes restricciones dentro del contexto de la actual crisis económica y de los procesos de regreso a la democracia de América Latina. Por ejemplo, los intereses económicos vinculados al mercado de tierras se han debilitado debido a que la recesión ha tendido a erosionar los fundamentos de la especulación: el crecimiento económico y la demanda agregada, que hacen aumentar el valor de las tierras. Asimismo, es probable que disminuya la resistencia ideológica a la planificación, considerando que: i) en opinión de la mayoría de la población, la crisis económica parece estar estrechamente relacionada con la aplicación de modelos liberales e incluso ultraliberales en la región; ii) para paliar los efectos de la crisis, el Estado ha tenido que

desempeñar un papel gradualmente más activo ayudando a los sectores económicos más gravemente afectados; y iii) se ha producido un aumento de la participación social asociada con el retorno a la democracia, que favorece las soluciones pragmáticas y la formación de un consenso de las fuerzas sociales y políticas.

Sin embargo, existen también algunas limitaciones que se tornan más serias dentro de este nuevo contexto. Tal es el caso de la falta de fondos. También es probable que se haga más fuerte la presión social por las tierras, lo que puede ocurrir debido a que emergen a la superficie las demandas reprimidas y los déficit acumulados resultantes de la combinación liberalismo-gobierno autoritario. Sin embargo, otro aspecto que ha de tenerse en cuenta es que el nuevo contexto puede facilitar el encauzamiento de estas demandas por procedimientos que son incompatibles con los esquemas de planificación (invasiones de terrenos, asignaciones ilegales de tierras).

### 3. Directrices pragmáticas para la acción

El análisis de la tradición no muy significativa de adquisición pública de tierra en América Latina y de la fuerza de las limitaciones existentes apunta hacia la conclusión obvia de que las perspectivas de acción deben concentrarse en lo que es viable y no en lo que debería hacerse. El problema no consiste en la falta de ideas y soluciones técnicas sino en la viabilidad de la aplicación y la materialización. Por esta razón se sugieren dos directrices pragmáticas como marco para los esfuerzos futuros respecto de la adquisición pública de terrenos en los países de la región.

i) Enfoque etapa por etapa. Se debería intentar gradualmente ajustar la acción a las características deseables de las políticas de adquisición pública de tierra enumeradas en la primera sección de este capítulo, prestando la debida atención a la importancia de las diferentes limitaciones ya mencionadas. Las medidas parciales adoptadas no deben entenderse como "hacer todo lo posible" sino como parte de una estrategia de aproximación hacia el fin deseado. Por consiguiente, se debe hacer hincapié en sus posibilidades como medidas de "punta de lanza". Por ejemplo, las medidas respectivas podrían generar efectos de demostración o ayudar a establecer capacidades administrativas en las instituciones públicas, que más tarde contribuirían a una mayor aproximación a la alternativa óptima.

ii) Conciliación de intereses. Dado que muchos de los obstáculos que se oponen a la aplicación de las políticas de tierra más avanzadas se originan en los intereses conflictivos del Estado, los propietarios de las tierras y los usuarios, se debe hacer un esfuerzo para conciliar esos intereses. La crisis económica y el proceso de redemocratización ofrecen nuevas

perspectivas en este sentido. La mayoría de los nuevos gobiernos resultantes de los procesos de regreso a la democracia cuentan con el apoyo de diversos grados de unificación social y consenso de las fuerzas políticas. Esto es relativamente nuevo en América Latina. Lo que tradicionalmente ha ocurrido es que la democracia ha subrayado la competitividad entre ideologías y proyectos sociales, y que el componente consenso --que es lo que garantiza la estabilidad de los sistemas democráticos-- es el eslabón más débil de la cadena. En cuanto a las tierras urbanas, ha habido algunas experiencias de políticas y conciliación de intereses que han logrado éxito y que, sin embargo, no han tenido ninguna recuperación en América Latina, como ha sido el caso de los "reajustes" para las nuevas urbanizaciones y de las empresas de capital mixto para la renovación urbana.

#### A. LA ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA Y EL CONTEXTO DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Considerando el conjunto de limitaciones reseñadas anteriormente, los cambios en la relación entre la adquisición de tierra y el desarrollo producidos por la crisis económica y los procesos relacionados con la democratización, y el carácter aislado de las pocas experiencias en la esfera de la adquisición pública de tierra en América Latina, se propone la siguiente recomendación global:

Diseñar y llevar a la práctica una serie coherente de políticas para la adquisición pública de tierra, que sea incremental en sus fines y conciliadora en sus medios.

Esta recomendación global y la serie de recomendaciones específicas que genera --y que se enumeran en las siguientes secciones-- están dirigidas hacia los problemas urbanos que son comunes a los países comprendidos en la región, y que son en todo caso los más apremiantes, a saber:

- i) una necesidad creciente y no satisfecha de tierras y viviendas;
- ii) patrones urbanos distintamente centralizados y segregados y una extensión urbana no controlada; y
- iii) especulación generalizada con las tierras.

La estrategia en que se basa esta recomendación global consiste, apropiadamente, en abordar estos problemas en forma incremental. En otras palabras, un objetivo primario es producir un aumento cuantitativo de la cantidad de tierras disponibles para viviendas. En la segunda etapa, se agrega un objetivo secundario: la provisión de tierras de conformidad con un plan de desarrollo urbano. Finalmente, en una tercera etapa el objetivo sería encauzar las tierras proporcionadas por el Estado hacia el

mercado abierto a fin de ejercer un cierto grado de control sobre los precios y la especulación.

El logro de los objetivos precedentes tendría una repercusión positiva sobre el logro de otros objetivos. Por ejemplo, el logro del objetivo de la tercera etapa --control de la especulación y regulación de los precios-- ayudaría a aumentar la cantidad de tierra disponible para satisfacer las demandas que surgieran de la subsiguiente expansión urbana. Por esta razón, no se debe considerar lineales a las etapas, o sea que una etapa siga o reemplace a la otra, sino como una superimposición acumulativa de nuevos objetivos y tareas.

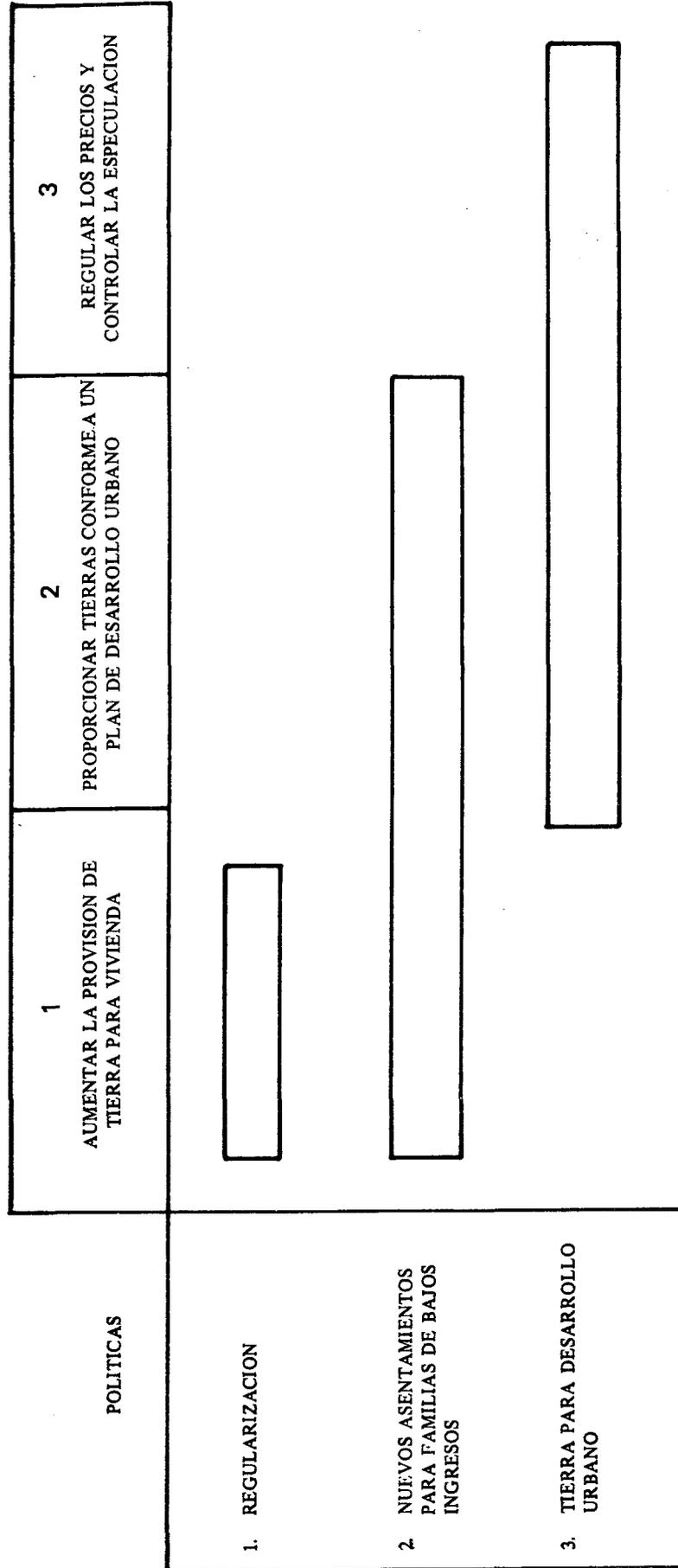
El gráfico 1 muestra las políticas recomendadas en relación con las tres etapas previstas.

Grandes secciones de las ciudades de América Latina son irregulares en lo que se refiere a la tenencia y propiedad de la tierra. En esas zonas los títulos de propiedad son inexistentes, debido a que los terrenos han sido ilegalmente ocupados o han sido asignados haciendo caso omiso de las normas legales de urbanización. La falta de títulos de propiedad de un gran número de familias pobres asentadas en ciudades, junto con el volumen considerable de necesidades no satisfechas de tierra y vivienda, han determinado que el principal objetivo de la primera etapa sea el de proporcionar legalmente tierra en cantidades suficientes y mediante métodos tales que, en primer lugar, se desaliente la ocupación ilegal o la asignación ilegal en el futuro, y, en segundo lugar, se otorguen las garantías necesarias para un hábitat progresivo y autosostenido. De paso, esto contribuiría, hasta cierto punto, al control de la especulación (un objetivo de tercera etapa) al poner término a las asignaciones ilegales de tierras.

Además, desalentando la ocupación y asignación ilegales de terrenos se evitaría el empeoramiento de los problemas de estructura urbana que son causados por estas irregularidades.

Hasta que se logre un control significativo de la ocupación y asignación ilegales de tierras, no es factible considerar la posibilidad de formar bancos de tierras controlados por el Estado que no sean los que tienen por finalidad proporcionar tierras destinadas a viviendas para familias de bajos ingresos (por ejemplo, bancos de tierra para inversión y servicios públicos, o para usos privados distintos de la vivienda de bajo costo).

Gráfico 1  
ETAPAS Y OBJETIVOS



La política de regularización de las tierras se aplica evitando, siempre que sea posible, los planes de despeje de tierras, debido al daño social que causan. Ocurre a menudo que las familias de los asentamientos urbanos regulares hacen algún tipo de inversión de capital; asimismo, crean redes sociales y económicas de supervivencia --cuya importancia es señalada cada vez más en estudios, especialmente de antropólogos-- que en su totalidad se pierden o destruyen con los planes de despeje. Sin embargo, por razones geomorfológicas (laderas empinadas, zonas expuestas a inundaciones, etc.) que se relacionan con elevados costos de urbanización, algunos despejes son inevitables. En la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos, se debe tener en cuenta la provisión de tierras para familias o grupos afectados por planes de despeje.

Por otra parte, la regularización podría combinarse también con la remodelación de un asentamiento, con la finalidad de aumentar la densidad de una zona mediante el asentamiento legal, no sólo de las familias que ocupan los terrenos, sino también de las personas "sin hogar" que viven allí como "arrendatarios informales" o subarrendatarios.

La segunda etapa --a pesar de la continuación de la política de regularización-- se inicia con la elaboración de un plan físico de desarrollo urbano. En virtud de dicho plan, la adquisición pública de tierra --especialmente en lo que se refiere a la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos-- está sujeta a consideraciones no sólo de cantidad sino también de localización. Además, semejante plan proporcionaría un nuevo criterio para decidir sobre el despeje de asentamientos irregulares cuando reserva esa tierra para otros usos.

Al disponerse de un plan físico, es lógico establecer un banco de tierras controlado por el Estado que reserve sitios para usos públicos (política de tierras para desarrollo urbano). El plan proporciona información sobre zonas en que se necesitan tierras para inversión y propósitos públicos; por consiguiente, esos terrenos no deberían estar disponibles para que el sector privado los destinara a otros usos. Un banco de tierras de esta índole no se puede establecer en una etapa anterior, no sólo porque requiere la existencia de un plan, sino debido también al peligro de la ocupación ilegal de la tierra.

Este tipo de banco de tierras tendría también el efecto de controlar la especulación, aunque sus efectos sean limitados. Cuando el Estado adquiere tierras de antemano para sus proyectos de inversión urbana, puede obtener mejores precios y de esta manera esa tierra no estará sujeta a posibles prácticas especulativas.

En la tercera etapa se incluye una finalidad más ambiciosa en lo que se refiere a la lucha contra la especulación. Esta etapa permite al Estado adquirir más tierra que la que necesita para sus programas de inversión contenidos en el plan físico de desarrollo urbano y transferir con posterioridad este exceso de tierra al sector privado. Los objetivos específicos de este tipo de actividad son los siguientes: i) regular los precios de la tierra; ii) hacer concordar los usos privados de la tierra con el plan; y iii) recuperar la plusvalía originada por las inversiones públicas.

El tipo de intervención del Estado en que se basa la recomendación global tiene por finalidad: i) proporcionar tierra a quienes no tienen acceso al mercado oficial de la tierra y la vivienda; ii) permitir que el mercado de tierras del sector privado extienda sus actividades a los grupos que hasta ahora han estado excluidos de él; iii) proporcionar tierras baratas para programas de inversión pública; y iv) desalentar los aumentos de precio de la tierra, además de tratar de alcanzar otros objetivos mencionados en la tercera etapa. Obviamente no se trata de un intento de reemplazar las fuerzas del mercado por la planificación; la idea es proporcionar soluciones donde no funcionan las fuerzas del mercado (lo que significa aproximadamente el 50% de las necesidades de tierras residenciales en las ciudades latinoamericanas). Al mismo tiempo, las políticas de adquisición pública de tierra tienen por finalidad aumentar la eficacia del mercado (en cuanto a alcance social) y lograr los propósitos de eficiencia y equidad relacionados con los precios de la tierra y con la distribución del aumento del valor de la tierra.

Respecto a la práctica de expropiación, su uso se mantendrá en un nivel mínimo. Hay dos razones para esta medida: i) no es políticamente viable, por lo menos al principio, llevar a cabo extensas expropiaciones; y ii) la expropiación no es compatible con la idea de conciliar intereses. La estrategia en que se basa la recomendación global es --mediante una serie de etapas con objetivos incrementales-- definir objetivos específicos según sea necesario, teniendo presentes los intereses comunes de diferentes grupos.

Durante la primera etapa, las expropiaciones se llevarán a cabo solamente con arreglo a la política de regularización. Esta medida tendrá efectos negativos para los comerciantes ilegales en tierras, pero beneficiará a los "asentados" y a los propietarios de terrenos ocupados ilegalmente. La política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos --por lo menos en la primera etapa-- evitará la expropiación. Los terrenos serán adquiridos mediante transferencias desde otros organismos públicos, por compra directa, y en asociación con los propietarios privados.

En vista de lo anterior, y dado que estas políticas pondrían fin a la ocupación ilegal y a las asignaciones ilegales de tierras,<sup>5/</sup> los intereses conciliados serían los de las familias de bajos ingresos sin tierras, las familias de bajos ingresos en asentamientos irregulares, los propietarios de tierras que estarían expuestas a la ocupación ilegal si no fuera por estas políticas, y los propietarios de tierras ocupadas ilegalmente.

En la segunda etapa la práctica de expropiación se mantendrá en un nivel mínimo, aunque se llevarán a cabo negociaciones con los propietarios de las tierras desde una posición de fuerza basada en la posibilidad de expropiación. Esta posición de fuerza se fundaría en una vasta organización de familias "sin hogar" llevada a cabo a nivel local por el Estado mediante la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos y en un contexto de participación social y democratización. En el caso de la política de tierras para desarrollo urbano --y el establecimiento de un banco de tierras para inversión pública-- la compra temprana de tierra en zonas que se urbanizarán conforme al plan de desarrollo urbano podría ser una forma de evitar la práctica de expropiación. De no ser éste el caso, cuando llegue el momento de invertir con arreglo al Plan, y se presente la posibilidad de especulación, la adquisición de tierras debe incluir necesariamente la expropiación. Cabe recordar que un plan físico puede tener cierta flexibilidad a nivel local (microespacial), pero una vez que se materializan los proyectos, esta flexibilidad tiende a desaparecer.

Los intereses que se podrían conciliar en esta etapa son los siguientes: i) los de los grupos organizados de familias de bajos ingresos que están presionando para conseguir terrenos y para que se reconozca la función social que cumple la tierra; ii) los de los propietarios de tierras afectados por la recesión, que encontrarían una solución a sus problemas económicos asociándose con el Estado para urbanizar sus tierras; y iii) los de los organismos públicos que requieren tierras para ampliar los servicios que proporcionan (educación, salud, justicia, etc.). Este tercer punto se refiere al hecho de que un interés en las políticas de adquisición pública de tierra --dadas sus características-- tendería a proyectarse hacia el interior de los servicios gubernamentales e ir más allá de los organismos directamente interesados en esas políticas. Esta es una consideración clave en el contexto sumamente descoordinado de la acción del Estado en América Latina.

En la tercera etapa --cuando la política de tierras para desarrollo urbano incluye sus objetivos antiespeculación-- la expropiación puede ser necesaria para apoyar la adquisición de más tierras que las que se necesitan para los programas de inversión pública. En términos generales, la presencia en los bancos de tierras de tierra "de sobra" coincide con los intereses más amplios de la comunidad: la regulación de los aumentos de

precio de las tierras, una mayor eficiencia en el uso privado de la tierra con arreglo al plan de desarrollo urbano, y la recuperación del mayor valor de las tierras generado por las obras públicas. Es cierto que, en principio, esta política no favorecería especialmente los intereses de ningún grupo en particular. Sin embargo, esto puede remediarse con la venta de tierras baratas a las empresas constructoras de viviendas, a las industrias y a los servicios del sector privado, todas las cuales serían afectadas normalmente por la especulación con las tierras. Esto es particularmente pertinente cuando necesitan terrenos ubicados cerca de las instalaciones y servicios públicos, que es el caso de que se trata.

## B. COMO PLANIFICAR LA ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA

### I. Recomendaciones para la primera etapa

#### 1. Política de regularización

Recomendación B.I.1.a). Hacer amplio uso de la expropiación como medio eficaz de regular la tenencia de la tierra a favor de los colonos de hecho.

En América Latina --incluso bajo gobiernos extremadamente liberales-- la expropiación se lleva a cabo en favor de los ocupantes ilegales, aunque no con la frecuencia que debería hacerse. Por otra parte, cualquier regularización de este tipo de asentamiento que no comience con la expropiación de la tierra en favor del Estado, puede conducir fácilmente a negociaciones que se empantanen tanto que sean inútiles. Esto es básicamente lo que sucedió en el caso de México con los fideicomisos urbanos antes de la creación del FIDEURBE.

Recomendación B.I.1.b). Dentro de la gama de asentamientos irregulares causados por la ocupación ilegal, seleccionar en primer lugar, para los fines de aplicación de esta política, aquellas tierras cuyos propietarios hayan solicitado la expropiación; entre éstas, debería darse prioridad a aquellas en que sea menor el costo de la finalización del desarrollo urbano exigido por la ley (debido a las instalaciones existentes, la calidad del suelo, etc.).

Cabe tener presente que los propietarios de tierras ocupadas ilegalmente por lo general no disponen de otra alternativa para recuperar al menos parte de su capital que la indemnización recibida por la expropiación llevada a cabo por el Estado con fines de regularización. La aplicación de los criterios de selección recomendados para la regularización de las tierras es una tentativa de influir en los propietarios de las tierras en general con miras a reducir su posible resistencia a la política

y, al mismo tiempo, comenzar con terrenos en que el costo del desarrollo urbano sea menor, con la finalidad de aplicar la política en gran escala. Es importante darse cuenta de que toda la tierra tiene que ser regulada, hecho que otorga a estos criterios sólo importancia a corto plazo.

Recomendación B.I.1.c). Dentro de la gama de asentamientos irregulares causados por asignaciones ilegales, seleccionar en primer lugar, para los fines de esta política, aquellas tierras en que los conflictos entre los negociantes ilegales en tierra y los colonos sean graves, o se hayan hecho públicos; entre estas tierras, debería darse prioridad a aquellas en que sea menor el costo de la finalización del desarrollo urbano exigido por la ley.

Teniendo presentes los objetivos de la primera etapa, parece importante generar una "atmósfera de normalización" en relación con las modalidades de acceso a la tierra urbana.

Recomendación B.I.1.d). Reducir al mínimo los planes de despeje respecto de asentamientos irregulares en tierras que sean físicamente inapropiadas para el asentamiento urbano regulado.

El elevado costo del asentamiento urbano en tierras que son físicamente inapropiadas debería ponderarse en relación con el costo social que se evita al no seguir adelante con los planes de despeje de la tierra.

Recomendación B.I.1.e). Pagar al propietario de la tierra que ha sido ilegalmente ocupada una indemnización ascendente al precio que pagó por ella al momento de comprarla --lo que se determina mediante el contrato de venta registrado en los archivos oficiales-- más un incremento equivalente a la tasa oficial de inflación e intereses por el período transcurrido entre la fecha de compra y la expropiación. La tasa de interés debería ser el promedio pagado a los depósitos a corto plazo por las instituciones financieras del país durante el mismo período. En los casos en que no haya un registro oficial de la venta, o en que no pueda determinarse el precio de compra (adquisición mediante herencia, por ejemplo), el precio de la tierra será el correspondiente al valor de su tasación oficial al momento de la ocupación ilegal.

Dado que los interesados son propietarios de tierras ocupadas ilegalmente y no negociantes ilegales de tierra, sus derechos deben ser respetados. Sin embargo, se elimina cualquier utilidad excesiva proveniente de la especulación, como son los casos de evasión tributaria producida por las diferencias de precios entre los valores oficiales y los precios del mercado.

Recomendación B.I.1.f). Pagar a los propietarios que asignaron la tierra ilegalmente una indemnización que ascienda al

valor agrícola de los terrenos más el costo del desarrollo urbano llevado a cabo por el propietario y ajustado a los requisitos legales, menos las sumas pagadas al propietario por los colonos. En los casos en que el cálculo de la indemnización arroje un resultado negativo, el propietario no recibirá nada.

Recomendación B.I.1.g). Pagar a los propietarios de tierras ocupadas ilegalmente y a los propietarios de tierras distribuidas ilegalmente la indemnización reseñada a grandes rasgos en las recomendaciones B.I.1.e) y B.I.1.f), respectivamente, en forma de una deuda contraída por los colonos que se beneficien de la regularización, a favor del propietario original. La deuda ha de ser reembolsada en mensualidades y se exige una hipoteca a favor del acreedor sobre cada terreno.

La finalidad de esta recomendación es evitar los graves conflictos que podrían surgir si los colonos beneficiados por la política de regularización fueran deudores directos del Estado. Además, de esta manera el Estado no necesita disponer de fondos para el pago de indemnización.

## 2. Política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos

Recomendación B.I.2.a). Adquirir la cantidad máxima posible de tierras por medio de transferencias desde otros órganos públicos y mediante contribuciones hechas por dueños privados de las tierras que se asocian con el Estado para los fines de desarrollo urbano y la asignación de terrenos. Dentro de estas categorías, debería darse prioridad a las tierras para las que el costo del desarrollo urbano sea menor. Si los métodos recomendados de adquisición dan por resultado una cantidad insuficiente de tierras para establecer nuevos programas de asentamientos que sean capaces de desalentar la urbanización ilegal, se exigirá la compra directa de la tierra.

En la primera etapa se debe hacer hincapié en desalentar para el futuro la ocupación ilegal y la distribución ilegal. Por esta razón, se concede importancia al aspecto cuantitativo y a reducir al mínimo el costo de la adquisición de tierras. En un período de recesión económica, puede ser posible interesar a los grandes propietarios (que adquirieron sus tierras antes de la recesión para fines de especulación, o para proyectos de inversión en bienes raíces que ya no son económicamente viables) para que se asocien con el sector público o bien comprar esas tierras a precios razonables.

La tierra que se compra a otros organismos públicos se considera una transferencia y representa un primer paso para establecer una política coordinada de adquisición pública de tierra. La tierra que necesitan los organismos públicos para ampliar sus servicios será distribuida en el futuro por las

autoridades encargadas de las políticas para la adquisición pública de tierra.

Recomendación B.I.2.b). Otorgar indemnización a los propietarios privados que hayan aportado tierras a su sociedad con el Estado en la forma de sitios urbanizados constituidos durante la asignación de la tierra con arreglo a planes obligatorios de zonificación.

Con la finalidad de reducir al mínimo la práctica de expropiación en esta etapa, es preferible formar una sociedad mixta con los distintos propietarios de grandes extensiones de tierra en vez de definir zonas, obligar a los propietarios a formar una sociedad y expropiar a aquellos que se nieguen a hacerlo, lo que constituye la modalidad clásica de reajuste.

## II. Recomendaciones para la segunda etapa

La segunda etapa de la política de adquisición pública de tierra ha de considerarse en el contexto de un plan físico de desarrollo urbano a nivel regional-metropolitano. La característica principal de la planificación urbana en América Latina es el empleo de la zonificación y de reglamentos para el uso de la tierra que son marcadamente estáticos e idealistas en el sentido de que son permanentemente sobrepasados por las tendencias del mercado. Por esta razón, las primeras recomendaciones tienen que ver con la definición de este nuevo contexto de planificación urbana.

Recomendación B.II. Elaborar, sobre la base de consultas públicas, un plan físico de desarrollo urbano regional-metropolitano cuyas finalidades son las siguientes: fomentar la descentralización, controlar la extensión urbana y promover el desarrollo residencial en una escala espacial más pequeña de segregación social. El plan adopta la forma de especificación de zonas de futura inversión pública tanto en lo referente a las redes de infraestructura (cañerías maestras de agua, electricidad y, especialmente, transporte) como a los servicios sociales (hospitales, escuelas, campos deportivos, etc.).

Los problemas de la centralización y la extensión urbana son especialmente graves en las grandes zonas de bajos ingresos de las ciudades latinoamericanas. En esas zonas, la falta de una demanda agregada en el contexto de una segregación espacial en gran escala ha impedido la aparición de centros secundarios de servicios y empleo; esto ha significado movimientos masivos de la población desde y hacia los centros históricos de la ciudad, con el consiguiente agravamiento de los problemas de transporte. Al mismo tiempo, el desarrollo urbano desordenado de esas zonas ha producido una extensión urbana incontrolada. Por consiguiente, el plan debería centrar su atención en estos problemas. La coordinación en la ubicación de zonas para inversión entre los

diferentes organismos públicos --que casi no existe en América Latina-- sería considerada en el plan y contribuiría a la formación de centros secundarios en las zonas problemas. Las políticas de adquisición pública de tierra para promover la segregación residencial en escala más pequeña apoyaría el establecimiento de esos centros secundarios. La presencia de familias con una capacidad económica relativamente mayor, así como de ciertos servicios públicos, alentaría la localización de servicios y empresas privadas, lo que beneficiaría también a las familias de bajos ingresos que predominan en esas zonas.

Los países latinoamericanos son conocidos por promulgar leyes y reglamentos que son inaplicables debido a la falta de un respaldo administrativo y económico adecuado. Esto puede remediarse hasta cierto punto si el plan constituye el resultado de amplias consultas entre las asociaciones y organizaciones de la comunidad local. En realidad, el método de resolver las diferencias mediante plebiscito podría ser apropiado en algunos casos. La celebración de consultas implica el conocimiento público del plan y el apoyo político para el plan mismo y para las medidas más drásticas que podrían tener que tomarse contra los intereses privados.

1. Política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos

Recomendación B.II.1.a). Promover la adquisición de tierra en zonas compatibles con el plan de desarrollo urbano y sus respectivos programas de inversión (a nivel macroespacial).

Recomendación B.II.1.b). Adquirir grandes superficies de tierra a fin de promover (a nivel microespacial) conjuntos habitacionales socialmente heterogéneos alrededor de centros de servicios sociales y, en general, alrededor de actividades públicas o privadas no residenciales.

Esta recomendación está dirigida a evitar el patrón predominante del conjunto habitacional de las ciudades latinoamericanas --ya sea llevado a cabo por los constructores, por los urbanistas, en virtud de programas de vivienda mínima o incluso mediante la ocupación ilegal-- que es en pequeña escala espacial, es socialmente homogéneo y carece de servicios sociales. Este patrón ha tendido a subrayar, por una parte, la segregación social en gran escala en las ciudades de que se trata y, por otra parte, la dependencia de la gran mayoría de la población respecto del centro histórico de la ciudad. Para introducir cambios en estos patrones de desarrollo urbano, será necesario promover el desarrollo en la escala espacial aquí sugerida.

Recomendación B.II.1.c). Indemnizar a los propietarios de la tierra definida por las autoridades como "zona de reajuste" por

la contribución voluntaria de su tierra a una sociedad con el Estado, con sitios urbanizados sujetos a determinadas restricciones en lo que se refiere a su uso.

Recomendación B.II.1.d). Indemnizar a los propietarios de las tierras que sean expropiadas dentro de las "zonas de reajuste" con el valor agrícola de sus tierras.

Recomendación B.II.1.e). Establecer un mecanismo público para la compra de las tierras que sean susceptibles de desarrollo urbano.

Cabe recordar que, dado un mercado de tierras deprimido que no muestra ninguna señal de reactivación sostenida, el interés del Estado en la compra de tierra no se convertirá, como ocurriría en períodos "normales" de incremento tradicional de los precios de la tierra, en un factor que estimule los aumentos de precios. Por el contrario, crearía una competencia entre los que ofrecen terrenos en venta para interesar a un comprador inesperado.

## 2. Política de tierras para desarrollo urbano

Recomendación B.II.2.a). Adquirir tierras de antemano para la localización de inversiones y servicios públicos dentro de las zonas definidas en el plan y de conformidad con los programas de expansión de diferentes servicios públicos.

El plan definirá zonas dentro de las cuales deben fomentarse centros de actividad y servicios de variado carácter jerárquico. La adquisición de tierra para tales propósitos implicará por lo tanto varias alternativas a nivel local. Esta situación, conjuntamente con cierto grado de previsión, permitiría un proceso gradual de compras que, a pesar de que el plan sea públicamente conocido, no generaría especulación. La experiencia de Curitiba --por lo menos en lo que se refiere al plan de transporte de la ciudad-- demuestra que esto es posible y que puede evitarse la expropiación.

### III. Recomendaciones para la tercera etapa

#### 1. Política de tierras para desarrollo urbano

Recomendación B.III.1.a). Adquirir con anticipación tierra colindante con la que se adquiere para la localización de servicios e inversiones públicas, con el propósito de deshacerse de ella una vez que los proyectos de inversión estén concluidos en parte o totalmente.

La tierra adquirida que supere las necesidades del sector público podría ubicarse entre los sitios destinados a servicios

sociales y otras instalaciones, así como en la zona inmediata de repercusión económica de las inversiones públicas.

Recomendación B.III.1.b). Establecer zonas de prioridad a favor del Estado alrededor de los núcleos de servicios sociales y públicos comprendidos en el plan físico de desarrollo urbano.

Se ejercerían los derechos de prioridad en la zona de repercusión económica una vez que los proyectos de inversión hubieran comenzado o estuvieran en marcha, con la finalidad de adquirir tierras que no había sido posible adquirir previamente, y que se consideraban cruciales ya sea debido a los aumentos previstos del valor o debido a su importancia para la regulación del uso privado de las tierras en toda la zona.

Recomendación B.III.1.c). Indemnizar a los propietarios de las tierras expropiadas (que no llegaron a un acuerdo sobre precios con el sector público) con una cantidad equivalente al valor de mercado de las tierras un año antes de que comenzara la inversión pública.

Recomendación B.III.1.d). Establecer un impuesto progresivo sobre la tenencia de terrenos baldíos en zonas de prioridad, definidos como aquellos terrenos que rodean los núcleos de inversión urbana pública.

El ejercicio de los derechos de prioridad, si bien produce una caída de los precios de la tierra, también disminuye considerablemente el interés en vender la tierra. La aplicación de un impuesto sobre los terrenos urbanos baldíos tiene por finalidad fomentar la urbanización y evitar el estancamiento en el establecimiento de los centros secundarios definidos en el plan de desarrollo urbano.

## C. COMO ADQUIRIR TIERRA

### I. Recomendaciones para la primera etapa

#### 1. Política de regularización

Los métodos de adquisición de tierra para esta política figuran en la recomendación B.I.1.a).

Recomendación C.I.1.a). Otorgar poderes para adquirir tierra mediante expropiación a una sola autoridad por ciudad encargada de la política de regularización. En consecuencia, estos poderes están limitados a los asentamientos urbanos que son irregulares en cuanto se refiere a la tenencia de la tierra.

Recomendación C.I.1.b). En los casos de expropiación, estipular que la transferencia de los derechos de propiedad a favor del organismo expropiador (siendo la decisión de expropiar suficiente a los efectos de la transferencia) esté legalmente separada del proceso de determinación de las sumas y los métodos de indemnización y su pago.

Esta recomendación para casos de expropiación con arreglo a la política de regularización procura acelerar la transferencia de los derechos de propiedad al Estado, lo que constituye una condición esencial para llevar a cabo las medidas físicas y legales comprendidas en la regularización.

Recomendación C.I.1.c). Rediseñar los asentamientos --siempre que sea posible-- con la intención de asignar los sitios y títulos de propiedad a toda las familias residentes y no solamente a las que ejercen la tenencia irregular.

Se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones: i) la inconveniencia de los planes de despeje; ii) la utilización hasta ahora relativamente ineficiente del espacio, que se debe al carácter espontáneo e irregular de los asentamientos; y iii) el hecho de que las familias que se beneficiarían de esta recomendación ya viven en los asentamientos como "allegados" (es decir, familias sin hogar que están albergadas en casas o sitios de las familias que ejercen la tenencia irregular).

## 2. La política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos

Los métodos de adquisición de tierra para esta política figuran en la recomendación B.I.2.a).

Recomendación C.I.2.a). Concentrar los poderes para adquirir tierra en virtud de la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos en un organismo por ciudad. Estos poderes incluirán el derecho a comprar y a recibir transferencias de tierras provenientes de otros organismos públicos, y a redactar acuerdos con los distintos propietarios para la urbanización y la distribución de sus tierras.

## II. Recomendaciones para la segunda etapa

### 1. Política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos

Recomendación C.II.1.a). Definir las "zonas de reajuste" en las áreas que experimentan expansión urbana e invitar a los propietarios a asociarse con los gobiernos locales. Sus tierras constituirían la contribución de los propietarios a dichas sociedades, cuyo objetivo sería la urbanización y la redistribución de las tierras.

Recomendación C.II.1.b). Expropiar a los propietarios de tierras en las "zonas de reajuste" que no deseen formar una asociación con los organismos del gobierno local, cuando el 70% de los propietarios de tierras o los propietarios del 70% de la superficie hayan convenido en hacerlo.

La inclusión de las dos alternativas, es decir, al poderse aplicar la expropiación en el caso de contar ya sea con el 70% de los propietarios de las tierras o con aquellos propietarios cuyas tierras representen el 70% del total, tiene por finalidad impedir que dichos propietarios --dada la estructura desigual de la tenencia de la tierra-- tengan el poder necesario para hacer fracasar el proyecto, independientemente de que sean grupos de pequeños propietarios en el primer caso o de grandes propietarios en el segundo.

En estos casos, para evitar cualquier retraso en la ejecución de los proyectos, se deben aplicar los procedimientos de expropiación establecidos en la recomendación C.I.1.b).

Otro método de adquisición de tierra con arreglo a esta política en la etapa que se examina es el de la compra directa (véase la recomendación B.II.1.e).

Recomendación C.II.1.c). Otorgar al organismo encargado de la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos, además de las facultades estipuladas en la recomendación C.I.2.a)., el poder para aprobar o vetar los proyectos de reajuste que han de llevar a cabo los organismos gubernamentales locales.

Recomendación C.II.1.d). Otorgar a los gobiernos locales el poder de constituir sociedades con los propietarios de las tierras para fines de desarrollo urbano y reasignación, así como el poder de llevar a cabo expropiaciones especiales --de conformidad con la recomendación C.I.1.b)-- tendientes a incluir en los proyectos las tierras de los propietarios que se nieguen a constituir esas sociedades.

## 2. Política de tierra para desarrollo urbano

Recomendación C.II.2.a). Otorgar poderes a una autoridad por ciudad (encargada de redactar y coordinar el plan físico de desarrollo urbano, así como la política de tierras para desarrollo urbano) para que lleve a cabo las expropiaciones y compras directas de tierras.

Recomendación C.II.2.b). Comprar o expropiar tierras en asentamientos urbanos a fin de fortalecer los centros de actividad existentes comprendidos en el plan físico de desarrollo urbano. Esas tierras se utilizarían para hacer en ellas la

inversión pública en servicios y otras instalaciones que no estén disponibles en la zona.

Este tipo de adquisición se llevaría a cabo de preferencia en los asentamientos para familias de bajos ingresos donde la población muestra un alto grado de dependencia respecto de zonas distantes en cuanto a instalaciones y servicios públicos y privados.

Recomendación C.II.2.c). Conceder a los propietarios de las tierras expropiadas con arreglo al tipo de adquisiciones de apoyo reseñadas en la recomendación C.II.2.b) una indemnización ascendente al precio de mercado o al valor de reposición de su propiedad, conforme a la preferencia que manifiesten.

### III. Recomendación para la tercera etapa

#### 1. Política de tierras para desarrollo urbano

Recomendación C.III.1.a). Conceder a la autoridad mencionada en la recomendación C.II.2.a) el poder para comprar directamente o para negociar, con el respaldo de la amenaza de expropiación, en zonas de prioridad a fin de adquirir más tierras que las que necesitan los programas de inversión pública comprendidos en el plan físico de desarrollo urbano.

## D. COMO FORMAR BANCOS DE TIERRAS

### I. Primera etapa

Los métodos de adquisición de tierra para las políticas de la primera etapa no incluyen la adquisición anticipada y, por consiguiente, excluyen la posibilidad de un sistema de bancos de tierras. En las políticas de regularización aplicadas ex profeso, la adquisición de tierra mediante la expropiación tiene por finalidad específicamente regular la tenencia de la tierra a favor de los residentes de hecho. En la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos en esta etapa, la compra de tierras, las transferencias desde otros organismos públicos y los acuerdos suscritos con los propietarios de tierra individuales, tienen por finalidad específicamente la adquisición de tierra para grupos de familias previamente organizados por el organismo de ejecución de esta política. En cada caso de adquisición se tiene en cuenta un grupo definido previamente.

## II. Recomendaciones para la segunda etapa

### 1. Política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos

Recomendación D.II.1.a). Transferir al organismo único de cada ciudad encargado de la política de tierras para desarrollo urbano tierras que hayan sido reservadas, en virtud de proyectos generados por la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos, para la localización de instalaciones y servicios públicos y proyectos de inversión pública, incluidos los sitios colindantes definidos en la recomendación B.III.1.a).

En esta etapa, se mantiene el concepto amplio de la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos: la adquisición de tierra está dirigida específicamente a grupos de familias previamente definidos y organizados. Cabe recordar que la escasez es tan severa que la presión latente por conseguir tierra podría llevar a una ocupación ilegal y que los bancos de tierras podrían facilitar esta situación. Por otra parte, en esta etapa la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos incluye la ejecución de proyectos en zonas geográficas en gran escala que podrían dar origen al establecimiento de núcleos de actividad dentro de esas zonas. En las transferencias de tierras se tiene presente este preciso objetivo. En los proyectos de reajuste, las transferencias son llevadas a cabo por los gobiernos locales, mientras que en los proyectos que surgen de la compra directa de tierra, las transferencias son efectuadas por el organismo único encargado de la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos. Finalmente, el hecho de que estas transferencias incluyan tierras colindantes con aquellas en que se planea hacer la inversión pública en instalaciones y servicios, constituye un avance hacia los objetivos de la tercera etapa.

### 2. Política de tierras para desarrollo urbano

Recomendación D.II.2.a). Comprar terrenos con anticipación para instalaciones, servicios e inversión pública, en determinadas localizaciones que tengan en cuenta las especificaciones geográficas del plan de desarrollo urbano. Las compras deberían efectuarse con la menor publicidad posible, con bastante anticipación, y escalonadas lo suficientemente a tiempo para evitar fomentar la especulación, por lo menos hasta que se haya adquirido tierra suficiente para el uso público planificado.

La tierra comprada o expropiada por el organismo encargado de esta política a fin de fortalecer los centros de instalaciones y servicios públicos (véase la recomendación C.II.2.b)) es adquirida en forma especial y no formaría parte del banco de tierras.

Recomendación D.II.2.b). Transferir a los organismos públicos que prestan servicios y que construyen instalaciones e infraestructuras urbanas, tierras que sean apropiadas para ejecutar sus proyectos de inversión en las localizaciones mencionadas en la recomendación D.II.2.a).

Recomendación D.II.2.c). Estructurar el tamaño del banco de tierras para que se ajuste a las necesidades estimadas de instalaciones y servicios públicos resultantes de las proyecciones demográficas y de la prevista distribución espacial intraurbana de la nueva población, de conformidad con los patrones físicos del plan de desarrollo urbano.

Cabe recordar que la tierra adquirida para remediar los déficit en los servicios e instalaciones públicas existentes no formaría parte del banco de tierras, pero sería considerada como adquisiciones ex profeso llevadas a cabo con arreglo a la recomendación C.II.2.b). Por otra parte, el tamaño del banco de tierras estaría relacionado con las necesidades del crecimiento demográfico estimado, y no con la demanda generada por los programas existentes para ampliar los servicios públicos, que por lo general son insuficientes.

### III. Recomendaciones para la tercera etapa

#### 1. Política de tierras para desarrollo urbano

Recomendación D.III.1.a). Comprar con anticipación --además de la tierra necesaria para inversión pública (véase la recomendación D.III.2.a).)-- tierra situada entre estos lugares de inversión o que sean colindantes con ellos, dentro de la zona de repercusión económica, definida esta última en relación con los procesos de formación de los precios de la tierra.

Recomendación D.III.1.b). Ejercer derechos de prioridad en las zonas de repercusión económica que rodean los núcleos de inversión pública incluidos en el plan de desarrollo urbano, una vez que se lleva a cabo la inversión o se detecta especulación con las tierras.

Recomendación D.III.1.c). Vender a compañías constructoras o a inversionistas privados, de preferencia cuanto antes (la venta o transferencia tendría lugar tan pronto como surgiera interés en llevar a cabo una apropiada inversión privada específica), la tierra situada entre las zonas de inversión pública incluidas en el plan, o colindantes con ellas, con la finalidad de fomentar usos privados deseables que respalden el surgimiento de centros de actividad en esas zonas. (Los usos privados deseables variarán y pueden comprender proyectos de vivienda para familias de ingresos medianos, tiendas y servicios privados, talleres e industrias pequeñas, etc., con la posible inclusión de una petición del Estado de que las compañías constructoras presenten

propuestas para la ejecución de proyectos de viviendas de bajo costo.)

Recomendación D.III.1.d). Vender a compradores privados, de preferencia más adelante, la tierra situada entre las zonas de inversión pública comprendidas en el plan, o colindante con ellas, con la finalidad de recuperar para la comunidad la plusvalía de la tierra que resulte de esa inversión, y, en general, del fortalecimiento del carácter "central" de la zona. (La venta o transferencia tendría lugar cuando los precios de la tierra se hubieran elevado y estabilizado --lo que es probable que ocurra cuando la inversión pública esté bien adelantada-- y no estaría vinculada a usos privados específicos de la tierra.)

La finalidad de influir en los usos privados de la tierra y de recuperar la plusvalía de los terrenos (recomendaciones D.III.1.c) y D.III.1.d)) significa que la cantidad de tierras que se han de adquirir y que excedan las necesidades directas del sector público debería ser la mayor posible, teniendo en cuenta la disponibilidad de fondos y las ofertas de ventas (ya sea que éstas sean ofertas directas o que constituyan el resultado de la definición de las zonas a las que se concede prioridad).

La concentración de la adquisición pública de tierra en una zona relativamente pequeña y la consiguiente inversión pública tenderán con toda probabilidad a generar expectativas y actitudes especulativas y expectativas de los propietarios de las tierras. Esta política debería llevarse a la práctica con suficiente flexibilidad para que se adelanten o posterguen las decisiones relativas a la definición de zonas de prioridad, de conformidad con el comportamiento de los propietarios de las tierras.

## E. COMO DISPONER DE LA TIERRA ADQUIRIDA

### I. Recomendaciones para la primera etapa

#### 1. Política de regularización

Recomendación E.I.1.a). Vender la tierra regularizada a los colonos residentes; transferir --en forma de cesiones-- la tierra necesaria para la conclusión de las instalaciones y servicios públicos en la zona al único organismo encargado de la política de tierras para desarrollo urbano; y, finalmente, donde sea posible una mayor densidad de la zona, transferir al organismo encargado de la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos cualesquiera terrenos sobrantes una vez que haya finalizado el proceso de regularización.

Recomendación E.I.1.b). Otorgar inmediatamente a los colonos los títulos de propiedad de los terrenos regulados (es decir, tan pronto como finalice la regularización), a condición de que los respectivos colonos saquen una hipoteca a favor del propietario original de la tierra.

Es importante para los colonos de bajos ingresos disfrutar de seguridad de la tenencia de la tierra como base para las ulteriores mejoras de autoayuda a sus viviendas. La suscripción de contratos de deuda de los colonos con el propietario original significa una merma de los posibles conflictos y presiones que, de lo contrario, se acumularían para el Estado. Los problemas que surgen de la amortización de estas deudas serían de carácter privado y habrían de tratarse en la forma convencional. Por otra parte, el peligro de que los colonos en posesión de sus títulos de propiedad pudieran vender sus terrenos, reproduciendo de esta manera los problemas del asentamiento ilegal (el problema de la intranquilidad social, por ejemplo, que fue importante en la experiencia mexicana), se evitaría gracias a la hipoteca obtenida sobre la propiedad. Para vender, los colonos tendrían que redimir la hipoteca.

Recomendación E.I.1.c). Establecer el precio de venta de los terrenos regularizados de tal manera que la suma total de las deudas contraídas por los colonos a favor del propietario original sea equivalente al pago de indemnización estipulado en la recomendación B.I.1.e) (para tierras ocupadas ilegalmente) o en la recomendación B.I.1.f) (para tierras asignadas ilegalmente). El precio de cada terreno regularizado se determina haciéndolo proporcional al valor total de conformidad con el número de terrenos (excluidos los transferidos a organismos públicos conforme a la recomendación E.I.1.a)), el tamaño de cada uno y su ubicación dentro del asentamiento.

Recomendación E.I.1.d). Establecer plazos para la amortización de la hipoteca que sean compatibles con la situación socioeconómica de cada familia de colonos. Las amortizaciones se harán mensualmente y consistirán en el 20% del ingreso neto de cada grupo familiar.

Recomendación E.I.1.e). Establecer un derecho de regularización que han de pagar los colonos durante el proceso de regularización de la tierra como requisito previo para la emisión de los títulos de propiedad. Estos derechos cubrirían los gastos administrativos del organismo encargado de la póliza, así como el costo de rediseñar la zona, de instalar los servicios públicos esenciales mínimos que exige la ley y de redactar y emitir los títulos de propiedad.

Recomendación E.I.1.f). Establecer "normas de desarrollo urbano progresivo" para los asentamientos urbanos para familias de bajos ingresos (incluidos los asentamientos que se han de

regularizar). Estas normas incluirían la dispensa del cumplimiento de la especificación tradicional de la planificación urbana que condiciona la ocupación de las tierras a la finalización previa de los servicios públicos exigidos por la ley; entrañarían asimismo una disminución de los niveles de exigencia.

Vale la pena considerar que la alternativa ante las especificaciones tradicionales tanto de los niveles de exigencia como de los plazos para realizar las obras de desarrollo urbano ha sido el asentamiento ilegal o la asignación ilegal de tierras, en las que no se respeta ninguna de esas especificaciones. Varias organizaciones, como el Banco Mundial, han llamado la atención sobre la inconveniencia de fijar normas homogéneas para toda una ciudad y han sugerido una disminución de los niveles de exigencias que no afecte a la calidad de la vida (por ejemplo, en la especificación del ancho de las calles que serán utilizadas por muy pocos automóviles privados). La adopción de estas "normas de desarrollo urbano progresivo" produciría una reducción sustancial del derecho de regularización y del tiempo necesario para el proceso de regularización. Sin embargo, deberían ser complementadas por programas ulteriores de mejoramiento emprendidos por el Estado.

## 2. Política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos

Recomendación E.I.2.a). Vender terrenos urbanizados a colonos sin hogar provenientes de otros asentamientos urbanos (donde viven como allegados o arrendatarios), de asentamientos ilegales que no serán sometidos a regularización o de asentamientos regularizados en que el número de terrenos regularizados es menor que el número de las familias que han ocupado el asentamiento.

Recomendación E.I.2.b). Aplazar la emisión de títulos de propiedad a los nuevos colonos hasta que se haya pagado el precio total del terreno urbanizado. Entretanto, los colonos ocuparán los terrenos en calidad de "cesionarios". La diferencia entre un "cesionario" y un "propietario" es que el primero, a diferencia del propietario, no puede disponer de la propiedad (vendiéndola, arrendándola o legándola). En caso de que fallezca un "cesionario", la condición de "cesionario" puede transferirse a los herederos residentes en la propiedad, siempre que la transferencia tenga lugar dentro del período originalmente establecido para el reembolso de la deuda. Si el fallecimiento del "cesionario" tiene lugar después de haber vencido el período de reembolso y la deuda todavía no se ha pagado, el Estado subastará la propiedad para recuperar la deuda y entregará cualquier excedente a los herederos legales.

Recomendación E.I.2.c). Después de cinco años como "cesionario" y si se han efectuado mejoras que por lo menos sean equivalentes al precio de venta original del terreno, el "cesionario" adquirirá el derecho a vender la propiedad. El Estado transferirá los títulos de propiedad al comprador si el precio de venta es igual o superior a la cantidad adeudada por el "cesionario". Cualquier diferencia será entregada al "cesionario".

Estas dos últimas recomendaciones tienen por finalidad evitar la intranquilidad social.

Recomendación E.I.2.d). Establecer un precio normal de referencia por metro cuadrado para los terrenos urbanizados, sobre la base del costo de reposición de todas las tierras urbanizadas que constantemente se están vendiendo con arreglo a esta política. Este costo se calcula tomando el promedio ponderado de: i) el precio de la tierra más el costo del desarrollo urbano (en el caso de las urbanizaciones que comiencen con la compra directa de la tierra); ii) el costo de la inversión en desarrollo urbano (en el caso de las urbanizaciones que comiencen sobre la base de sociedades con los propietarios de las tierras). El procedimiento consiste en considerar cuánta tierra se adquirirá mediante compra directa y cuánta por intermedio de sociedades en un futuro inmediato. El precio normal por metro cuadrado es una "referencia" en el sentido de que puede variar con arreglo a factores locales de menor importancia (forma de los terrenos, accesibilidad, pendiente, etc.).

Recomendación E.I.2.e). Descontar del precio de venta de los terrenos urbanizados cualquier cantidad que puedan haber ahorrado los colonos en lo que se refiere a costos totales de proyecto mediante sus aportes de mano de obra a los trabajos de desarrollo urbano.

El carácter especial de la adquisición de tierra efectuada con arreglo a esta política identificará a los futuros beneficiarios, haciendo así posible que participen activamente en la ejecución de los proyectos. Los planes de amortización de la deudas de los colonos con el Estado serán establecidos con arreglo a la recomendación E.I.1.d).

Recomendación E.I.2.f). Entregar a los distintos propietarios que han formado sociedades con el Estado para la urbanización y distribución de sus tierras un conjunto de terrenos totalmente urbanizados (con menores niveles de exigencia: véase la recomendación E.I.1.f).). La cantidad de tierras urbanizadas que se han de transferir se calculan de tal manera que su precio de venta estimado total --determinado mediante una tasación independiente-- sea equivalente al valor de la contribución original de tierra (de acuerdo con la tasación en esa época) más un determinado porcentaje. Este porcentaje será

equivalente al interés que habría devengado el capital original del propietario de la tierra (calculado en la tasación inicial de la tierra) durante un período de cinco años a la tasa media de interés de una inversión a corto plazo en instituciones financieras privadas en el momento en que se constituyó la sociedad.

Estas condiciones son algo más estrictas que los métodos habituales de recompensar a los propietarios en los acuerdos de desarrollo urbano. Sin embargo, esto se debe a que la finalidad de esta política es facilitar la máxima cantidad de tierra para asentar a familias de bajos ingresos y, por esta razón, la cantidad de tierras mantenidas por el Estado como resultado de este tipo de sociedad debe ser la mayor posible. Asimismo, la recesión económica --manifestada en la reducción de las expectativas de especulación y la falta de capital privado para desarrollo urbano y construcción-- hacen que estas condiciones sean atractivas para los propietarios de tierras. Otra característica de esta recomendación es que el uso de las tierras devueltas a los propietarios está prescrito por el Estado. La finalidad es fomentar una mayor heterogeneidad social controlando variables como el tamaño de los terrenos. Finalmente, la razón para transferir a los propietarios terrenos totalmente urbanizados --a diferencia de los reservados por el Estado para las familias de bajos ingresos-- es que de esta manera la cantidad total de tierras que han de devolverse a los propietarios será menor. Cabe suponer que la diferencia de valor entre las tierras que cuentan con una urbanización mínima y las que están totalmente urbanizadas es mayor que las diferencias en los costos de la urbanización. En todo caso, el grado de urbanización de los terrenos devueltos en estas condiciones podría estar sujeto a negociación en cada caso.

## II. Recomendaciones para la segunda etapa

### 1. Política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos

Para disponer de la tierra adquirida son apropiadas las mismas recomendaciones que en la primera etapa (recomendaciones E.I.2.a), E.I.2.b), E.I.2.c), E.I.2.d) y E.I.2.e)). La recomendación E.I.2.f) variará debido a la existencia de sociedades con varios propietarios de tierras, no sólo uno. Asimismo, la mayor escala espacial de los proyectos y su clara relación con el plan de desarrollo urbano exigen nuevos métodos de entrega de la tierra.

Recomendación E.II.1.a). Entregar a los propietarios que han constituido una sociedad con las autoridades de la ciudad para la distribución y la urbanización de una zona previamente definida (reajuste) terrenos totalmente urbanizados con un menor nivel de exigencia. La cantidad de tierra urbanizada que se ha de devolver

a cada propietario se establecerá con arreglo a la recomendación E.I.2.f).

Cuando la recomendación no sea plenamente factible, se puede negociar el grado de urbanización y de estrictez de la zonificación de las tierras que se devolverán. Por otra parte, tal vez sea posible negociar con cada propietario el tipo de terreno que se devolverá, según su uso (residencial, comercial) o según su tamaño o ubicación.

Recomendación E.II.1.b). Transferir al banco de tierras administrado por el único organismo encargado de la política de tierras para desarrollo urbano los terrenos que hayan llegado a ser propiedad de los gobiernos locales como resultado de proyectos de reajustes de la inversión urbana, instalaciones y servicios públicos, cuando la ejecución de estas obras no esté a cargo de los gobiernos locales de que se trate. Estas transferencias incluyen las tierras colindantes con los terrenos reservados para las obras antes mencionadas o situadas entre ellos, tierras que han de transferirse a ciudadanos privados de conformidad con los objetivos de la tercera etapa. El organismo encargado de la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos reservaría para sus proyectos las tierras que se han de utilizar en la construcción de conjuntos habitacionales para familias de bajos ingresos.

## 2. Política de tierras para desarrollo urbano

Recomendación E.II.2.a). Transferir tierras --ya sean las adquiridas ex profeso o las disponibles en los bancos de tierras-- a los organismos públicos apropiados para la prestación de servicios, la construcción de instalaciones y la ejecución de obras de inversión urbana, previa presentación de proyectos financiados.

Estas tierras se transfieren en las cantidades y las ubicaciones establecidas en el plan de desarrollo urbano. Los organismos receptores no pueden utilizarlas para otros fines.

## III. Recomendaciones para la tercera etapa

### 1. Política de tierras para desarrollo urbano

El traspaso de tierras a organismos públicos se trata en la recomendación E.II.2.a).

Recomendación E.III.1.a). Vender tierra a ciudadanos privados de preferencia cuanto antes (véase la recomendación D.III.1.c)) en las siguientes condiciones: pago en cuotas, con un período de gracia, a precios por debajo del valor del mercado, y aplazamiento de la entrega de los títulos de

propiedad hasta que se haga realidad el uso convenido de la tierra.

Los precios, los plazos y los períodos de gracia podrían variar de un caso a otro, teniendo debidamente en cuenta la finalidad de lograr que la tierra se destine efectivamente a los usos privados específicos que se han planificado.

Recomendación E.III.1.b). Vender tierras al contado a ciudadanos privados de preferencia más adelante (véase la recomendación D.III.1.d)). La venta adoptaría la forma de un remate al mejor postor.

#### F. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE ADQUISICION Y URBANIZACION DE TIERRAS

Recomendación F.a). Crear un solo organismo por ciudad con su zona de expansión que se encargue de la política de regularización (para sus funciones y tareas, véanse las respectivas recomendaciones). (En países con gobiernos centrales dicho organismo sería nacional; en países con gobiernos federales --y teniendo presentes las diferencias entre los Estados, especialmente en asuntos jurídicos, así como la existencia de ministerios o departamentos de viviendas dentro de los Estados-- el organismo sería a nivel estatal.) Se tratará de un organismo especializado que formará parte de la estructura normal del Ministerio o Departamento de la Vivienda.

Recomendación F.b). Crear un solo organismo por ciudad con su zona de expansión que se encargue de la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos (para sus funciones y tareas, véanse las respectivas recomendaciones para cada etapa). (El carácter centralizado de este organismo --a nivel nacional o estatal-- se justifica por la influencia que tendría una política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos en las tendencias de la distribución nacional de la población.) Se tratará de un organismo especializado que formará parte de la estructura normal del Ministerio o Departamento de la Vivienda.

Recomendación F.c). Crear un solo organismo por ciudad con su zona de expansión que se encargue de la política de tierras para desarrollo urbano (para sus funciones y tareas, véanse las respectivas recomendaciones para cada etapa). (Cada uno de estos organismos tendrá su propio plan físico de desarrollo urbano, de conformidad con las leyes nacionales de desarrollo urbano.) El organismo formará parte del gobierno metropolitano o urbano y sus actividades estarán estrechamente vinculadas con la preparación y ejecución del plan físico de desarrollo urbano.

Recomendación F.d). Otorgar al organismo que se encargue en cada ciudad de la política de tierras para desarrollo urbano la facultad de vetar las decisiones sobre proyectos adoptadas por los organismos para la política de regularización y la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos.

La medida aquí recomendada entrará en vigor junto con el plan físico de desarrollo urbano. Además, en cada ciudad será necesario establecer coordinación permanente entre el gobierno metropolitano o urbano que administra el plan físico y los organismos públicos --generalmente dentro del Ministerio de Obras Públicas-- que realizan inversiones en redes de infraestructura urbana. Al parecer, sería imposible llevar a cabo el plan de desarrollo urbano sin tener en cuenta decisiones tan cruciales como las relacionadas con la inversión en redes urbanas.

Recomendación F.e). Autorizar a los gobiernos locales para que formen asociaciones con los propietarios de las tierras destinadas al desarrollo urbano y loteos, previa aprobación del organismo encargado de la política de tierras para desarrollo urbano. ("Gobierno local" se refiere al de un territorio que, conjuntamente con otros de tamaño similar, forman parte de una zona metropolitana. En ciudades sin gobiernos intraurbanos, el derecho a formar esas asociaciones corresponderá al organismo encargado de la política de tierras para desarrollo urbano.)

Recomendación F.f). Crear en cada ciudad un sistema permanente de información sobre tierras urbanas dentro del organismo encargado de la política de tierras para desarrollo urbano. Este sistema de información abarcará variables relacionadas con el uso de la tierra (división de la tierra, tenencia legal, tipo y densidad de uso, características socioeconómicas de los usuarios de la tierra, nivel de instalaciones y desarrollo, etc.), así como variables de mercado (precios, ofertas, expectativas, dinámica de los cambios en el uso, etc.).

Un sistema nacional de información sobre tierra urbana parecería ser inapropiado ya que, en primer lugar, no existen mercados nacionales de tierras urbanas y, en segundo lugar, el uso de las tierras es afectado por factores geográficos y económicos locales.

La información pertinente a los trabajos realizados por los organismos --nacionales o estatales-- encargados de la política de regularización y de la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos se enviará regularmente a esos organismos.

Recomendación F.g). Crear dentro del Ministerio o Departamento de la Vivienda, a nivel nacional o estatal, una organización especializada que asesore al organismo encargado en

cada ciudad de la política de tierras para desarrollo urbano respecto de los sistemas de información sobre tierra urbana. El servicio de asesoramiento consistiría en programas de capacitación y sugerencias metodológicas.

Esta organización desempeñará un papel importante en la preparación de métodos comunes de recopilación de los datos que se han de enviar a los organismos centralizados encargados de las políticas de regularización y de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos.

La disponibilidad de un registro completo y permanente de tierras representa una tarea gigantesca para la mayoría de las ciudades. Sin embargo, existen alternativas más baratas y más rápidas para mejorar considerablemente la base informativa sobre la cual funcionan las instituciones compradoras públicas. Por ejemplo, existen técnicas de muestreo geográfico que, incluso sin registros completos (o marco para la muestra) hacen posible generar información exacta acerca de variables tan pertinentes como tamaño de los terrenos, propiedad, expectativas de especulación, infraestructura o falta de ella, precios y realización de transacciones. Estos estudios no son muy caros y podrían emprenderse con métodos comunes de recopilación de datos con el asesoramiento de la organización especializada central de que se trata.

Recomendación F.h). Crear un departamento dentro del organismo encargado de la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos, con la finalidad de alentar a las familias designadas para proyectos de conjuntos habitacionales a que se organicen en sus asentamientos. De este modo, los proyectos pueden ser dirigidos a satisfacer las necesidades no de los individuos sino de grupos organizados.

Las familias "sin hogar" de bajos ingresos viven --como allegados o arrendatarios-- en los asentamientos populares existentes. Forman parte de redes sociales de supervivencia basadas en gran medida en un intercambio recíproco de obsequios y favores. Esto ha sido descrito por algunos autores como "una economía basada en las donaciones". Además, las familias "sin hogar" --así como las familias que las acogen-- constituyen circuitos económicos "informales" consistentes en empleo ocasional y trabajos de baja productividad respecto de los cuales las oportunidades dependen en gran medida de su lugar de residencia. Los proyectos de nuevos asentamientos en virtud de esta política entrañan necesariamente la erradicación de esas familias. Su transferencia a asentamientos permanentes en grupos, y a localizaciones cercanas, representa una tentativa de retener estos grupos sociales hasta donde sea posible.

Por otra parte, la organización de la demanda de tierras en el hábitat actual de familias "sin hogar": i) proporcionaría una

estimación exacta de las necesidades de tierras; ii) suministraría un mecanismo que desalentara la ocupación ilegal; iii) prestaría apoyo social organizado para la política de adquisición pública de tierra; y iv) permitiría la ejecución de programas de capacitación en autoconstrucción y desarrollo de la comunidad, como plataforma para la ulterior ejecución de proyectos de nuevos asentamientos integrados con una proyección temporal que se extienda más allá de la simple asignación de terrenos.

Finalmente, la demanda organizada puede ser útil para la ejecución de los proyectos. La participación organizada de las familias en los proyectos podría incluir: i) aportes de mano de obra a los trabajos de desarrollo urbano, que serían reconocidos en forma de descuentos en el precio total de venta de los terrenos; y ii) administración del sistema de recaudación de los pagos, el cual, considerando el gran número de deudas pequeñas, podría ser demasiado costoso para ser administrado centralmente por el organismo encargado de la política.

En resumen, la organización previamente planificada de la demanda para este tipo de proyecto: i) evitaría la destrucción de las redes sociales y económicas de supervivencia; ii) estimularía la iniciativa y la capacidad para valerse de los medios propios; y iii) favorecería los procesos de capacitación, organización de la comunidad y movilización social.

## G. COMO REUNIR FONDOS PARA LA ADQUISICION PUBLICA DE TIERRA

### 1. Política de regularización

Desde el punto de vista financiero, se puede considerar que esta política se autofinancia. El Estado supone que la tenencia irregular de la tierra está vinculada a conflictos entre el propietario y los ocupantes de hecho (aunque el primero sea un organismo del sector público). La política de regularización tiene por finalidad proporcionar una alternativa legal para la transferencia de tierra a los colonos. La acción del Estado termina con la emisión de los títulos de propiedad. Después de esto, el problema se reduce a un asunto privado entre el acreedor y el deudor. La fuente de fondos para la adquisición de tierra con arreglo a esta política está constituida claramente por los pagos efectuados por los colonos.

### 2. Política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos

Los fondos que se requieren para esta política son los necesarios para la compra de tierra y para desarrollo urbano. Cabe recordar que en el caso de las asociaciones con los

propietarios, la tierra es adquirida mediante contribuciones de capital del Estado al desarrollo urbano. Las transferencias de tierras desde otros organismos públicos, en la primera etapa, son gratuitas. La política de tierras para desarrollo urbano incluye la distribución gratuita de tierras a los organismos públicos que necesitan tierras para sus programas respecto de servicios y extensión de las redes de servicios urbanos.

Los fondos que se necesitan para llevar a la práctica esta política son considerables. Esto es especialmente cierto al comienzo, cuando la política tiene que ver no sólo con las necesidades de tierras generadas por el crecimiento urbano, sino también con el déficit de tierras existente. Por esta razón, es posible prever un período --de duración variable-- en que el déficit se reduzca y otro en que se preste atención solamente a las nuevas demandas. Los fondos tendrían dos componentes cuyas proporciones variarían constantemente. El primero sería un capital "semilla" o inicial aportado por el Estado durante un período de tiempo. El segundo serían los fondos rotatorios formados con los reembolsos hechos por los colonos que se hubieran beneficiado de la política. Como el número total de colonos favorecidos aumentaría año a año, aumentaría también el volumen total de recursos provenientes de los reembolsos. En estas circunstancias, el aporte de capital "de simiente" del Estado podría disminuir a la misma tasa. Así, se llegaría a una situación en que los fondos rotatorios cubrirían los costos de la política.

Recomendación G.2.a). Reencauzar los fondos asignados en el presupuesto ordinario del Ministerio o Departamento de la Vivienda desde las políticas de programas habitacionales y de construcción de viviendas de bajo costo hacia la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos, durante todo el tiempo que sea necesario para formar el capital de "semilla".

Esta reasignación de fondos públicos desde la construcción de viviendas hacia los programas de habilitación y asignación de tierras: i) aumentaría considerablemente el número de personas beneficiadas; y ii) aprovecharía las enormes posibilidades de autoconstrucción entre los grupos de bajos ingresos, lo que se demuestra por el hecho de que en las ciudades latinoamericanas el 50% o más de las viviendas han sido construidas por los propios ocupantes en condiciones adversas (desempleo, bajos ingresos). Las pruebas de programas de esta índole en diferentes partes del mundo demuestran que la inversión inicial es por lo menos igualada por el esfuerzo que realizan las familias en la autoconstrucción de sus viviendas.

Recomendación G.2.b). Vender en mercados financieros privados bonos a largo plazo emitidos con ese fin por el organismo encargado de esta política.

La viabilidad económica de esta recomendación es mayor en la actual recesión económica, cuando la inversión en acciones o certificados respaldados por instituciones privadas entraña un alto grado de riesgo, o se encuentra desacreditada.

Recomendación G.2.c). Aprobar una ley que obligue a los organismos de seguridad social a invertir un porcentaje de los fondos de seguridad social de los trabajadores en la compra de los bonos mencionados en la recomendación G.2.b).

Recomendación G.2.d). Permitir a los residentes en los asentamientos urbanos populares que no sean propietarios y a los que no se les haya asignado terrenos retirar hasta el 20% de sus fondos acumulados de seguridad social para la compra de un terreno dentro de los proyectos incluidos en esta política. En tales casos, se aplicarán las siguientes restricciones: i) dichos fondos deben ser suficientes para cubrir un porcentaje mínimo (que ha de especificarse) del precio total del terreno; ii) el terreno no podrá venderse o transferirse a menos que sea reemplazado por una propiedad de valor igual o superior al terreno, o a menos que se devuelvan los fondos retirados del organismo de seguridad social; y iii) cuando el cesionario pierde su derecho al terreno o el derecho a legarlo (por una de las causas que figuran en la recomendación E.I.2.b).), el Estado estará obligado a reembolsar al fondo de seguridad social la cantidad que fue retirada, más el reajuste legal correspondiente a la tasa oficial de inflación.

En una recesión económica prolongada, los fondos de seguridad social de los trabajadores adquieren mayor importancia. La recomendación tiene por finalidad aumentar los fondos rotatorios para la política a que se hace referencia, acercando más el momento del autofinanciamiento. Además, esta medida no produciría una disminución real de las pensiones, ya que la caída de los valores de las pensiones se compensa con una reducción proporcional de los costos de la vivienda (amortización o alquiler). Se considera que el 20% del ingreso constituye un gasto razonable en vivienda de los grupos de bajos ingresos. Asimismo, no sería afectada la capitalización individual, ya que los terrenos no sólo son bienes esenciales, sino que son eternos y comercializables.

Aunque la puesta en vigor de esta recomendación no beneficiaría a un porcentaje elevado del gran número de desempleados, es significativo con todo el volumen de recursos que generaría para la política.

### 3. Política de tierras para desarrollo urbano

Al principio, se requiere capital "semilla" para establecer bancos de tierras en cada ciudad. Posteriormente, mediante la venta de tierra mejorada a ciudadanos particulares y el impuesto

cobrado a los propietarios dentro de las zonas de prioridad, se dispondría de fondos rotatorios.

Recomendación G.3.a). Instituir líneas de crédito abiertas por el gobierno nacional o estatal a favor de los gobiernos metropolitanos o urbanos a fin de establecer los bancos de tierras estipulados en la política de tierras para desarrollo urbano.

Recomendación G.3.b). Gravar con un impuesto progresivo a los propietarios de terrenos baldíos y establecer un impuesto sobre el aumento del valor de la tierra resultante de las obras públicas realizadas en las zonas de prioridad (véase la recomendación C.III.1.a)).

Asimismo, cabe recordar que gran parte de las tierras que forman estos bancos serían aportadas por el organismo encargado de la política de nuevos asentamientos para familias de bajos ingresos (véase la recomendación D.II.1.a)) y por los gobiernos intraurbanos locales que llevan a cabo proyectos de reajuste (véase la recomendación E.II.1.b)).

#### Notas

1/ Un plan de desarrollo urbano se refiere tanto a una ciudad como a una zona de expansión. Especifica los objetivos, plazos, agentes y recursos de los procesos de desarrollo y expansión urbanos (desde un punto de vista funcional) y la traducción de dichos objetivos en realizaciones físicas. Por otra parte, un plan regulador --el instrumento de planificación urbana más comúnmente utilizado en América Latina-- es simplemente un conjunto de normas y restricciones respecto del uso de la tierra urbana.

2/ En rigor, estas transferencias de tierras no constituyen adquisición de nuevas tierras por el sector público, sino más bien por las instituciones públicas específicas en estudio.

3/ Los ejidos y la propiedad comunal son tierras agrícolas pertenecientes al Estado, respecto de las cuales se ha conferido el derecho de uso a individuos o grupos. Por consiguiente, el Estado no puede hacer uso de estas tierras sin los debidos procedimientos de expropiación.

4/ Un fideicomiso es una operación fiduciaria en virtud de la cual el fideicomitente asigna algunos activos para un determinado propósito lícito entregando la responsabilidad de su ejecución a un consejo de fideicomisarios. Código Comercial, artículo 346.

5/ Chile es uno de los pocos países latinoamericanos, tal vez el único, que ha conseguido poner fin a las asignaciones ilegales de tierra en gran escala. Esto se logró, después de varios intentos infructuosos de la legislación, cuando el Estado elaboró una alternativa amplia (el programa de sitios con servicios, 1967-1970).

## BIBLIOGRAFIA

- Brasil, Gobierno del, A nova legislação sobre o parcelamento do solo urbano e la atuação do Estado, versión mimeografiada.
- Calvimontes, C., "La reforma de la propiedad del suelo urbano en la administración de Paz Estenssoro", en Revista Interamericana de Planificación, Bogotá, Colombia, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), 1972.
- FUNDACOM-ILDIS-CORDIPLAN, La vivienda popular en América Latina, Caracas, Venezuela, Editorial Humberto Pereira, 1979.
- Geisse, G. y Sabatini, F., "Renta de la tierra y heterogeneidad urbana", Documento de Trabajo N° 102, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, 1984.
- Hardoy, J. et al., "Políticas agrarias y urbanas en América Latina", en Revista Interamericana de Planificación, Bogotá, Colombia, SIAP, 1981.
- Hardoy, J. y Acosta, M., "Políticas urbanas y reforma urbana en Cuba", Documento de Trabajo, Buenos Aires, Argentina, Instituto Torcuato di Tella, 1971.
- Hardoy, J. et al., Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en América del Sur, Buenos Aires, Argentina, Editorial del Instituto Torcuato Di Tella, 1968.
- Mandelker, D., "Critical area controls: a new dimension in American land development regulations", en AIP News, vol. 41, N° 1, Chicago, American Institute of Planning (actualmente American Planning Association), 1975.
- Murillo, G. y Ungar, E., "Política, vivienda popular y el proceso de toma de decisiones en Colombia", Bogotá, Colombia, Universidad de Los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1978.
- Naciones Unidas, Directrices para una política de vivienda en los países en desarrollo, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.IV.11, Nueva York, 1977.
- \_\_\_\_\_, Land for Human Settlements. Latin America, vol. V, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 1977.
- \_\_\_\_\_, Land for Human Settlements. Global Review, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 1977.
- \_\_\_\_\_, Financiamiento no convencional de viviendas para familias de bajos ingresos, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.78.IV.12, Nueva York, 1978.
- Nogueira, S. y Negrón, M., "La creación de nuevas ciudades dentro de las estrategias de desarrollo regional en Venezuela", en

- Revista Interamericana de Planificación, vol. VIII, México, SIAP, 1974.
- Paredes, G., Banco municipal de tierras del Municipio de Cali, factibilidad jurídica: proyecto de acuerdo, Cali, Colombia, 1980.
- Prakask, V., "Métodos de financiamiento del desarrollo urbano", en Revista Interamericana de Planificación, vol. IV, N° 16, México, SIAP, 1970.
- Ramacciotti, O., "Plan de desarrollo metropolitano de Guatemala", en Revista Interamericana de Planificación, vol. VII, N° 27, México, SIAP, 1972.
- Salamanca, F., Estado y políticas de tierras: el caso del área metropolitana de Caracas, tesis, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago, Chile, 1984.
- Sánchez, A. y Calderón, J., El laberinto de la ciudad: políticas urbanas del Estado 1950-1979, Lima, Perú, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), 1980.
- Unikel, L., "La dinámica del crecimiento de la Ciudad de México", en Revista Interamericana de Planificación, vol. IV, N° 21, México, SIAP, 1972.
- Viera, B., O Estado e Política Urbano no Brasil, tesis de doctorado en Ciencia Política, Universidad de Stanford, Estados Unidos de América, 1979.
- Working Party on Urban Land Policy. Task Force N II, Acquisition modalities and management of land by public authorities, Gotenburgo, 1979.
- Yujnovsky, O., "Notas sobre la configuración espacial interna y las políticas de uso del suelo urbano en América Latina", en Revista Interamericana de Planificación, vol. IX, N° 35, México, SIAP, 1975.

#### México

- COPEVI, Investigación sobre vivienda, vol. II, La producción de vivienda en la zona metropolitana de la Ciudad de México, México, D.F., 1977.
- \_\_\_\_\_, Investigación sobre vivienda, vol. III. Las políticas habitacionales del Estado mexicano, México, D.F., 1977.
- Cuenya, B. Gazzoli, R., Garza, G. y Schteingart, M., La acción habitacional del Estado en México, El Colegio de México, México, 1978.
- Schteingart, M., "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra. El caso de la Ciudad de México", en Revista Interamericana de Planificación, vol. XV, N° 60, México, SIAP, 1981.
- Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Políticas del Estado en materia de vivienda en América Latina, vol. III, Bogotá, Colombia, SIAP, 1977.
- Yujnovsky, O., Políticas de Asentamientos Humanos, Buenos Aires, Argentina, CLACSO-SIAP, 1979.

Guayana-Venezuela

- Corrada, R., The Housing Development Program for Ciudad Guayana, Seminario sobre criterios públicos con respecto a la vivienda, Universidad de Puerto Rico, 1966.
- Doebele, W., "Legal Issues of Regional Development", en Rodwin and Associates, Planning Urban Growth and Regional Development, Cambridge, Mass., MIT Press, 1969.
- Friedman, J., "Desarrollo de la Guayana Venezolana en una perspectiva regional", en Revista de Planificación, N° 3, Santiago, Chile, 1966.
- Penfold, A., "Ciudad Guayana", en Architectural Design, vol. XXXIX, N° 8, Londres, 1969.
- Rodwin, L., "Ciudad Guayana: a New City", en Scientific American, vol. 213, N° 3, 1965.
- Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Políticas del Estado en Materia de Vivienda en América Latina, vol. II, Bogotá, Colombia, SIAP, 1977.
- Turner, J., Asentamientos urbanos no regulados, Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, N° 36, Caracas, Venezuela, 1966.

Chile

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Folleto descriptivo de CORMU, Santiago, Chile, 1968.
- \_\_\_\_\_, Análisis y programas de atención a urbanizaciones marginales, Santiago, Chile, 1968.
- \_\_\_\_\_, Informe preliminar sobre funciones, organización e instrumentos para la planificación del desarrollo urbano, Santiago, Chile, 1966.
- \_\_\_\_\_, Planificación en vivienda y urbanismo, Santiago, Chile, 1969.
- MINVU - Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano (DPDU), Anteproyecto de un sistema administrativo para el desarrollo urbano-metropolitano de Santiago, Santiago, Chile, 1968.
- \_\_\_\_\_, Organización para el programa de desarrollo urbano del área metropolitana de Santiago, Santiago, Chile, 1968.
- \_\_\_\_\_, Planificación del desarrollo urbano chileno: un proceso de transición, Santiago, Chile, 1970.
- \_\_\_\_\_, Prehipótesis de estructuración y crecimiento para el área metropolitana de Santiago, Santiago, Chile, 1969.
- MINVU - Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), Remodelación San Borja, Santiago, Chile, 1970.