

c. 2

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.517
12 de agosto de 1986
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

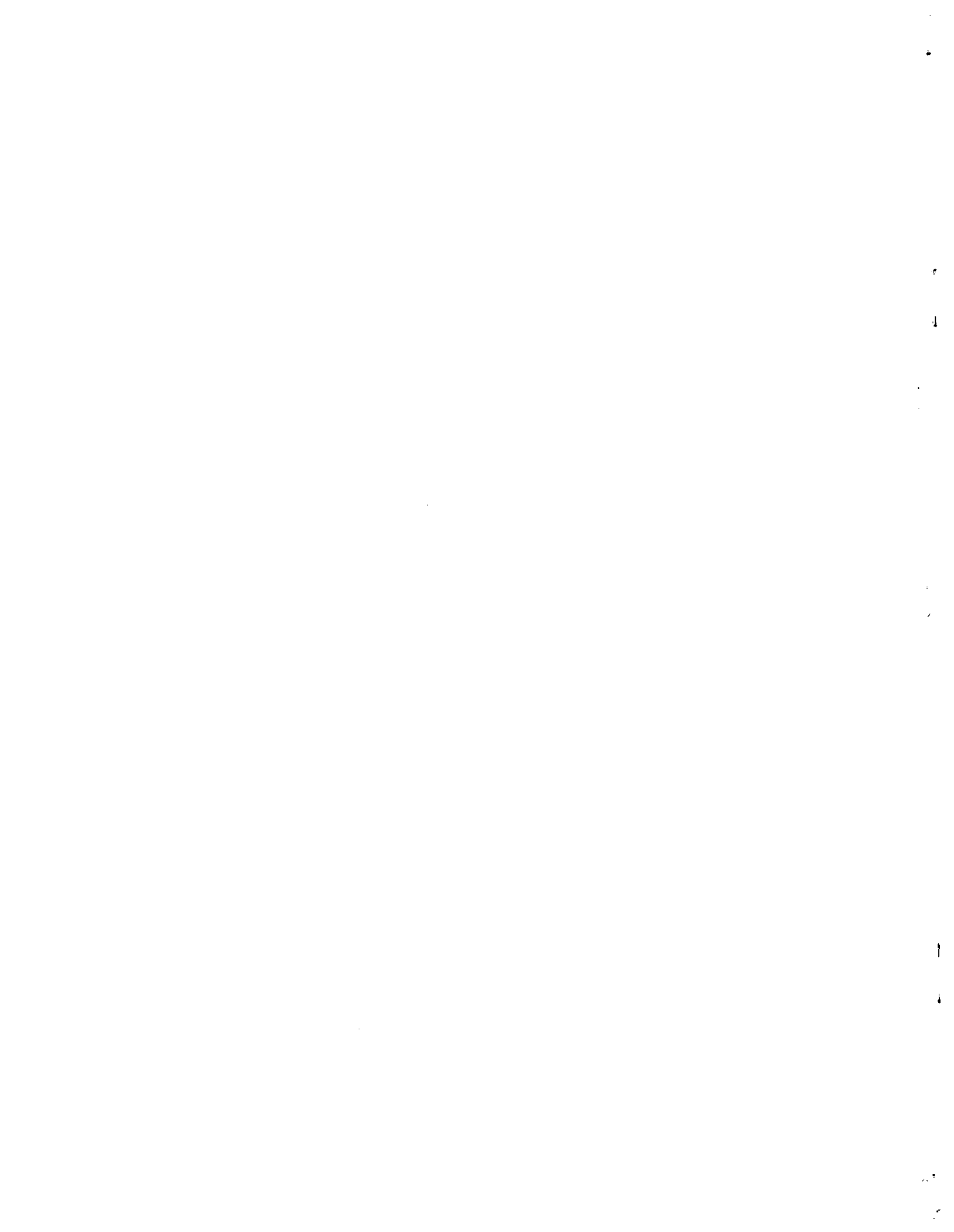
Comisión Económica para América Latina y el Caribe



ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ACCESO DE LOS POBRES A LA TIERRA
EN LAS GRANDES CIUDADES DE AMERICA LATINA */

*/ El presente trabajo fue preparado por el señor Guillermo Geisse G., Consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

86-7-1005



INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
I. PARADIGMAS DE DESARROLLO URBANO VS. ACCESO A LA TIERRA	3
1. Poblamiento equitativo del territorio	3
2. Las ciudades dentro de la ciudad o la estructura urbana polinuclear	6
3. La potencialidad integracionista de los asentamientos precarios	8
II. PERSPECTIVAS PARA LA ACCION FRENTE A LAS ESTRATEGIAS TRADICIONALES PARA EL DESARROLLO DE LA TIERRA	11
1. La tierra como fuente de enriquecimiento	12
2. La tierra como medio de sobrevivencia	18
3. Políticas para la compatibilización de estrategias	22
III. RECOMENDACIONES	28
1. Paradigmas de desarrollo urbano alternativos	28
2. Políticas específicas de desarrollo de la tierra	31
Notas	34
BIBLIOGRAFIA	35



RESUMEN

La práctica de la planificación urbana y regional de América Latina ha estado fuertemente influida por paradigmas que han adquirido el status de verdades absolutas. Algunos revelan la dependencia cultural de países desarrollados, otros tienen una cierta inclinación a generalizar, para toda la región, fenómenos particulares de países o momentos históricos. Si se desea que las recomendaciones sobre políticas de tierra urbana conduzcan a eliminar barreras que se oponen al acceso de los pobres a la tierra, se hace necesario despejar ciertos mitos encerrados en la planificación.

El poblamiento equitativo del territorio, la estructura urbana polinuclear y la potencialidad integracionista de los asentamientos precarios, son algunos de estos paradigmas. Este documento analiza los argumentos generalmente usados para justificar dichos paradigmas y al mismo tiempo señala las debilidades y fallas conceptuales en los mismos.

A las políticas públicas les correspondería minimizar los conflictos entre las estrategias alternativas de desarrollo de la tierra, esto es, entre la concepción rentista del desarrollo de la tierra y la concepción de la tierra como medio de sobrevivencia para la masa de la población. Ninguna de las recomendaciones de políticas de tierra concentradas en la oferta ha tenido éxito en reducir el ritmo de incremento del precio de la tierra. Un análisis, tanto de las políticas de regulación de la oferta como de las políticas que favorecen la de-regulación demuestran lo anteriormente dicho.

Frente a esta situación, se hacen recomendaciones para establecer paradigmas alternativos de planificación como marcos generales de las acciones específicas sobre tierra. Como paradigmas alternativos de planificación se propone desarrollar los paradigmas de "descentralización dentro del centro" (poblamiento equitativo de la región metropolitana) y el de la "ciudad dentro de la ciudad" que consiste en el fortalecimiento de la accesibilidad de la

población de los asentamientos precarios al centro de la ciudad, considerando que su integración a la vida social, económica y política de la urbe depende en gran medida de ello, dada la imposibilidad de darse sus propios subcentros.

También se proponen medidas destinadas a facilitar el acceso de los pobres a la tierra. Una medida directa de acceso a la tierra sería el reconocimiento por parte del Estado del "derecho a la tierra urbana" (segura, servida y accesible). Algunas medidas para "facilitar" el acceso a la tierra incluirían: la sustitución de programas de vivienda de interés social para unos pocos, por programas de sitios con servicio para un número mayor; promover la organización de los usuarios para adquisición de tierra en el mercado, evitando intermediarios, y hacer extensivo el subsidio para la adquisición de tierra.

Finalmente se plantean algunas medidas generales para controlar el valor de la tierra y para frenar la especulación financiera con la tierra en el ámbito global de la economía.

I. PARADIGMAS DE DESARROLLO URBANO VS. ACCESO A LA TIERRA 1/

La práctica de la inflación urbana y regional de América Latina ha estado fuertemente influida por ciertos paradigmas que han adquirido el status de verdades absolutas. Algunos de esos paradigmas revelan la dependencia cultural de países desarrollados, incluso de parte de investigadores que se esfuerzan por desarrollar una perspectiva latinoamericana de los fenómenos sociales. Otros, tienen una cierta inclinación a generalizar, para toda la región, fenómenos particulares de países o momentos históricos, presentados en forma atractiva por investigadores de brillo. Los paradigmas a los cuales se hace referencia luego han adquirido la fuerza de una verdadera "ideología espacial" y tras ellos se alinean codo a codo autores que ante otros fenómenos sociales se ubicarían en posiciones contrapuestas y hasta irreconciliables.

Las recomendaciones de políticas de tierra urbana, o están desde su formulación comprometidas con estos paradigmas, o su implementación se enmarca necesariamente en ellos. Si se desea que las recomendaciones conduzcan a eliminar barreras que se oponen al acceso de los pobres a la tierra urbana, se hace necesario despejar ciertos mitos encerrados en la planificación que a fuerza de repetirlos han adquirido categorías de verdades.

1. Poblamiento equitativo del territorio

La descentralización regional hacia un poblamiento más "equilibrado" de los territorios de la región y de los países es casi siempre la primera recomendación que surge de congresos, seminarios y conferencias académicas de urbanistas, demógrafos, ambientalistas y economistas regionales. Es también el objetivo central de prácticamente todas las oficinas nacionales de planificación regional de los gobiernos, cualquiera sea el tamaño de sus ciudades principales. Lo es en Honduras, con una ciudad capital de 300 mil y en México con una de 17 millones. La descentralización territorial hacia el "equilibrio espacial" es también la

primera recomendación que ofrecen los estudios sobre los problemas de disponibilidad de tierra en la región. Se dice que mientras no se adopten políticas efectivas de disminución de la presión demográfica sobre las grandes ciudades, la especulación de la tierra allí seguirá contando con su principal estímulo y los precios seguirán elevándose, imponiendo barreras al acceso de los pobres a la tierra (Hardoy, Basaldua y Moreno, 1968). Esta posición es adoptada también por científicos sociales preocupados por el acceso a la tierra y medios de producción agrarios de la masa campesina, los cuales se verían afectados por la concentración de inversiones en las grandes ciudades (Chonchol, 1979).

La razón central de quienes adhieren a este paradigma es que las economías urbanas (nacionales) no son capaces de afrontar los enormes costos sociales de urbanización atribuibles al tamaño de las ciudades. Ese desajuste sería el origen de la marginalidad social urbana y de su correlato, la marginalidad espacial. Estas, en conjunto, llevan a un creciente deterioro de la calidad de vida de los asentamientos populares urbanos. Los términos "urbanización descapitalizada", "hiperurbanización", "sobreconcentración urbana" son suficientemente expresivos de la posición anti-gran ciudad y del carácter alarmista con que se anuncian las dimensiones esperadas para el año 2000 de las grandes ciudades de América Latina. En esta postura alarmista está implícita la comparación con países desarrollados. Estos, con ciudades de tamaño mucho menor, espacialmente mejor distribuidas, y con ingresos per capita más elevados, habrían logrado destinar inversiones a la producción, en ausencia de una presión por inversiones sociales urbanas desmedida.

La postura anti-gran ciudad se ve debilitada si se despeja de ella la imagen de los países desarrollados y se vuelca a los en desarrollo y a su historia. En primer lugar, al ordenar los países en desarrollo por su nivel de ingresos per capita, se ve que los más "desarrollados" son justamente los con mayor grado de urbanización, lo cual, en la historia de la región, significa también mayor grado de concentración urbana. Es decir, mientras más ha crecido económicamente un país, más se ha concentrado su población en una o dos grandes ciudades. La explicación es tremendamente simple: la migración rural urbana ha contribuido a llevar la productividad general de la economía nacional al trasladar fuerza de trabajo de actividades de muy baja productividad en el campo a otras de mayor productividad en la ciudad. Es cierto que las condiciones de atraso del campo influye en

la migración hacia la ciudad y que el gran volumen de ésta no permite la elevación de la productividad urbana a los niveles observados en los países desarrollados. Por lo mismo, con niveles de ingreso relativamente bajos, las ciudades tienen que ser mucho más grandes que la de los países desarrollados para que las industrias obtengan las economías de escala y externas exigidas por tecnologías modernas de actividades urbanas secundarias y terciarias.

Aún así, los niveles de ingreso son más altos y la distribución menos desigual en las grandes ciudades que en el campo; menores los promedios de desempleo; más diversificada la estructura social y mayores las oportunidades de movilidad social. Lo anterior no significa desconocer los grandes problemas que afectan a los sectores más pobres de las ciudades. Pero es una utopía hacer depender su solución de transformaciones estructurales en el campo, sin que medien cambios radicales en los modelos prevalecientes de desarrollo. En efecto, las reformas agrarias que se han propuesto redistribución de tierra y de medios de producción dentro de economías de mercado han estimulado la migración rural urbana en vez de frenarla como lo suponían los adherentes al paradigma de descentralización urbana (Geisse, G., 1982).

La observación de las tendencias de contraurbanización o polarización revertida observadas en los países desarrollados desde hace una década (Berry, B., 1979; Richardson, 1981), han renovado el ánimo de los que postulan a un desarrollo espacial más equitativo. Sin embargo, hay buenas razones para descartar la posibilidad de esas tendencias en América Latina durante lo que queda del presente siglo (Geisse, G., 1971; Singer, 1974; Richardson, 1981). Aceptar estas razones y, por lo tanto, ver la continuación de las tendencias de concentración como un dato, no significa descartar la posibilidad de intervenir la variable migracional para aliviar la presión sobre la gran ciudad. Pero la intervención, para ser realista, se limita a los movimientos de población dentro de las regiones metropolitanas. En efecto, pareciera haber más probabilidades para una descentralización al interior de esas regiones que entre regiones (Geisse, 1966; Geisse y Coraggio, 1971; Richardson, 1981). Pero, para ello, es necesario sacudirse primero de otros paradigmas que se han impuesto en la práctica de la planificación intraurbana, no obstante sus rotundos fracasos.

2. Las ciudades dentro de la ciudad o la estructura urbana polinuclear

Casi todos los planes adoptados por las grandes ciudades de América Latina señalan, como su problema central, el deterioro de la accesibilidad de la periferia popular a los lugares de trabajo y servicios metropolitanos concentrados en las áreas centrales. El paradigma con el cual se enfrenta este problema es el de desconcentración dentro de la ciudad, el cual se ciñe a un modelo polinuclear de usos del suelo. Se pretende organizar, a través de políticas públicas, la expansión hacia la periferia en torno a subcentros, que en el caso de los países desarrollados surgieron espontáneamente en los suburbios desde la década de los cuarenta. Los subcentros ofrecerían trabajo, equipamiento y servicios a los asentamientos en expansión "hacia afuera", mejorando de esta forma el "acceso relativo" a la tierra de todos los sectores sociales incluso de los sectores de bajos ingresos.

Ninguno de estos planes ha tenido éxito excepto en las zonas de altos ingresos hacia donde los servicios y equipamiento son atraídos por la existencia de una demanda concentrada. Allí no es necesaria la intervención planificada para generar una descentralización urbana. No ocurre lo mismo en el sector de la ciudad que se abre desde el centro hacia la periferia de ingresos medios y bajos. En economías de mercado las actividades de servicios (comercio, profesionales, etc.) se expanden en función de la demanda, como ocurre en todas las ciudades de la región con excepción de las de Cuba. Y éstas no encuentran una demanda que justifique su localización en dichos asentamientos, contrariamente a lo dispuesto por los planes de uso de suelo oficiales.

La segregación espacial por niveles de ingresos conspira contra un tratamiento uniforme de toda el área metropolitana y no hay forma de modificarla sin mediar la intervención pública en la propiedad de la tierra, es decir, en el "acceso absoluto" a la tierra. Paradojalmente, en América Latina, romper con la segregación espacial residencial o atenuar los niveles que tiene en las ciudades de países desarrollados, exige verdaderas reformas urbanas, lo cual incluye alguna forma de

control público sobre la propiedad de la tierra. Como ello no ha sido factible hasta ahora, el patrón real de uso de suelo urbano adopta formas muy diferentes a las propiciadas por el paradigma oficial de planificación.

La implantación de los patrones reales de uso del suelo depende del modelo global de desarrollo político-económico. En aquellos regímenes en que los pobres de la ciudad han gozado de un grado relativamente alto de integración a la vida económica, social y política de la ciudad, los habitantes de los asentamientos precarios de la periferia han obtenido mejoramientos (o evitado deterioros) en la accesibilidad espacial a los centros de trabajos y servicios metropolitanos, presionando por inversiones en el transporte y por tarifas subsidiadas. El paradigma de descentralización polinuclear es totalmente contraindicado con tal forma de integración y la existencia de asentamientos precarios, como barrios dormitorio en el estricto sentido de la palabra, no es el problema.

Por el contrario, allí donde la marginalidad y la pobreza urbana son agravadas por las políticas globales vigentes o por recesos o crisis económicas, las actividades de servicio generadoras de ocupaciones surgen espontáneamente en los asentamientos precarios. Sin embargo, este fenómeno no podría llamarse descentralización de actividades no-residenciales hacia los asentamientos periféricos. Descentralización supone localización periférica, alternativa a las áreas centrales, de actividades de similar tecnología y contexto institucional. En cambio, las actividades que surgen en los asentamientos precarios son informales, basadas no en el mercado e instituciones modernas, sino en la cooperación, solidaridad y reciprocidad motivadas por estrategias de supervivencia. Para este tipo de descentralización urbana no hay respuesta en los paradigmas que inspiran a los planes de uso del suelo y standards urbanos convencionales.

Es objeto de preocupación ver que, por un lado, se ha avanzado tanto en describir las actividades y relaciones económico-sociales que se establecen en los asentamientos precarios populares y, por otro, lo poco que los planificadores urbanos han hecho para ayudar a crear los espacios funcionales a estas actividades y relaciones.

3. La potencialidad integracionista de los asentamientos precarios

Existe un alto grado de consenso en cuanto a que la resolución de los problemas de vivienda de los sectores de menores ingresos de las grandes ciudades depende de su propio esfuerzo más que de la oferta institucionalizada del mercado o del Estado. Esta creencia está influida por una cierta ideologización del potencial de desarrollo de los asentamientos precarios, el cual puede ser desplegado de darse ciertas condiciones, las cuales requerirán recursos públicos no más cuantiosos, pero sí cualitativamente diferentes. Al interior de este paradigma se destacan tres hipótesis, cuya influencia en las recomendaciones de políticas de tierra y vivienda de interés social se ha mantenido sin variaciones por dos décadas. Ellas, al igual que las anteriores, deben ser re-examinadas ante realidades actuales muy diferentes a las del pasado reciente y ante contextos nacionales disímiles.

Una primera hipótesis sostiene la gran capacidad de los asentamientos espontáneos para integrar a los sectores de bajos ingresos a la "ciudad". Si bien esto pudo ser verdad en ciertas ciudades durante la década de los 50 y comienzos de la de los 60, no lo es más -o no lo es en el mismo grado- en la actualidad. Hoy existe una tendencia generalizada de alza de los precios de la tierra, que está asociada a una de privatización del mercado y a su integración al mercado inmobiliario bajo la hegemonía de promotores vinculados al sector financiero.

Con excepción de los casos en que existe permisividad, es decir, tolerancia ante las invasiones de tierra, esta tendencia restringe rápidamente las opciones informales de acceso a tierra nueva, conduce al hacinamiento y expande el submercado de alquiler.

Ni el hacinamiento ni el alquiler favorecen la reinversión necesaria para el desarrollo progresivo de la vivienda o para evitar su deterioro. Por el contrario, facilitan el deterioro progresivo.

Una segunda hipótesis es la que supone la existencia de intereses comunes y homogéneos al interior de los sectores populares respecto a la tenencia de la tierra como punto de partida de la movilización para el autodesarrollo. En realidad, más que la homogeneidad es la heterogeneidad interna lo que caracteriza a

los asentamientos precarios de la gran ciudad. Los estudios sociológicos sobre estructura ocupacional, de ingresos, y de participación política así lo indican desde el mismo origen de estos asentamientos. Durante la última década la heterogeneidad se ve aumentada por la creciente proporción de inquilinos en los asentamientos precarios de la periferia urbana. Estos comparten un territorio o asentamiento con "propietarios" y otras veces con intermediarios. Y no es infrecuente el desarrollo de prácticas especulativas al interior mismo de los asentamientos precarios con consecuencias de encarecimientos de la vivienda a niveles sorprendentes y de vulneración de la tradicional cohesión y solidaridad internas.

Una tercera hipótesis es la que sostiene que sólo la propiedad legal individual da la seguridad necesaria para la reinversión de ahorros familiares en la construcción de vivienda popular. Si bien esto es efectivo en muchos casos, no lo es en todos.^{2/}

Hay formas de tenencia alternativas a la propiedad individual y estatal que dan seguridad a la reinversión y, además, favorecen el esfuerzo colectivo tan necesario para el desarrollo "desde abajo". Formas de tenencia cooperativa, comunitaria y de condominio, cuando ellas son factibles, ofrecen ciertas ventajas sobre la propiedad individual.

Primero, permiten usos más eficientes y funcionales de los espacios familiar y vecinal. Esto, porque:

- a) dan una mayor libertad para combinar e integrar superficies reservadas para el uso exclusivo de la familia con superficies destinadas a usos vecinales. De esta forma se puede reducir la superficie de cada lote (que en los diseños convencionales se derrocha) a cambio de mayor superficie de uso vecinal;
- b) dan mayores posibilidades de densificación de la construcción, con la consecuente reducción de costos, y
- c) dan margen para reducir superficies destinadas a calles y vías de uso público a cambio de espacios comunitarios o semiprivados, los cuales quedan bajo el control del vecindario o la comunidad.

En segundo lugar, tenencias basadas en la propiedad total o parcialmente comunitaria favorecen: a) la organización colectiva y especializada del trabajo de autoconstrucción, con las consiguientes economías de costo y tiempo, y b) la formación de garantías solidarias y con ello el acceso a las fuentes de financiamiento habitacional.

No se debe desprender de lo anterior que la tenencia por derecho privado de propiedad está obsoleta o ya no es garantía de seguridad en todos los casos y que, por lo tanto, debe ser reemplazada por tenencias alternativas. Lo que se ha dicho es que ningún sistema de tenencia es la panacea para todos los casos. Cada forma de tenencia implica ajustes entre objetivos tales como seguridad, flexibilidad y eficiencia. De ahí la conveniencia de estructurar paquetes que combinen modalidades de tenencia con otros instrumentos de uso del suelo (Rockele, W., 1978).

II. PERSPECTIVAS PARA LA ACCION FRENTE A LAS ESTRATEGIAS TRADICIONALES PARA EL DESARROLLO DE LA TIERRA

Mientras los pobres de las grandes ciudades de la región ven la tierra como objeto de sobrevivencia y vehículo de integración a la vida urbana, los agentes inmobiliarios del sector formal de la economía urbana la ven como fuente de riqueza. La estrategia que se desarrolla en torno a este objetivo, se construye sobre la lógica de la maximización de la renta de la tierra. El punto de conflicto entre ambas estrategias son los precios de la tierra: el alza de los mismos es condición necesaria para la realización de la renta de la tierra y es, a la vez, el principal obstáculo para el acceso de los pobres a ese bien básico. Una política que se propone ampliar las opciones de acceso a la tierra de los pobres debe comenzar por entender las interrelaciones entre las estrategias dominantes de desarrollo de la tierra y el alza de sus precios.

Se verá que esta interrelación es contradictoria. Por un lado, es integradora: en la ciudad la masa informal debe tener el suficiente acceso como para contribuir a la acumulación de la economía urbana formal proveyendo de mano de obra barata, productos y servicios de bajo costo y constituyendo mercados de consumo y clientela política. Por otro lado, es excluyente: debe tener acceso, pero no estar integrada; su presencia no debe amenazar los objetivos de las estrategias dominantes de valorización de la tierra y de calidad de vida, ambas asociadas a la segregación espacial. A la política urbana le corresponde resolver las contradicciones de la interrelación entre estrategias alternativas de desarrollo de la tierra. En esta sección se examinarán los efectos en el desarrollo de la tierra urbana de dos de estas estrategias, y las políticas públicas que se proponen resolver los conflictos surgidos entre ellas.

1. La tierra como fuente de enriquecimiento

El objetivo único y final de las estrategias dominantes de desarrollo de la tierra es la maximización de la renta. Para estas estrategias, la renta de la tierra es realizada en el mercado inmobiliario cuyo producto final es la vivienda. Por eso, las estrategias dominantes de desarrollo de la tierra deben ser analizadas en el contexto más amplio del mercado inmobiliario.

La razón de ese marco de análisis más amplio es muy simple: la tierra demandada dentro del mercado formal no es susceptible de ser usada con fines residenciales sin inversiones en infraestructura, servicios y viviendas. Es lo que se llama el desarrollo de la tierra, que consiste en una serie de actividades de su manejo (transacciones, subdivisiones, anexiones de lotes), de construcción, financiamiento, comercialización y de promoción de viviendas, las cuales, con sus respectivos agentes, operan en el mercado inmobiliario. Cada operación inmobiliaria representa un incremento en el valor de la tierra que los agentes respectivos captan como ganancia. A la vista de este objetivo compartido, dichos agentes se integran, dividen el trabajo y a veces entran en conflicto. Por lo mismo, el mercado inmobiliario es heterogéneo, coexistiendo en él diferentes intereses, fines y formas de organización de los agentes. Las recomendaciones de políticas sobre la tierra rara vez toma en cuenta estas diferencias y como se verá más adelante, en ello reside, al menos en parte, su falta de efectividad.

Analíticamente es posible distinguir tres tipos de capitales invertidos en el sector inmobiliario según la clase de ganancia a la que se orientan: (1) el capital invertido en tierra o capital rentista, el cual busca su valorización a través de la reventa (subdivisiones por ejemplo) beneficiándose de la valorización generada por el crecimiento urbano; (2) el capital constructor que se valoriza con las utilidades logradas en la producción de viviendas, y (3) el capital financiero que gana intereses de créditos colocados en constructores y demandantes de viviendas.

A medida que las ciudades crecen y su economía se desarrolla, el capital "rentista" cede el paso al capital constructor para imponerse al final al capital financiero. Sin embargo, no debe entenderse este crecimiento como uno lineal. Las tres modalidades de captación de la renta coexisten en una misma ciudad y en algunas ciudades el capital productivo nunca llega a desarrollarse plenamente. Cada modalidad se basa en concepciones de desarrollo de la tierra diferentes y la hegemonía de una sobre las otras se produce según el grado de desarrollo del país y de la economía urbana medida ésta por la importancia relativa del capital financiero. Se examinarán estas concepciones en función del tema de este trabajo: la disponibilidad de tierra para los sectores urbanos de más bajos ingresos.

La concepción "rentista" del desarrollo de la tierra (CR)

Está inspirada en las necesidades de consumo del propietario de la tierra. Por alto que sea el nivel de consumo, esta estrategia impone un límite relativamente estrecho a la oferta de tierra. En ciudades de gran crecimiento, como las de la región, la mentalidad rentista ha sido el principal escollo en el acceso de los pobres a la tierra. Este es el caso de Guatemala, San Salvador y Bogotá, y muy especialmente el de las dos primeras, en donde la propiedad de la tierra está muy concentrada.

Dicha mentalidad suele ser foco de conflictos con estrategias motivadas por la ganancia productiva y financiera, las cuales dependen de la expansión de la demanda de viviendas, e integración de las operaciones en tierra a los proyectos inmobiliarios. El capital productivo se ve limitado en estos casos a la construcción de viviendas unifamiliares para los compradores de lotes de subdivisiones, algunas de las cuales se orientan hacia la demanda de los sectores de más bajos ingresos, bajo la modalidad de colonias ilegales. En Bogotá, este submercado es masivo.

Bajo la concepción "rentista" las operaciones y actividades inmobiliarias tienden a ser desarrolladas separadamente por los agentes y es relativamente sencillo identificar la captación de las rentas de la tierra de cada operación y estimar su importancia relativa. La tierra es subdividida por los propietarios, directamente o por agentes urbanizadores, y vendida en lotes dotados de servicios;

los compradores se encargan de la construcción de las viviendas por autoconstrucción (es el caso de los sectores de más bajos ingresos) o por contrato con terceros (arquitectos, constructores); financian la construcción con sus ahorros u obteniendo directamente créditos en bancos y financieras. Bajo esta modalidad, el usuario participa desde temprano en la integración de las operaciones de desarrollo de la tierra, tomando decisiones y determinando plazos acorde a su voluntad y capacidad. Las valorizaciones sucesivas correspondientes a las etapas finales del desarrollo de la tierra son captadas por él mismo. Sin embargo, es probable que el grueso de la renta de la tierra sea captada por el propietario y el subdivisor a través de sus manejos especulativos.

En el caso de las ciudades de Guatemala y San Salvador, el actual predominio del propietario de tierras no parece tener parangón en las restantes ciudades. Los obstáculos que tal situación opone a la planificación urbana quedaron a la vista, el año 1974, en un proyecto de desarrollo urbano de 400.000 habitantes, contiguo a la Ciudad de Guatemala. El proyecto, que fue patrocinado por el Gobierno con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo, no se pudo realizar por la renuencia de un grupo reducido de terratenientes de vender la tierra requerida por el proyecto al precio previamente acordado por las partes. Su racionalidad apuntaba a una operación distinta: la venta gradual de lotes, a fin de mantener los precios en un nivel que satisficiera sus expectativas de ganancia a futuro. Cuatro años después de suspendido el proyecto los lotes menos accesibles de los terrenos se vendieron a precios 10 veces superiores al pactado inicialmente, con lo cual la mencionada racionalidad quedó en evidencia (Marroquín, 1978).

La concepción productivista (CP)

Esta concepción está motivada por la ganancia industrial, es decir, la valorización del capital depende de técnicas cuya amortización exige la ampliación de las escalas y la homogeneización de la producción. Alcanza su mayor desarrollo bajo políticas nacionales de protección a las industrias locales orientadas a la demanda interna. La construcción es considerada como un sector a privilegiar por su impacto en la matriz de insumo producto industrial, en el empleo y en los ingresos. Como se verá, si bien la CP en este contexto se torna hegemónica, ella no logra imponerse en forma absoluta sobre las estrategias rentistas y financieras operando en una misma ciudad.

Para quienes comparten esta concepción, la tierra es un insumo necesario que el Estado puede adquirir por compra directa y aportarla a los proyectos de construcción.

El apoyo de políticas estatales a la CP de desarrollo de la tierra es expresión del poder alcanzado por el capital industrial con el consenso de sectores medios y obreros organizados; unos interesados en la construcción de viviendas como fuentes de acumulación y otros como fuente de empleo y de redistribución no monetaria de ingresos. Ello explica que la hegemonía de la CP se impone de preferencia en los regímenes democráticos de la región.

El apoyo estatal consiste en asegurar tanto una cantidad de tierra a precios compatibles con producciones masivas de viviendas de bajo costo, como el financiamiento que permita incorporar a las capas de bajos ingresos a su demanda económica. La ciudad donde la CP alcanzó el más alto desarrollo en la historia de la región fue Santiago, durante el período 1964-1973. Sin embargo, esa experiencia puso de manifiesto un escollo que la CP no resuelve por ser precisamente inherente a ella misma: la realización de la ganancia productiva implica el concepto de vivienda terminada (vivienda-mercancía) cuyo costo resulta excluyente para una gran proporción de la población. Esa es la razón por la cual políticas progresistas de vivienda, propias de regímenes democráticos, sean acompañadas por estrategias de acceso a la tierra alternativas a las oficiales, como es el caso de las invasiones de terrenos.

En los mercados de vivienda de ingresos medios-altos y altos, la CP entra en competencia con las estrategias rentista y financiera.

En las economías favorables a la CP, las empresas de construcción mantienen su hegemonía integrándose "hacia atrás" en el desarrollo de la tierra; entran en el manejo de la tierra utilizando la construcción como medio para la captación de ganancias especulativas en competencia o asociación con propietarios. La utilización de este medio se vió facilitada por los sistemas de ahorro y préstamo iniciados en casi todos los países de la región durante los años sesenta, cuyo objetivo era el financiamiento de viviendas (no de lotes) de sectores de ingresos medios y altos, con aval del Estado.

En suma, el efecto de la CP en las ciudades en las cuales se logra imponer es de una clara división territorial. El capital o las empresas renuncian a las ganancias especulativas en los mercados en que las tasas de ganancia productiva son aseguradas por el Estado mientras que entran a compartir las rentas especulativas con otros agentes inmobiliarios en los mercados habitacionales de ingresos altos. Esto lo hacen integrando a sus operaciones el manejo de tierra (integración hacia atrás) y asociándose al capital financiero (integración hacia adelante).

La concepción inmobiliaria (CI)

Está motivada por la racionalidad especulativo-financiera del promotor inmobiliario. La aplicación de esta estrategia en el desarrollo de la tierra está asociada a la capacidad de los agentes vinculados al capital financiero para integrar el conjunto de las operaciones de desarrollo de la tierra hasta su etapa final, la vivienda. Un segmento del capital financiero se especializa en la promoción inmobiliaria dando origen a lo que se entiende por capital inmobiliario.

La participación del capital financiero en el desarrollo de la tierra urbana de la región ha sido creciente durante la última década y en algunas de sus grandes ciudades, la CI se ha convertido en la dominante.

Se ha estimado que esta tendencia es una manifestación más del papel regulador de las economías nacionales que han entrado a jugar el capital financiero en su actual fase de "internalización" (Geisse, Sabatini, 1982). Habría dos razones principales de la penetración de capitales financieros en el sector inmobiliario. Una de ellas es exógena y la otra interna al sector.

La primera razón es el desplazamiento de capitales nacionales al sector inmobiliario desde ramas productivas, por efecto de: a) la entrada de capitales internacionales (antes orientados casi exclusivamente a la producción de materias primas) en todas las ramas de la economía, y b) la protección "natural" ofrecida por la industria inmobiliaria frente a producciones extranjeras (las viviendas no pueden ser íntegramente importadas). La primera situación parece corresponder a los países de grandes mercados internos y por lo mismo con una apertura menor hacia fuera (ej.: Brasil, México, Argentina). La segunda, a países pequeños de gran apertura a los mercados internacionales (ej.: Chile).

La segunda razón de la creciente participación del capital financiero en el desarrollo a la tierra es el enorme aumento de la escala y densidad de los proyectos residenciales bajo la presión del crecimiento de las economías y de la concentración urbana, con ello la realización de la renta se hace más dependiente de capitales fijos y financieros. Tal como lo ha demostrado Lander, el aumento de la renta de la tierra en zonas de densificación residencial de Caracas es de tantas veces como el número de pisos de los edificios de departamentos levantados en terrenos originalmente destinados a una vivienda familiar (Lander, 1975). Pero ello implica una inversión de capital considerable, sólo disponible en el sistema financiero.

Las ciudades donde el precio de la tierra ha crecido a ritmos más elevados son precisamente aquéllas donde el capital financiero ha penetrado con mayor vigor imponiéndose la CI. Se podría suponer que el crecimiento de los precios beneficiaría principalmente a los dueños de la tierra tradicionales, pero no es así. La justificación de las inversiones financieras en el sector inmobiliario no son las ganancias "productivas" de la construcción misma ni las tasas normales de interés. Lo es la captación de rentas de la tierra, incrementadas en cada una de las operaciones del desarrollo de la misma. Ello asegura ganancias más elevadas que las tasas normales del mercado de capitales y de la construcción. Pero para ello es necesaria la intervención de un agente vinculado al sector financiero que integre todas las operaciones inmobiliarias desde el control y manejo de la tierra hasta la distribución de la vivienda terminada. Este agente es el promotor inmobiliario. "Se genera así un tipo de ganancia compuesta que no es la simple suma de sus partes. Ninguna de éstas puede ser realizada por separado, lo cual da a los agentes promotores u otros capaces de organizar e integrar las diferentes fases de los proyectos, la hegemonía del sector inmobiliario" (Sabatini, 1981).

En todas las ciudades donde la CI se ha impuesto a través de proyectos integrados de vivienda, la oferta se ha orientado exclusivamente hacia los sectores de más altos ingresos y llegado a los sectores de ingresos medios y medio-altos. La razón se desprende de lo dicho más arriba: bajo la CI es el precio de la vivienda lo que determina el precio de la tierra y no al revés.

Se tiene entonces, que el desarrollo de la tierra bajo la CI es excluyente por dos razones. Por una parte, la maximización de la renta de los proyectos integrados está en función de: a) maximizar los precios de la vivienda terminada, y b) minimizar parte de la renta que el agente promotor tiene que ceder al propietario. Lo primero lo conseguirá orientando el desarrollo de la tierra hacia la demanda por vivienda de los grupos de ingresos más altos. Lo segundo, comprando terrenos con la mayor anticipación posible a la ejecución de los proyectos manteniéndolos en reserva. De las reservas de tierra privada controladas por el terrateniente tradicional que disponía de ella con racionalidad de rentista entregándola al mercado gradualmente, se pasa a las reservas privadas bajo el control de las empresas inmobiliarias a las cuales sólo se puede acceder a través de la vivienda de costos inalcanzables por los pobres de la ciudad. Bajo esta nueva modalidad de desarrollo de tierra ha surgido una tercera razón indirecta de las mayorías. Esta es la represión de los intentos más informales de acceso a la tierra; las invasiones y las subdivisiones ilegales. A medida que el capital inmobiliario se ha visto fortalecido por la intervención de capitales financieros y la ejecución de proyectos integrados, la represión de las invasiones y el control sobre subdivisiones ilegales parece haberse incrementado notablemente. Se estrecha así el margen de opciones de acceso a la tierra hacia una sola: la densificación de los asentamientos precarios existentes.

2. La tierra como medio de sobrevivencia

Para la masa de la población de las grandes ciudades los componentes básicos de la calidad de vida: salud, educación, trabajo y viviendas son muy dependientes de sus posibilidades de acceder a la tierra segura, servida y accesible. De ahí que el acceso a la tierra urbana es clave dentro de sus estrategias de sobrevivencia.

La economía urbana es por definición economía de mercado; no es posible en la ciudad la existencia de economías naturales. Cada familia se integra al resto de la ciudad a través de una matriz de relaciones de interacción y la vivienda es quizás el único medio de capitalización de los más pobres. El riesgo de erradicaciones atenta contra ambos. De ahí la importancia dada por los pobres a la seguridad de la tenencia, o acceso absoluto a la tierra.

Si bien en los asentamientos precarios de la ciudad se desarrollan muchas actividades informales o marginales al mercado urbano, su existencia depende del flujo de ingresos de los pocos que se integran directa o indirectamente en el sector formal o moderno de la ciudad; ingresos que son redistribuidos a través de relaciones internas informales. La accesibilidad relativa a la tierra, es decir, la accesibilidad a lugares de trabajo y servicios urbanos es, por lo tanto, un aspecto esencial en la estrategia de los pobres en torno a la tierra.

El precio de acceder a la tierra urbana es elevado y, como se ha visto, crece a ritmos superiores que salarios y otros índices. Esto porque los costos de la seguridad (propiedad), servicios y accesibilidad se elevan con el tamaño de las ciudades y porque la tierra, por su naturaleza, es un bien susceptible de prácticas monopólicas. De un 30 a un 60 por ciento de la población más pobre de las grandes ciudades de la región no tiene ingresos que les permita ponerse al alcance de la oferta de tierra que reúna los atributos urbanos y debe desarrollar estrategias alternativas de acceso gradual.

Estas estrategias utilizan todos los resquicios del sistema legal y las oportunidades que brindan el mercado y el sistema político.

En efecto, el proceso de asignación de tierras a través de estrategias populares, es claramente una parcela de la economía urbana y del sistema político. A pesar de la "ilegalidad" que a menudo asumen estas estrategias, ellas constituyen un elemento importante del mercado de tierras. Cualquiera sea el origen del asentamiento (invasión o subdivisión) tarde o temprano los lotes son objeto de compra-venta a precios determinados por el mercado; se produce una intensa rotación de lotes y viviendas entre gentes que entran y salen de los asentamientos. Los precios son influidos por la accesibilidad, niveles de servicios colectivos, etapa de consolidación del asentamiento y su prestigio o reputación. La ilegalidad reduce el precio de la tierra, pero los usuarios prevén que la regularización de la tenencia y accesibilidad a los servicios se alcanzará en algún tiempo futuro (Gilbert, A., 1981). Es decir, confían en sus estrategias de acceso a la tierra.

Parte de la confianza de los pobres sobre sus estrategias alternativas de acceso a la tierra está en el propio sector formal de la sociedad urbana. El sector formal o moderno cuenta con la masa de pobres urbanos, tanto para sus procesos de acumulación, como para la estabilidad del sistema político que los legitima.

Por una parte, la masa popular en asentamientos precarios provee mano de obra barata y presiona hacia abajo sobre los salarios del sector formal; abastece al sector formal de servicios y aún de productos, permitiendo a éste liberar capitales hacia actividades de mayor productividad; constituyen un mercado de consumo considerable para una serie de productos muebles.

Por otra parte, la asignación de tierra a través de estrategias alternativas son parte integral del proceso político. Las invasiones son más frecuentes en período de elección y el Estado apresura las regularizaciones en momentos de crisis política. En todos los casos las organizaciones partidarias a menudo ven a los asentamientos como clientela política presentes o futuras y como tales sus demandas no pueden ser ignoradas en su totalidad o indefinidamente.

Para el sector formal, se trata pues de una masa que conviene que esté allí, o si está allí, más vale la pena aprovecharla. Todo esto bajo ciertas condiciones.

En primer lugar, conviene que la masa popular esté cerca pero separada: no debe amenazar la valorización de la tierra y, por lo tanto, las invasiones serán más toleradas en tierras públicas o privadas de escaso valor. Las invasiones y subdivisiones serán orientadas hacia direcciones que no amenacen las áreas residenciales de altos ingresos, pero al mismo tiempo lo suficientemente cerca como para que sus habitantes suministren servicios de bajo costo.

En segundo lugar, las organizaciones de base tendrán sus funciones claramente limitadas a la presentación de demandas de vivienda y servicios (consumo colectivo) de la localidad, es decir, serán espacialmente acotadas. Los intentos de sobrepasar los límites locales para converger en movimientos sociales más amplios serán percibidos como desafíos al modelo de acumulación y a las estructuras de poder que lo sostiene y, por lo tanto, serán reprimidos.

Las políticas y acciones del Estado que buscan el equilibrio de la integración desigual de los asentamientos precarios no están exentas de contradicciones.

Por una parte, por razones económicas, por la necesidad de legitimación ideológica y por exigencias de estabilidad política, buscan la integración de las demandas populares de tierra y, por otra, son excluyentes cuando la dinámica de cambio apunta hacia modelos económico-políticos alternativos.

Una política que postula el derecho de la vivienda para todos, embarcándose en un programa masivo de viviendas de interés social, se compromete al mismo tiempo con normas standards y diseños excluyentes de la masa popular a la que está supuestamente dirigida.

En una misma ciudad, dentro de un período de breves años, el acceso a la tierra es en gran medida asegurado por el Estado a través de políticas de vivienda pública con un fuerte desarrollo hacia tierras periféricas incorporadas por inversiones públicas, que son luego sucedidas por políticas totalmente opuestas de restricción del gasto público. Con ello, se limitan las opciones de acceso a la tierra a la intensificación de las subdivisiones y al stock de viviendas construidas en el pasado. Igualmente, el Estado es por momentos flexible y tolerante ante las invasiones de terreno, mientras que en otros éstas son objeto de represión violenta.

En términos generales, sin embargo, se observa la presencia simultánea de combinaciones de estrategias populares alternativas, con variaciones coyunturales. Sin embargo, existen diferencias entre ciudades y su explicación hay que buscarla en la interrelación entre las estrategias de acceso a la tierra por razón de sobrevivencia, que son muy similares en toda la región, y las estrategias de apropiación de la renta de la tierra de parte de los agentes dominantes del mercado.

3. Políticas para la compatibilización de estrategias

A las políticas públicas les correspondería minimizar los conflictos entre estrategias alternativas de desarrollo de la tierra e integrarlas a la vista de objetivos de eficiencia y equidad de interés común.

El principal problema que atenta contra la equidad en el acceso a la tierra urbana es el alza de los precios de ese bien. Las razones del por qué suben los precios no arrojan mucha luz sobre posibles soluciones al problema. Según expertos del Banco Mundial "dondequiera que el acceso a la tierra aumente, el valor económico de ese bien aumentará también" (World Bank, pág. 6, 1978).

¿Cómo evitar entonces que una política que pretenda facilitar el acceso de los pobres a la tierra, integrándolos a la demanda, contribuya precisamente a incrementar su valor y con ello el de la vivienda?

Las recomendaciones hacia ese objetivo tienden a concentrarse en la oferta. Al parecer habría dos razones para ello. Una, porque los procesos de concentración urbana y de distribución de los ingresos, dos factores de la demanda, parecieran estar fuera del campo de la intervención de la política de tierra. La otra razón es que interviniendo en la oferta se influye indirectamente en la demanda.

Las recomendaciones más difundidas de políticas sobre tierra, concentradas en la oferta, son de dos tipos alternativos: uno de corte distribucionista que adhiere a un cierto control del Estado sobre el mercado de tierra y al derecho de éste de capturar el incremento de los valores de la tierra atribuibles a sus programas y de redistribuir los fondos así captados con fines sociales. Un segundo conjunto de recomendaciones sostiene, por el contrario, la desregulación de la oferta; ésta sería escasa frente a la demanda, por causa de los controles que impone el Estado en la forma de zonificación, disposiciones de uso del suelo, límites urbanos, impuestos a transacciones, etc.

Ninguno de estos conjuntos alternativos de recomendaciones ha tenido éxito en reducir el ritmo con que suben los precios de la tierra. Por el contrario, los precios se han elevado en los últimos 5 años a ritmos mucho mayores a los del pasado en todas las ciudades. Se verá a continuación cuáles son los problemas de las políticas sobre la oferta de tierra en una y otra opción: la de regulación y la de de-regulación.

Políticas de regulación de la oferta

Las evaluaciones de políticas de regulación de la oferta de tierra hechas por autores latinoamericanos parecieran sugerir que las políticas efectivas de intervención en la oferta de tierras son aquellas que las encarecen en barrios seleccionados (valor de uso) o que maximizan su valor de intercambio.

En ninguna ciudad se ha logrado controlar el crecimiento discontinuo del desarrollo urbano resultante de la estrategia de desarrollar tierras de la periferia urbana contando con inversiones públicas que valorizan otras mantenidas en reserva, en localizaciones intermedias.

Las normas de zonificación internas de barrios residenciales de habitantes de altos ingresos parecieran tener el mismo objetivo ya señalado de elevar los precios de la tierra. En los casos de desarrollo por extensión, ello se hace a través de normas sobre mínimos de lotes y standards que aseguran un alto valor de los terrenos. En localizaciones centrales, la valorización se obtiene cediendo ante presiones de rezonificación hacia usos más intensivos que multiplican varias veces la renta de la tierra (Vetter, D.M., Rzezinsky, H. 1979; Geisse, G., Sabatini, F., 1979).

El comportamiento señalado por lo demás es el esperado al interior de la lógica de las economías de mercado. En los Estados Unidos, por ejemplo, es abierta y francamente estimulado por los propios planes de desarrollo urbano. Se sostiene allí que la especulación con tierra es un medio eficiente de regulación del desarrollo urbano al sustraer del mercado tierra que posteriormente puede ser destinada a usos de mayor productividad que el posible de prever inicialmente (Wingo, 1967). Esto, en el entendido que con la especulación

con la tierra se puede ganar, pero también se arriesga a perder,^{4/} y de que se dispone de un régimen tributario que descarga en los individuos los costos de la urbanización en proporción a los beneficios que el derecho de propiedad les permite internalizar.

Es común en todos los países que el régimen tributario general grava las ganancias de capital; pero en muy pocos se hace extensivo a las ganancias de capital obtenidas en el desarrollo de la tierra. En los que sí se gravan, las normas pertinentes son de alcance limitado o fácilmente evadidas o el efecto de los impuestos es casi anulado por la vía de registrar valores de compraventas falsamente reducidos.

Por otra parte, aun cuando en casi todos los países existen impuestos generales sobre la tierra, las tasas son increíblemente bajas. Se ha estimado que las tasas promedio anuales para la región son del orden del 0,5 por ciento, es decir, cuatro a ocho veces más bajas que en U.S.A. y Europa (Urquidi, V., 1974). Por otra parte, la recaudación de dichos impuestos revela que la eficiencia no se aplica si con ello se favorece la equidad. En efecto, estimaciones hechas en algunos países muestran que los propietarios de más altos ingresos pagan proporcionalmente impuestos menores que los de más bajos ingresos. Las razones varían de un país a otro y son fundamentalmente tres: a) los períodos entre tasaciones son muy largos y cuando existen reajustes anuales para dar cuenta de la inflación, éstos se hacen a tasas uniformes para toda la ciudad (o con diferencias insignificantes); b) los imponentes de más altos ingresos son más proclives a reclamar contra las tasaciones "elevadas", probablemente porque tienen más éxito que los sectores de bajos ingresos en conseguir reducciones, y c) los valores de tasación se estiman en función del uso designado "oficialmente" y no del uso potencial y en algunos países las tasas se diferencian por uso. Por ejemplo, las tasas aplicadas a los terrenos de la periferia urbana de Santiago corresponden a tierras agrícolas, y son varias veces inferiores a las tasas de tierras urbanas. Terrenos en esas áreas han experimentado alzas anuales de 500 a 600 por ciento en el precio en el período 1976/79 (CIDU-IPU, 1981), anticipando posibles usos urbanos.

En cuanto a formular leyes especiales destinadas a socializar la valorización de la tierra, sólo Colombia ha hecho algunos avances, pero sus alcances han sido menores que los deseables en términos de objetivos de equidad. Contra todos los que celebran la existencia de la ley de valorización, como si ese solo hecho representara un avance sobre los países que financian las obras de infraestructura con cargo a fondos generales, dos economistas colombianos han comprobado una vez más que la "eficiencia" opera contra la equidad (Manrique, S. y Cuevas, H., 1977).

En primer lugar, la recuperación está limitada por ley al monto de las inversiones en infraestructura. Como se ha visto, las alzas de los precios de la tierra son independientes de las inversiones en infraestructura; pueden ser muy elevadas sin mediar inversión alguna y, en ciertas áreas de expansión de altos ingresos, pueden ser varias veces mayor que el correspondiente valor de la inversión pública realizada allí.

En segundo lugar, los fines redistributivos de la ley (cobros rebajados por debajo del costo de las inversiones a los sectores de bajos ingresos, cargando más a los barrios de altos ingresos) se ha visto anulado en la práctica. Los valores efectivamente recuperados son inferiores al monto de las inversiones, por no guardar relación con la inflación y porque, ante la necesidad de mantener la continuidad de los programas de inversiones, éstas se han concentrado en los barrios de altos ingresos más proclives a pagar el impuesto, el cual representa una pequeña fracción de la valorización.

Políticas de De-regulación

En una dirección contraria a las políticas discutidas en la sección anterior, existen aquéllas orientadas al levantamiento de los controles sobre la oferta. Un buen ejemplo de este tipo son las que aplica el actual Gobierno de Chile.

Las medidas tomadas en este caso han consistido básicamente en la eliminación del límite de la ciudad, incorporando al uso urbano las tierras rurales de la periferia; la reducción del impuesto a las transacciones inmobiliarias del 8 al 0,5 por ciento y la liberación de normas sobre uso del suelo, zonificación, y subdivisiones.

Contrariamente a lo esperado por los organismos oficiales, los precios del suelo siguieron creciendo, pero esta vez a ritmos notablemente mayores que en el pasado. La experiencia chilena dejó, además, al desnudo la escasa influencia de las inversiones públicas en infraestructura urbana en los precios de la tierra. Sabatini comprobó que en tres de las catorce comunas de la ciudad de Santiago, en las cuales los precios de la tierra crecieron más durante el período 1974-1978, las inversiones públicas en vialidad se redujeron del 23 por ciento del total de las ejecutadas en la ciudad, al 13.1 por ciento. Un descenso similar ocurrió respecto del gasto municipal destinado a servicios urbanos (Sabatini, 1981).

La explicación teórica de estos hechos la ofrece Sabatini confirmando observaciones generales en el mismo sentido de Topalov Ch., (1979) y de Liepzt (1978). La cantidad de tierra en el mercado depende de la elevación de los precios y no al revés; existiría una "relación causal no reversible del tipo demanda-precio-cantidad ofertada", cuya razón residiría en dos características peculiares a la tierra no existentes en otros bienes: su inmovilidad y su irreproducibilidad. Para aplicar el efecto de estas dos características en los precios de la tierra, en el caso de Santiago, Sabatini distingue 2 tipos de demandas en expansión: la demanda inmobiliaria y la demanda financiera.

La primera consistió en demanda por vivienda, la que se concentró en los grupos de más altos ingresos como resultado de una política económica global concentradora de los ingresos. Dicha demanda sólo encuentra satisfacción en ciertas zonas de la ciudad aunque la oferta en el resto se expanda ilimitadamente. Mientras más se concentra la demanda en esas zonas, más se elevan los precios en ellos y más tierra es ofrecida en el mercado para construcciones. El precio de la tierra en este caso depende del precio que los demandantes están dispuestos a pagar por la vivienda y de la parte de la ganancia que el agente inmobiliario esté dispuesto a ceder al propietario en pago por la tierra. De ahí que, como señala Sabatini, en Santiago se observó que mientras más se elevaban los precios en una zona, más tierra había disponible en ella para construir y más viviendas se ofrecían en el mercado.

La razón de lo anterior es simple; al carácter monopólico de la tierra, producido por su "inmovilidad", se suma el hecho de que este bien no es producido por el hombre y, por lo tanto, a diferencia de otros bienes que sí lo son, no existe la posibilidad de reducir su precio por reducción de costos de producción. La tierra se vende sólo cuando los precios suben y se pueda realizar una diferencia entre el precio de compra y el de venta, acorde a las expectativas que su dueño tiene de las demandas futuras.

La demanda inmobiliaria por tierra, si bien es de carácter especulativa, y excluyente de los sectores de bajos ingresos, al menos generó cierta expansión de la construcción con efectos en el empleo. No ocurrió lo mismo con la expansión de la demanda financiera.

El detonante de la expansión de la demanda financiera, por su parte, fue la oportunidad, abierta al agente inmobiliario por la eliminación de los límites urbanos, de desplazar al terrateniente tradicional e integrar el manejo de la tierra en sus proyectos. Las transacciones más importantes se realizaron con anterioridad a la eliminación de los límites que impedían el uso urbano de tierras periféricas más allá de ellos. Con el control de la tierra el agente inmobiliario (empresas constructoras asociadas al capital financiero) logra integrar todas las operaciones de desarrollo de la tierra, asegurándose a futuro la captación de la totalidad de su renta. Si ello significa retirar de la oferta tierra que de otra forma podría ser accesible directamente a los sectores de bajos ingresos que no están dentro de la demanda económica por vivienda, esto es un asunto de equidad que no cabe dentro de su lógica. Mientras la tasa de crecimiento de los precios de la tierra sea más alta que la tasa de interés en el mercado financiero, lo cual depende en buena medida de él mismo, la tierra la desarrollará para satisfacer la demanda por viviendas en la medida que ésta se expanda.

III. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que siguen se refieren al sub-conjunto de la población de las grandes ciudades excluidos de la demanda económica por vivienda y de los programas públicos de vivienda de interés social. Su tamaño varía entre el 30 y el 60 por ciento de la población total, según la ciudad.

Las recomendaciones se dividen en: a) paradigmas alternativos de planificación como marcos generales de las acciones específicas sobre tierra, y b) medidas destinadas a facilitar el acceso de los pobres a la tierra.

1. Paradigmas de desarrollo urbano alternativos

a) Poblamiento equitativo de la Región Metropolitana

Como paradigma alternativo al de poblamiento equitativo del territorio nacional, se propone el paradigma de descentralización dentro del centro (DddC) o descentralización dentro de las regiones metropolitanas. Una política guiada por la DddC tendría un efecto similar en cuanto a aliviar la presión de la población sobre la tierra de las ciudades principales que el esperado de políticas de descentralización interregional. Pero, en este caso, las políticas serían mucho más realistas desde el punto de vista de la disposición de las empresas.

En efecto, estudios realizados el año 1972 por un equipo del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano de la Universidad Católica de Chile (CIDU) demostró que no había diferencias entre los costos finales de producción de plantas industriales de Santiago, y los de relocalización en cualquier ciudad intermedia a menos de 200 kms. de aquélla.

En todas las regiones metropolitanas de la región existen ciudades intermedias de entre 50.000 a 200.000 habitantes a una distancia menor a los 200 kms. de ella. Algunas de estas ciudades podrían ser declaradas zonas de urbanización prioritaria, ZUP, y atraer hacia ellas población y actividades económicas que, de otra forma, se continuaría aglomerando en la ciudad principal. El costo público medido en subsidios de una política de DddC sería bastante más bajo que el de las políticas de descentralización interregional probadamente estériles. En

algunas ciudades como Sao Paulo, los costos de congestión son tan elevados que la descentralización hacia la periferia del Estado ya se está produciendo sin mediar políticas explícitas. En cambio, en otras ciudades de menor tamaño como, por ejemplo, Santiago, Bogotá, Caracas, Lima, no se podrían evitar los subsidios estatales indirectos en la forma de inversiones en infraestructura. En cualquier caso, éstas serían de un costo mucho menor que las inversiones requeridas en regiones alejadas.

El problema central de una política de DddC es evitar la especulación de la tierra en las ZUP, la cual, de producirse, impondría costos adicionales que harían totalmente irrealizable la política de DddC. Existen buenas razones para pensar que en la periferia regional es políticamente más factible aplicar instrumentos de control estatal a la especulación con tierra que en la periferia urbana de la ciudad principal. En esta última, la inminencia del crecimiento urbano estimula las expectativas de precios que anticipan el uso urbano de la tierra. En la periferia regional esta expectativa no existe hasta no conocerse una política de DddC. Depende, por lo tanto, exclusivamente del diseño cuidadoso e integral de la política estatal, socializar los incrementos de los valores de la tierra a producirse como consecuencia exclusiva de su acción pública.

Para los pobres, cuya accesibilidad se ha ido deteriorando gradualmente hasta límites que amenazan por ese solo hecho su subsistencia, la DddC representa ventajas, ya sea para los que permanezcan en las actuales localizaciones de la periferia urbana, como para los que se localicen en las ZUP de la periferia regional. En el primer caso porque el transporte interurbano que conectaría la periferia urbana con la regional es notablemente menos costoso en dinero, tiempo y molestias que el transporte intraurbano y, en el segundo caso, por el tamaño reducido de las ciudades en la periferia regional.

b) La ciudad dentro de la Ciudad

El modelo polinuclear de ciudad, importado de los países desarrollados y cuya versión más difundida en América Latina es el paradigma "las ciudades dentro de la ciudad" no es aplicable a estructuras urbanas duales como las de América Latina. Implica una distribución menos dispar de los ingresos en las zonas residenciales suburbanas, en torno a las áreas centrales de la ciudad, que la que existe en las ciudades de América Latina.

Sin un cambio radical en las estructuras de ingresos, el plan polinuclear, de imponerse, no haría sino institucionalizar la segregación espacial existente, creando ciudades para ricos y ciudades para pobres dentro de la ciudad.

El paradigma alternativo "ciudad dentro de la ciudad" consiste en fortalecer la accesibilidad de la población de los asentamientos precarios al centro de la ciudad, considerando que su integración a la vida social, económica y política de la urbe depende en gran medida de ello, dada la imposibilidad de darse sus propios subcentros. Medidas hacia este fin varían desde los subsidios al transporte público^{5/} y la reorientación de los gastos del transporte privado al público, hasta el estímulo a sistemas de rutas flexibles adecuados a la dispersión de los habitantes de los asentamientos precarios y a la inexistencia de subcentros ordenadores de las rutas,^{6/} y la designación de vías preferenciales exclusivas para el transporte público.^{7/}

Consiste además en reconocer, en los planes de desarrollo urbano, que el desarrollo progresivo es una fuerza vital del crecimiento de la ciudad, reemplazando las acciones públicas de reacción-negación, de carácter incrementalista e inmediatista, por acciones positivas de planificación de largo plazo. La planificación estatal se limitaría a asegurar el punto de partida: el acceso a la tierra segura, servida y accesible. En este acto positivo inicial, el Estado se asegura también, a través del equipamiento y servicios básicos, la conducción global del desarrollo de la ciudad, lo cual no logra hacer cuando su acción se limita a unos pocos proyectos pilotos de vivienda, a reacciones frente a hechos consumados, como las invasiones, y a ignorar las subdivisiones ilegales.

Finalmente, este paradigma establece normas de uso del suelo y zonificación "adecuadas", tanto a la necesaria dependencia de los asentamientos precarios del centro de la ciudad, como al carácter informal de las actividades internas de ellos. (El orden jerárquico de espacios integradores de las actividades de la

familia-vecindario-comuna-ciudad de los esquemas convencionales, supone una división del trabajo o una especialización de funciones inexistentes en los asentamientos precarios). El diseño adecuado comienza por reconocer la existencia en los asentamientos precarios de actividades informales de muy bajo nivel de especialización y de relaciones basadas tanto en la reciprocidad y la cooperación codo a codo, como en la competencia individual. Las normas deben dar cuenta de: (i) una diversidad de usos, simultáneos y sobrepuestos en el tiempo, de espacios que, bajo las normas convencionales, son destinados a un solo uso, y (ii) cambios cualitativos y cuantitativos en las aspiraciones de calidad de vida a lo largo del desarrollo progresivo. Ni los planes oficiales ni los asentamientos espontáneos van más allá de la necesidad inmediata de la vivienda o del lote bajo el diseño dicotómico lote-calle. Una vez satisfechas las aspiraciones inmediatas y urgentes, se hacen sentir en los usuarios la necesidad de espacios semiprivados (que no son ni el lote ni la calle) bajo el control comunitario; de accesibilidad a equipamiento vecinal y comunal; de densificación por ampliación de la superficie construida para entregar en arrendamiento o para el desarrollo de actividades de servicios o artesanales, de interacción social más allá del vecindario, etc.

De no existir la flexibilidad necesaria en los diseños y normas para dar lugar a aspiraciones cambiantes a lo largo del desarrollo progresivo, la insatisfacción invade los asentamientos precarios, pasándose del desarrollo progresivo al deterioro progresivo.

2. Políticas específicas de desarrollo de la tierra

Los habitantes de asentamientos precarios urbanos, por su gran tamaño presente y previsible en el futuro, y por su rol político-económico y social, deben ser incorporados explícita y positivamente a las políticas de desarrollo urbano. Se pueden distinguir medidas directas e indirectas de acceso de los pobres a la tierra urbana.

Medidas directas de acceso a la tierra

Medidas directas de acceso a la tierra son, por ejemplo, el reconocimiento del "derecho a la tierra urbana" (segura, servida y accesible).

Los gobiernos debieran reconocer que el proclamado "derecho a la vivienda" para todos no puede hacerse efectivo dentro de las normas, tecnologías y diseño convencionales propio de una planificación centralizada. Si el gobierno no lo puede lograr, sí lo pueden lograr los propios afectados de removerse los obstáculos en el acceso a la tierra por vías alternativas a las invasiones. Como se dijo antes, la iniciativa gubernamental tiene la ventaja de hacer posible la asignación de tierra acorde a planes urbanos integrales. La acción del Estado orientada a la tierra más que a la vivienda, permitiría ganar en "accesibilidad" respecto de los programas públicos de vivienda en los cuales se tienda a reducir costos con terrenos baratos más alejados.

Medidas para facilitar el acceso a la tierra:

- a) Sustitución de programas de vivienda de interés social para unos pocos, por programas de sitios con servicios para un número mayor. Esta recomendación se basa en la insatisfacción generalizada de los beneficiarios de vivienda pública en cuanto a tamaño y diseño de espacios, lo cual se traduce en un deterioro progresivo de la vivienda, y en la reconocida falta de recursos para responder a las necesidades de las mayorías.
- b) Promover la organización de los usuarios para adquisición de tierra en el mercado, evitando intermediarios. Una acción en este sentido en muchos casos sólo puede ser realizada a través de organizaciones intermedias, sin fines de lucro. Este tipo de organizaciones existen y sólo faltaría que incorporaran este tipo de acción en sus programas.
- c) En casi todos los países existen subsidios ocultos o abiertos para la compra de viviendas. En ningún caso el subsidio es total y, por lo tanto, sólo acceden a él quienes tienen ahorro e ingresos para cubrir las diferencias hasta llegar al precio de la vivienda. Se propone hacer extensivo el subsidio para la adquisición de tierra.

Medidas indirectas de acceso de la tierra:

Las medidas indirectas evitarían que el aumento de la demanda por tierra, provocado por las medidas directas, contribuya a elevar los precios, favoreciendo la especulación. Las medidas indirectas son las menos factibles por oponerse a las estrategias dominantes -Rentista y Financiera- de desarrollo de la tierra.

Como medidas generales válidas para ambas estrategias dominantes están las de tipo tributario. Sería irreal una recomendación conducente a socializar el total de la valorización de la tierra atribuible al desarrollo urbano general. Se sugieren medidas más modestas como:

- a) aplicar tasas de uso urbano o intermedias a tierras de la periferia rural;
- b) reajustar las actuales tasas acorde a los usos potenciales de la tierra y no al uso actual;
- c) aplicar impuestos para la captura de la valorización atribuibles a obras públicas y a mejorar la eficiencia de las que se aplican en la actualidad, y
- d) fijar plazos para el desarrollo de la tierra en áreas contiguas al límite urbano o en zonas intermedias.

Las medidas para frenar la especulación financiera con la tierra se escapan del ámbito del desarrollo urbano; hay que tomarlas a escala global de la economía. Algunas de estas medidas serían:

- a) controlar el endeudamiento para compra de tierra;
- b) hacer extensivos los impuestos que gravan al capital financiero en otros rubros de las inversiones en tierra, y
- c) estimular inversiones alternativas a la tierra, especialmente en ramas productivas de la economía.

Notas

1/ El concepto de paradigma se utiliza aquí con el sentido que le da Thomas Kun. Para él, paradigma es una formulación científica, universalmente reconocida, que durante cierto tiempo proporciona modelos para la definición de problemas y la proposición de soluciones a una comunidad científica.

2/ Se ha comprobado que la forma legal de tenencia es menos importante que la forma subjetiva de percibir la tenencia por parte de los usuarios y que, en todo caso, las ventajas teóricas de tenencia están sujetas a limitaciones prácticas. De este modo, muchas distinciones formales entre propietario y arrendatario, por ejemplo, se esfuman en la práctica. Arrendamientos por breves plazos, pero renovados por tradición pueden ser percibidos por el usuario con no mayor seguridad de tenencia que un largo plazo o el derecho de propiedad si éstos están expuestos a intervenciones públicas arbitrarias y frecuentes. Las ventajas teóricas de la propiedad privada se desdibujan por las imperfecciones del mercado. Si bien las concesiones públicas de arrendamiento o la propiedad pública proveen la oportunidad para usos del suelo más racionalizado, en algunos casos se prestan para abusos.

3/ Esta sección se apoya en los siguientes trabajos, los cuales se citan libremente: Geisse, G., Sabatini, F., Urban Land-Market Studies in Latin America: Issues and Methodology en World Congress on Land Policy 1980. Cullen, M. y Woolery, S. (et. al.) Lexington Books, 1982. Sabatini, F., Por qué aumentan los precios del suelo en Santiago ..., CIDU-IPU, Docto. de Trabajo N° 120, mayo, 1981.

4/ Ver G.W. Murchison, 1979, p. 541.

5/ Se aplicaron en la ciudad de Santiago hasta el año 1973 con efectos que se hicieron sentir en "la popularización" del Centro.

6/ Uno de los casos más notables de sistema de rutas flexibles y organización autóctona del transporte es el de Lima (Ver, Calderón, Julio, et. al.). Lima: Estilo de Crecimiento, Segregación social y posibilidades de una política alternativa. Proyecto CEPAL-PNUMA, 1980.

7/ El caso más notable y exitoso de vías preferenciales es el de la ciudad de Curitiba, Brasil.

B I B L I O G R A F I A

- CALDERON, JULIO (et al) (1981), Lima: Estilo de Crecimiento, Segregación social y Posibilidades de una Política Alternativa. Proyecto Cepal-Pnuma sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente. Mimeo.
- CIDU-IPU (1981). Mercado de Tierras en el Area Metropolitana de Santiago. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) Documento N° 177. Santiago, agosto 1981.
- GEISSE, G. (1965) Información Básica de una Política de Desarrollo Urbano Nacional. Cuadernos de Economía, U. Católica de Chile, N° 6, 1965.
- GEISSE, G., SABATINI, F. (1979). Urban Land Policy Problems in Latin America en Habitat International, Vol. No. 4/5/6. Pp. 671/690, Pergamon Press.
- GEISSE, G., CORAGGIO, J.L. (1971). Areas Metropolitanas y Desarrollo Nacional, en la Revista de Estudios Urbanos y Regionales del CIDU, Vol. 1, N° 1, 1971.
- GEISSE, G. (1982) Economía y Política de la Concentración Urbana, Editorial del Colegio de México, 1982.
- GEISSE, G., SABATINI, F. (1982). Urban Land - Market Studies in Latin America: Issues and Methodology en World Congress on Land Policy 1980. Cullen M. y Woolery Sh. (eds) Lexington Books, 1982.
- GILBERT, A. (1981) Pirate and Invaders: Land acquisition in Urban Colombia and Venezuela. World Development, Vol. 9, N° 7. Pp. 657/678, 1981.
- LANDER, L. (1975) Especulación en tierras como obstáculo para el desarrollo urbano. Ponencia preparada para la reunión Latinoamericana preparatoria a la Conferencia de Vancouver, Caracas, 1975.

- MANRIQUEZ, S., CUEVAS, H. (1977) El caso Bogotá en la investigación colaborativa sobre tierra urbana. G. Geisse coordinador, mimeo.
- MARROQUIN, H. (1978). El caso de Guatemala de la Investigación colaborativa sobre tierra urbana. G. Geisse, coordinador, mimeo.
- MOHER, R., VILLAMIZAR, R. (1982). The Evolution of Land Values in the Context of Rapid Urban Growth: A Case Study of Bogota and Cali, Colombia. en Cullen M., Woolery Sh. op. cit.
- MURCHISON, G.W. (1979) Ways of Redistribution Benefits by Land-Use Policies en Habitat International Vol. No. 4, No. 4/5/6.
- RICHARDSON, (1981). The Future Metropolitan Region paper for presentation at the 1st. International Congress of Planning of Major Cities, Mexico City, June, 1981.
- DOEBELE, W. (1978) Selected Issues in Urban Land Tenure. en Urban Land Policy Issues and Opportunities. World Bank Staff Working Paper No. 283, May 1978
- SABATINI, F. (1981) Por qué aumentan los precios de la tierra en Santiago. CIDU-IPU, Docto. de Trabajo N° 120, mayo 1981.
- THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR THE ENVIRONMENT (1979). Three Years After Habitat.
- TRIVELLI, P. (1982) El Problema de la Tenencia de la Tierra Urbana en las Ciudades Latinoamericanas y el Problema de la vivienda popular. Ponencia presentada al Seminario Internacional del Programa de Estudios de Vivienda en América Latina, Medellín, julio 1982.
- URQUIDI, V. (1974) La Ciudad subdesarrollada en Urbanization and Development in Latin America. Hardoy, J.E. (ed). 1974 Doubleday Press.
- VETTER, D.M., RZEZINSKY, H. The Brazilian Case: Land Policy for Whom? en Habitat International, Vol. 4, No. 4, 5, 6. Pp. 485/498.
- WORLD BANK (1978) Urban Land Policy Issues and Opportunities. World Bank. Working Paper No. 283. May 1978

- CHONCHOL, J. La Revalorización del Espacio Rural como uno de los Ejes Fundamentales del Desarrollo Futuro de América Latina. Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación, Morelia, México octubre 1982. Eds. SIAP, México.
- HARDOY, J., BASALDUA, R., MORENO, O. (1968). Políticas de la Tierra Urbana y Mecanismos para la regulación en América del Sur. Instituto Torcuato Di Tella. B.A., 1968.
- TOPALOV, CH., (1979) En Urbanización Capitalista, Edit. EDICOL.
- WINGO, L. (1964) Urban Space in a Policy Perspective: an Introduction in Cities and Space Wingo (ed). John Hopkins, Baltimore, 2a. ed.

