

Adriana de Araujo Larangeira

# TIERRA VACANTE EN LAS CIUDADES DE AMERICA LATINA: DESAFIOS Y OPORTUNIDADES



## SEMINARIO INTERNACIONAL



La casa del Lincoln Institute of Land Policy en Cambridge, Massachusetts.

- 1 Introducción: Tierra vacante ¿Por qué considerarla un problema?
- 2 Causas y condiciones
- 4 Tipos y características
- 10 Desafíos para una (re)utilización eficiente
- 13 Instrumentos disponibles y propuestos
- 18 Políticas públicas e inversiones privadas
- 20 Estudios de caso
  - 21 Rehabilitación de Puerto Madero, Buenos Aires
  - 23 Proyecto Franja Costera de Asunción
  - 25 Distrito Comercial Central de San Salvador
  - 26 Proyecto "Enseada da Gamboa", Rio de Janeiro
  - 28 Tierra vacante en Quito
  - 29 El caso de Lima Metropolitana
  - 30 Integración de la Zona del Canal a la Ciudad de Panamá
- 31 Conclusiones
- 33 Ponencias
- 34 Bibliografía
- 35 Sobre el Lincoln Institute
- 36 Mayores informaciones

*Tierra vacante en las ciudades de América Latina: Desafíos y oportunidades* está principalmente basado en el "Seminario Internacional sobre Tierra Vacante: Nuevos Desafíos y Oportunidades", realizado en Rio de Janeiro en 1999, evento copatrocinado por el Lincoln Institute of Land Policy y la Municipalidad de Río de Janeiro. En ese evento el Instituto Lincoln propuso una amplia discusión sobre la relevancia de este tema para las ciudades latinoamericanas y la necesidad de generar documentación sobre el mismo. A la coordinadora de ese seminario y editora del presente documento, Adriana Larangeira, y al Director del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln, Martim Smolka, se les reconoce su permanente entusiasmo y compromiso con este proyecto.

Al igual que otros productos del Instituto Lincoln, éste es el resultado de un esfuerzo colectivo involucrando un gran número de personas que quisiéramos agradecer. En primer lugar a Ann LeRoy, Gerente de Publicaciones del Instituto y responsable por el primer esquema de trabajo y coordinación de sesiones, cuya dedicación y entusiasmo por este proyecto se mantuvo hasta el final. Los agradecimientos se extienden a Ricardo Vanella, responsable por un primer borrador del presente documento, incorporando informaciones de los relatorios del seminario; y a Nora Clichevsky que también colaboró en esa primera fase de compilación de trabajos.

De los numerosos estudios de caso presentados en el seminario, fueron seleccionados los de Alfredo Garay, Gonzalo Garay, Mario Lungo, Diego Carrión, Julio Calderón y Álvaro Uribe, quienes a su vez, reelaboraron y actualizaron sus textos para fines de esta publicación, además de aportar fotografías y gráficos relacionados.

Una primera versión de este trabajo fue revisado críticamente por Isabel Viana, Eduardo Rojas, Álvaro Uribe y Eduardo Reese, quienes aportaran valiosas sugerencias para su mejoramiento. La concretización de este proyecto es resultado en gran medida de la dedicación y competencia de Laura Mullahy, que lo coordinó a lo largo del camino hasta su publicación. Finalmente queremos agradecer a Sylvia Valenzuela por el trabajo final de diseño gráfico y diagramación.

**Adriana de Araujo Larangeira** es arquitecto con posgrado en economía política. Master en Ordenación del Territorio y Doctor en Urbanismo. Ha trabajado en el sector privado y desde 1986 se desempeña en la administración municipal. Ha participado en proyectos de arquitectura y planes urbanísticos así como en la coordinación de actividades de investigación y publicaciones en el área de la vivienda de interés social. Actualmente trabaja en la Municipalidad de Río de Janeiro, Brasil, y actúa como contraparte en un convenio entre dicha municipalidad y la Oficina HABITAT para América Latina y el Caribe.

**L** LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

2004 © Lincoln Institute of Land Policy. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de este documento puede ser reproducido de ninguna forma electrónica o mecánica (incluyendo fotocopias y/o scanner) sin el permiso por escrito de su editor.

# Introducción

## Tierra vacante ¿Por qué considerarla un problema?

Tierra vacante, vacíos urbanos, baldíos, tierras de engorde, vacantes latentes . . . las denominaciones pueden ser tantas como son los tipos, tamaños, ubicaciones y motivos determinantes de que tramos de suelo urbano permanezcan sin uso efectivo, o no alcancen su mejor potencial de utilización, haciendo difícil el establecimiento de una definición única. De hecho, son múltiples las posibilidades de interpretar los orígenes del fenómeno y de desarrollar estrategias y acciones para mitigar sus consecuencias negativas o, mejor aún, sacarle partido.

El clásico proceso de crecimiento urbano en baja densidad, dejando espacios intersticiales sin ocupar con el fin de capturar incrementos de valor generados por la inversión pública en infraestructuras a lo largo del tiempo, ya no se presenta como el único o principal factor de generación de tierra vacante en las ciudades contemporáneas. El fenómeno, que se reitera por toda Latinoamérica, pone en tela de juicio la escasa eficiencia urbanística de ciudades y áreas metropolitanas, subrayando desequilibrios y desigualdades en el acceso a la tierra urbana, los agudos problemas de segregación socio-espacial, y los impactos de la libre operación del mercado inmobiliario sobre la calidad de vida urbana.

Sin embargo, la presencia de espacios sin ocupar presupone la posibilidad de introducir nuevos usos, implementar programas de desarrollo y poner en marcha planes de rehabilitación. En definitiva, los espacios vacíos constituyen oportunidades para (re)orientar la forma de estructuración, crecimiento y desarrollo de las ciudades. Así, la tierra vacante se plantea antes como un desafío, que involucra tanto al sector público, como al privado, en la puesta en práctica de planes, políticas e instrumentos capaces de movilizarla como recurso para la mejora de la calidad de vida urbana y de la equidad social.

Tomada como problema o como oportunidad, las actitudes de todos los agentes urbanos respecto a la tierra vacante constituyen factores esenciales para delinear futuras tomas de decisión, que afectarán a grandes contingentes de población y orientarán importantes inversiones públicas y privadas en el corto, mediano y largo plazos.

La simple constatación de que existen áreas vacantes, cuando se plantea la necesidad de terrenos para actividades productivas y/o residenciales, sería en sí misma razón suficiente para proponer el reciclaje de áreas que se encuentran sin uso definido o no cumplan su mejor potencial de uso frente a las necesidades sociales.

Sin embargo, la falsa impresión de abundancia de tierras, aun cuando los precios de los inmuebles son extremadamente elevados (1) y se agudiza la competencia entre usos, convirtiendo la tierra en un bien inasequible para la mayoría de la población, parece no ser suficiente para poner en evidencia no sólo su escasez, sino también el restringido acceso a la tierra apta para usos urbanos, es decir, tierra dotada de infraestructura, equipamientos y servicios, capaz de albergar actividades urbanas, en el marco de la regularidad.

Frente a esta perspectiva, dos interrogantes se plantean: ¿Qué hacer con estas tierras, para que cumplan su función social, y contribuyan para la concreción de ciudades más justas y equilibradas? y ¿Cómo hacerlo? Es decir, ¿Cuáles son los instrumentos apropiados para concretar dicho objetivo?

(1). Smolka (2002) puntualiza que los precios elevados del suelo "alimentan" la pobreza, sugiriendo una inversión de causalidad en la que la informalidad en la ocupación del suelo asume también el rol de causa, y no sólo consecuencia de la pobreza.



Vista aérea de la ciudad de São Paulo, Brasil.

# Causas y condiciones

Históricamente, la presencia de tierra vacante puede vincularse al declive de la gran industria metalúrgica y naval, que dejó por toda la Europa Occidental rastros de arqueología industrial sobre tierra urbana contaminada, escasamente dotada y desconectada de los sectores punteros de la economía.

En un principio, las administraciones públicas creyeron que se trataba de una cuestión temporal, que podría solucionarse por la adopción de políticas adecuadas. Sin embargo, el problema siguió agudizándose, y aun la desaparición de la antigua industria pesada no fue capaz de detener la generación de nuevas tierras vacantes. Aun en los países que no pasaron por el proceso de reconversión industrial, proliferan las tierras vacantes, abandonadas o subutilizadas.

**La Reforma Agraria del 1953, en Bolivia, por la que se distribuyó tierras a los campesinos bajo la condición de que no podían ser transferidas, cambiar de uso o fraccionarse, resultó, tras algunas décadas, en una cantidad de tierra vacante, sin propiedad definida, pudiendo considerarse tanto pública, como privada, ya que muchas de las organizaciones campesinas beneficiarias han desaparecido (Bazoberry 1999).**

Como efecto del desarrollo urbano y de la transformación de las pautas sociales, los usos y los edificios, así como los espacios que los contienen, se revelan incompatibles con las nuevas necesidades o, simplemente, se hacen obsoletos. Se plantean entonces dos alternativas: reciclar o abandonar. Paradójicamente, en un contexto de demandas crecientes y recursos escasos, el abandono se practica con asustadora frecuencia.

En realidad, el problema de la tierra vacante no se ciñe exclusivamente a la relación oferta/demanda: hay que considerar igualmente los motivos determinantes de que la tierra haya permanecido vacante; así como el factor precio, frente a la capacidad de pago de los demandantes de tierra, y sus estrategias de localización. La evidente complejidad del tema pone de relieve la necesidad de una gran capacidad de articulación y negociación entre una infinidad de agentes, lo que subraya la inexcusable participación del poder público en el proceso.

A la hora de diseñar estrategias y proyectos de desarrollo/aprovechamiento de estas tierras, determinar quien es el propietario es de las cuestiones más básicas, y no así tan sencillas. Cuestiones legales relacionadas a la tenencia de la tierra pueden constituirse en factores determinantes del no uso, independiente de su potencial o localización relativa en la ciudad. Un propietario desconocido o difícil de identificar, en función de inventarios precarios, herencias o complejas situaciones de litigio judicial puede constituirse en un impedimento al desarrollo de un área vacante.

En otros casos, la tierra está legalmente disponible, con infraestructura y servicios implantados, pero no hay inversionistas interesados en su desarrollo. Los períodos de recesión económica o inestabilidad política pueden igualmente responder por el estancamiento de proyectos de desarrollo urbano.

En Buenos Aires, existen hoy cerca de un millón y medio de lotes legales sin ocupar, sea porque los pequeños propietarios no disponen de recursos para construir, sea por la marginación de los pequeños especuladores frente al mercado de grandes inversiones. Parcelaciones producidas en los años cincuenta, bajo la expectativa luego frustrada de localizaciones industriales y residenciales, resultaron en "loteos salteados", con parcelas de aproximadamente 300 m<sup>2</sup> que, en su mayoría, permanecen sin ocupar hasta la actualidad (Clichevsky 1999a).

Aun cuando hay recursos disponibles, los procesos de selección de un área adecuada, la elaboración de proyectos y la obtención de permisos demanda tiempo, pudiendo la tierra permanecer sin uso durante largo períodos.



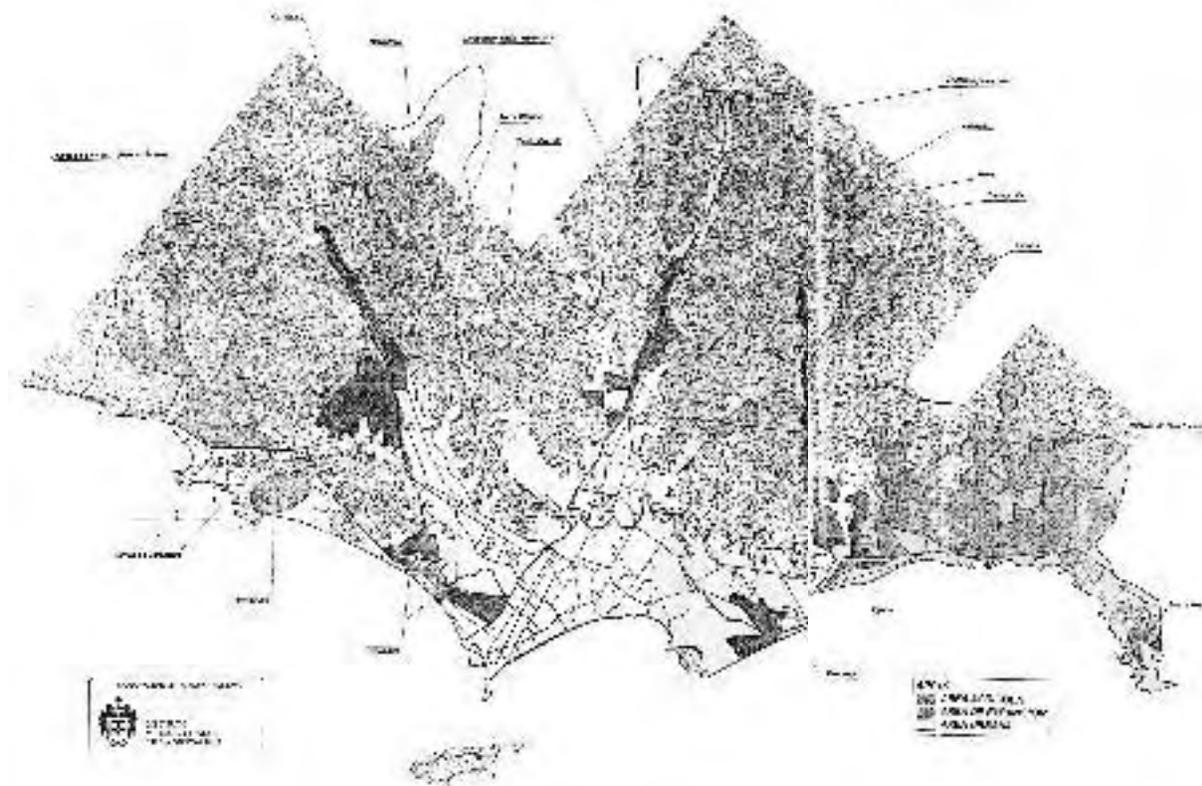
Vista aérea de la periferia de São Paulo, Brasil.

También las características topográficas (pendientes abruptas) u otras condicionantes ambientales adversas pueden suponer obstáculos a la ocupación de tierras vacantes. Los riesgos potenciales (terremotos, inundaciones) o efectivos (contaminación de acuíferos por vertidos industriales) se cuentan entre los determinantes de que grandes áreas permanezcan subutilizadas.

En otra vertiente de restricciones de uso por motivos de carácter ambiental se sitúan las grandes cantidades de tierras de propiedad del Banco Ecuatoriano de Vivienda, en el término municipal de Guayaquil. El caso más significativo, tanto por su tamaño como por su ubicación, es la isla Santay, con una superficie de 2.178 Hás., situada frente a la ciudad. Se trata de una propiedad adquirida por el Estado mediante el sistema de expropiación, que ha permanecido vacante—sin asignación de uso alguna—desde el año 1982 (Chang Loquí 1999). Finalmente en el año 2000, tras 18 años de indefinición (y pese a los agentes urbanos que la consideraban apta para el desarrollo urbano), la isla Santay se declaró como área de protección ambiental (2).



Comercio a nivel de la calle y segundos pisos en desuso son parte de los problemas que presenta el área central de San Salvador.



(2). La isla Santay fue el 6º sitio Ramsar designado en Ecuador, y el 1040º en el mundo. Está clasificada como sitio Ramsar de Tipo I, es decir, humedal boscoso entre mareas. Pese a que la zona está sumamente alterada, todavía responde a los criterios de biodiversidad.

Plano de Lima Metropolitana, Perú. Crecimiento urbano de la actividad residencial. Fuente: Instituto de Planificación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, gentileza de J. Calderón.

# Tipos y características

La expresión "tierra vacante" puede remitir, de inmediato, a la imagen de grandes extensiones de tierra en la periferia urbana, todavía sin desarrollar (greenfields). Sin embargo, las tipologías posibles abarcan una multiplicidad de otras formas, variando en tipo, tamaño y ubicación relativa en la ciudad. Asimismo, el período de tiempo que una parcela permanece vacante--abandonada o subutilizada--tiene implicaciones tanto en la averiguación de los motivos del estado de no uso, como en su potencial éxito como un nuevo desarrollo (ver Tabla 1).

**. . . se infiere que la aplicación de instrumentos fiscales es necesaria, aunque no suficiente para garantizar la utilización de la tierra vacante para uso residencial de interés social, si no cuenta con el apoyo de voluntad política, programas de inversiones públicas, financiación a la vivienda y mecanismos de control social sobre la producción del espacio urbano (Silva 1999).**

Considerando las tierras que nunca llegaron a ocuparse efectivamente, parte significativa de lo que hoy se ha convenido llamar "tierra vacante" es el resultado de la transformación de usos del suelo y/o por la ampliación de los términos municipales, a veces en cumplimiento de planes urbanísticos, cambiándoles el uso de tierra rústica o no urbanizable a urbana (edificable). Cuando las proyecciones fallan y no se cumplen las expectativas de demanda, o cuando la decisión de habilitar nuevas áreas urbanas responde a mecanismos especulativos en lugar de necesidades objetivas de crecimiento de las ciudades, el resultado suele asumir la forma de tierras vacantes.



Las construcciones que bordean la Laguna Rodrigo de Freitas en Rio de Janeiro se han extendido por las laderas de los cerros colindantes, teniendo que enfrentar serios problemas con la topografía existente y con las áreas de protección natural.

El fenómeno no es novedoso en absoluto; de hecho remonta al siglo XIX, cuando se llevaron a la práctica planes de ensanche de ciudades como Bilbao, Valladolid o San Sebastián, cuyas manzanas rediseñadas tardaron más de medio siglo en colmatarse con los usos pretendidos. Mucho más cercano en el tiempo, el caso de Quito reedita el fenómeno: en poco menos de veinte años, el área urbana casi se triplica, por fuerza de la ampliación del perímetro urbano. Al no haber crecimiento demográfico de igual proporción, la densidad de población queda reducida en cerca de un 30 por ciento, en el mismo

período, suponiendo una tremenda deseconomía de las infraestructuras instaladas.

Como forma de hacer frente a una situación similar de densidades de ocupación extremadamente bajas, la experiencia de Socaba, Bolivia, pone de manifiesto la conjugación de aplicación de instrumentos urbanísticos y

tributarios. El caso de Socaba consistió en que el término municipal, con una población de 30 mil habitantes, disponía de parcelas suficientes para albergar a 500 mil personas en función de la ampliación del área urbana--es decir, de la declaración de cambio de uso de rústico a urbanizable. Esta condición implicó, a la vez, el cambio de estatuto tributario, pasando a incidir sobre la totalidad de la tierra la carga fiscal correspondiente a la implantación de infraestructura y servicios. Así, por la vinculación del costo de implantación de servicios al valor de la tierra se ha buscado, por un lado, frenar los mecanismos de retención especulativa de parcelas y, por otro, evitar la expansión de la mancha urbana en la búsqueda de precios más bajos del suelo, aunque sea frente a la ausencia de infraestructuras (Bazoberry 1999).

Otra categoría de parcelas no urbanizadas de grandes dimensiones se refiere a propiedades de uso agrícola y/o recreativo. El primer caso tiene en la finca El Espino, en San Salvador, un ejemplo de enclave de 800 Hás. dedicadas al cultivo del café, en plena Área Metropolitana (Lungo 1999). El segundo representa a los country clubs o condominios cerrados, que se mantienen fuera del mercado porque sus propietarios los reservan para uso privado o futura especulación (Clichevsky 1999a).

Por otra parte, las pequeñas parcelas vacantes, dispersas en la trama urbana, normalmente de propiedad privada, exigen una lógica propia para su manejo. Por sus características, no son adecuadas para intervenciones

urbanas en escala. No son suficientemente atractivas para uso residencial de los sectores acomodados, y son demasiado caras para los sectores de ingresos bajos y medios. Así, suelen permanecer vacantes por largos períodos de tiempo.

Esta modalidad de tierra vacante trae implícita una contradicción perversa, por la que quedan tierras disponibles para las que no hay salida en el mercado, mientras que se mantiene la enorme demanda reprimida en un nicho de mercado específico—los sectores de bajos niveles de ingreso—que permanece sin acceso al mercado formal de viviendas/tierras urbanas.

Fenómeno similar se observa en São Paulo, donde desde finales de los años '70 se viene señalando las consecuencias negativas de la tierra vacante sobre la gestión de la ciudad. En aquel período, cerca de un 40 por ciento de la mancha urbana de São Paulo permanecía ociosa. Se temía que la retención de estos vacantes provocaría escasez de tierras aptas para usos urbanos y forzaría los precios al alza. Ya entonces se recomendaba la imposición de tasas a los vacantes como forma de fomentar la oferta inmobiliaria y, con ello, reducir el costo de producción del espacio edificado.



Sitios eriazos, construcciones abandonadas o sin terminar, son parte de la periferia de Buenos Aires.

Así, se infiere que la aplicación de instrumentos fiscales es necesaria, aunque no suficiente para garantizar la utilización de la tierra vacante para uso residencial de interés social, si no cuenta con el apoyo de voluntad política, programas de inversiones públicas, financiación a la vivienda y mecanismos de control social sobre la producción del espacio urbano (Silva 1999).

## EL CASO DE SÃO PAULO

*Si la producción de tierras vacantes es consecuencia directa de una forma de crecimiento urbano fundada en parcelaciones discontinuas, su mantenimiento se debe tanto a la ausencia de instrumentos que penalicen su retención, cuanto a la facilidad de ampliación de las densidades de ocupación del suelo, mediante el derrumbe y reconstrucción en altura de los sectores consolidados de la ciudad.*

*Desde los años '70, el crecimiento del Área Metropolitana de São Paulo se procesa antes por la densificación, que por expansión del tejido urbano. La ocupación progresiva de algunas de las parcelas vacantes responde más frecuentemente a estrategias de los promotores inmobiliarios (y, en alguna medida, a las iniciativas de movimientos populares) que a la aplicación de instrumentos regulatorios o fiscales.*

*En 1989, cerca de un 25 por ciento de las manzanas del Municipio de São Paulo estaban vacías. Parte significativa de la tierra no ocupada—39,1 por ciento—era de pequeñas parcelas (de hasta 500 m<sup>2</sup>), mientras que un 10,2 por ciento se situaban en la franja de hasta mil metros cuadrados. Por lo general, estas parcelas eran demasiado*

*caras para quienes deseaban vivir en estas localizaciones, y demasiado periféricas para los que podían pagar por ellas; de ahí permanecieron vacías.*

*El aprovechamiento de parte de estos vacantes en los años '80 y '90 se dio mediante la agrupación de pequeñas parcelas, o seleccionándose directamente las de mayores dimensiones (las parcelas con área superior a los 10 mil metros cuadrados corresponden a apenas un 6,5 por ciento de las manzanas de la ciudad). Los usos predominantemente adoptados fueron los comerciales (grandes superficies) y residenciales en forma de condominios cerrados (formato que admite vecindarios menos nobles, destinados a los sectores de ingresos medios y medios-altos).*

*Sin embargo, la ocupación paulatina de los terrenos vacantes - aun los situados en los anillos intermedio y periférico- no supuso la ampliación de oferta habitacional para los sectores de bajos niveles de ingreso. Al revés, la solución de vivienda para la población más pobre se da, cada vez más, por la vía de la informalidad, es decir, por el hacinamiento de las parcelas existentes, o por la formación de asentamientos informales (favelas).*



Viviendas en total deterioro, sitios eriazos y los primeros intentos por recuperar estas construcciones ubicadas sobre El Malecón en la ciudad de La Habana, Cuba.

No sólo en la esfera de la propiedad privada se genera tierra vacante. También el sector público es responsable de una fracción no despreciable de vacantes, sea en forma directa (por el mantenimiento de 'reservas territoriales', como instrumento de control de la expansión urbana, o áreas destinadas a proyectos que nunca llegan a concretarse), sea de forma indirecta o por la imposición de legislación excesivamente restrictiva.

**La cantidad proporcional de tierras vacantes en una ciudad constituye, sin duda, un indicador importante. La tarea de cuantificar el monto total de tierras vacantes se hace todavía más compleja por la ausencia de datos fiables, consistentes y sistemáticos en la mayoría de ciudades latinoamericanas, limitando así las posibilidades de diseño de políticas y programas consecuentes para su manejo.**

Inmuebles abandonados de propiedad pública, de organizaciones religiosas o militares, o instalaciones vinculadas al sector de transportes (instalaciones portuarias, estaciones y patios de maniobra de ferrocarriles, etc.) suponen grandes superficies, frecuentemente de ubicación céntrica, provistas de edificaciones, infraestructuras y equipamientos, que, tras el cese de las actividades correspondientes, sumergen en la obsolescencia. Su reinserción a la dinámica de la ciudad, por medio de la adopción de usos contemporáneos, eficientes y seguros requiere, en especial, habilidades de gestión y captación de recursos.

Los proyectos de frentes marítimos de las últimas décadas figuran como respuesta positiva a la presencia de esta categoría de tierra vacante en la escena urbana. La reconversión de instalaciones portuarias desactivadas encuentra un buen ejemplo en Puerto Madero, Buenos Aires (ver página 21).

La reconversión de las orillas del río Nervión tras décadas de abandono de estructuras industriales en el área central de Bilbao, inaugura una nueva etapa de uso con la construcción del museo Guggenheim. El acuerdo entre la municipalidad, que aportó los medios para la reestructuración del área y la Fundación Guggenheim, que dispuso la colección de obras de arte, se convirtió en una de las piezas-clave del proyecto de rehabilitación de la ciudad.

Algunas ramas de la industria pueden dar lugar a una subcategoría de tierras vacantes de grandes dimensiones: los 'brownfields': áreas abandonadas por industrias contaminantes, que manejaron en su momento productos tóxicos o radioactivos. En este caso, la tierra vacante representa una amenaza física, palpable y objetiva. Su ulterior desarrollo requiere costos agregados de masivas inversiones en descontaminación, haciéndolas menos atractivas que los casos anteriores.

Sin embargo, más frecuentemente, el peligro más agudo reside en la salud económica de la ciudad, no sólo por la **deseconomía que supone el abandono de edificios e infraestructuras instaladas, sino también por la capacidad que tiene la tierra vacante de inducir sus alrededores a procesos de degradación física y social, generando signos de inseguridad e insalubridad, al tiempo en que crea vectores de expulsión, tanto de usos residenciales cualificados, como de actividades productivas.**

En las últimas décadas, el proceso de centrifugación de usos cualificados (terciario superior, residencial afluente, etc.) en la búsqueda de nuevas centralidades, física, económica o simbólicamente más adecuadas, ha producido en muchas ciudades el vaciamiento de los centros (donut effect), redundando en su abandono y deterioro, en favor de la ocupación de franjas periféricas. Como consecuencia, los cascos antiguos de las ciudades suelen ser palco de una modalidad especial de vacantes, por veces, no visibles: las tierras vacantes 'latentes'. Es decir, espacios edificados que por su grado de

obsolescencia/deterioro han dejado de cumplir su finalidad, y se encuentran abandonadas o apenas marginalmente utilizadas, configurando vecindarios degradados, tanto desde el punto de vista físico, como social y económico (ver página 25).

Por otra parte, aun en áreas en las que la vitalidad urbana se preserva, estimulada por la presencia de comercio popular activo, como en el caso del distrito Saara, en el centro de Rio, se verifica la existencia de abundante cantidad de espacio edificado subutilizado. Sobre los locales comerciales de las plantas bajas quedan miles de metros cuadrados en las segundas y terceras plantas, espacios destinados al almacenaje, pero con superficie infinitamente superior a las necesidades objetivas de las actividades comerciales localizadas al ras del suelo.

La decisión a propósito del uso futuro de estas propiedades está, en gran medida, condicionada por percepciones desfasadas de posibles efectos negativos de los usos mixtos (comercial/residencial) sobre los negocios. Se da preferencia a mantener las plantas superiores de los edificios subutilizadas, antes que admitir la renovación de uso. Curiosamente, el mismo comportamiento se reitera tanto entre los propietarios de inmuebles catalogados como patrimonio histórico-cultural en Inglaterra, como en Brasil (Sampaio 2002).

En otros casos, la presión por acceso a tierra da lugar a desarrollos por vía de la irregularidad, con la construcción de viviendas donde infraestructura y servicios urbanos no están disponibles, definiendo otra subcategoría que se podría considerar como 'falsos vacantes'. Es frecuente que estas áreas ilegalmente ocupadas (invasiones, tomas de tierra, favelas, etc.) se consideren oficialmente como vacantes o ocupaciones transitorias. En Rio de Janeiro, las 573 favelas que figuraban en la cartografía oficial de la ciudad hasta el año 1994, se representaban como áreas en blanco (Magalhães, A. 1999).

Exactamente por su doble condición--irregulares (desde el punto de vista urbanístico) e ilegales (en lo referente a la tenencia de la tierra)--terminaron por convertirse también en espacios 'invisibles' para las administraciones públicas. Visibles o no, sus impactos sobre la calidad de vida de la población y el conjunto de la ciudad no dejan, en ningún momento, de ser absolutamente palpables.

Un tipo especial, también considerado (equivocadamente) como tierra vacante, son las tierras comunales indígenas, frecuentemente ubicadas en las periferias de ciudades en rápido proceso de expansión. La propiedad de gran parte

**Tabla 1: Síntesis sobre características de tierra vacante urbana**

Cantidad	Presente en altos porcentajes	
	Presente en bajos porcentajes	
Tamaño	Pequeñas	
	Grandes	
Status	Desarrollada legalmente	
	Con posibilidad de densificación	Bajas densidades
		Edificaciones abandonadas
	Con restricción legal a la ocupación (preservación ambiental, etc.)	
	Ocupada informalmente	
Brownfields		
Ubicación	Áreas céntricas/abandonadas/deterioradas	
	Áreas periféricas	
Tenencia	Tierras públicas	Gobierno central
		Gobierno regional
		Gobierno local
	Tierras privadas	Individual
		Corporación de desarrollo
		Comunal
Propietario desconocido		
Tiempo de permanencia como vacante	Nunca antes desarrollada	
	Vacante reciente	
	Vacante de largo plazo	
	Sujeto a cambio de concepto	Considerada no edificable en el pasado (topografía)
		Considerada no interesante para desarrollo en el pasado (presión de demanda)
Uso actual	Sin uso aparente (social o económico)	
	Subutilizada en términos de su "mejor/más rentable uso"	
Asignación	Residencial	
	Comercial/industrial	
	Preservación ambiental/histórica/cultural	
Condición	Fácilmente desarrollable	
	Requiere grandes inversiones en rehabilitación, descontaminación, implantación de infraestructura, etc.	

## ILEGALIDAD E IRREGULARIDAD EN EL ACCESO AL SUELO URBANO

*Los indicadores de viviendas urbanas construidas a partir de invasiones o toma de tierras demuestran que este procedimiento se constituye en una alternativa de vivienda perteneciente a la estructura de provisión de viviendas en Brasil. Con este sentido, pese a que informal e ilegal, se presenta como institucional: es funcional para la economía y, por ende, también para el mercado inmobiliario privado. Por otra parte, es funcional para la orientación de las inversiones públicas dirigidas por la lógica de la extracción concentrada y privada de la renta inmobiliaria.*

*Las nuevas favelas y parcelaciones ilegales surgen en áreas vacías, desechadas por el mercado inmobiliario privado. No es por otro motivo que las favelas se ubican, en su mayoría, en áreas de protección ambiental (devaluadas en función de la restricción a la ocupación) y áreas públicas. En tierras vacantes valorizadas por el mercado inmobiliario, aun cuando son públicas, no se admite la invasión. En estos casos se ejerce el poder de policía y la normativa se aplica (Maricato 1999).*

de la tierra eriazas de Lima Este, por ejemplo, corresponde a la Comunidad Campesina de Jicamarca. Con un estándar de ocupación del suelo que se parece al de la barriada, la comunidad alberga a cerca de 1.500 personas, dedicadas a actividades pecuarias. Pese a que la venta de tierras comuneras esté legalmente prohibida, los comuneros, o sus dirigentes, han empezado a comercializarlas. Para ello, recurren al subterfugio de asimilar como comuneros a los compradores, como forma de burlar la inalienabilidad de dichas tierras, constituyendo una vertiente más del mercado ilegal de tierras urbanas (Calderón 1998).

Conocer los tamaños medios de las parcelas, sus ubicaciones relativas en la ciudad y sus regímenes de tenencia son condiciones necesarias, pero no suficientes

para la comprensión del fenómeno de la tierra vacante. La cantidad proporcional de tierras vacantes en una ciudad constituye, sin duda, un indicador importante. La tarea de cuantificar el monto total de tierras vacantes se hace todavía más compleja por la ausencia de datos fiables, consistentes y sistemáticos en la mayoría de ciudades latinoamericanas, limitando así las posibilidades de diseño de políticas y programas consecuentes para su manejo.

El estudio de seis de estas ciudades (Lima, Quito, San Salvador, Santiago, Rio de Janeiro y Buenos Aires) revela que los porcentajes de tierras vacantes pueden variar desde un 5 por ciento, en San Salvador, hasta casi un 44 por ciento en Rio de Janeiro. Sin embargo, estos porcentajes pueden cambiar radicalmente según el criterio que se utilice para la definición de 'tierras vacantes'. Aquel tímido 5 por ciento salvadoreño puede ampliarse hasta un 40 por ciento del área metropolitana, si se consideran las significativas cantidades de 'tierra vacante latente'-- edificios o vecindarios sin uso o marginalmente utilizados-- ocupados con anterioridad por usos residenciales, entidades públicas o usos agrícolas, a la espera de inversiones para un nuevo desarrollo o su demolición y reconstrucción (ver Tabla 2).

Amén de las cantidades proporcionales, en Lima y Quito, las parcelas urbanas vacantes son un fenómeno relativamente novedoso, mientras que en Buenos Aires y São Paulo algunas parcelas del área central consolidada se mantuvieron vacantes por décadas. Así, hay que buscar soluciones particulares, a partir de la identificación de la naturaleza de cada caso. De pequeñas o grandes dimensiones, de ubicación central o periférica, de propiedad pública o privada, abundante o meramente testimonial, la tierra vacante demanda abordajes específicos para su aprovechamiento y gestión.



Vista aérea del centro de Asunción en que se aprecian tanto el centro histórico de la ciudad como los barrios informales que conforman el borde de la ciudad y el filtro de su relación con el río Paraguay. Se destaca el barrio llamado Chacarita.

**Tabla 2: Presencia de tierra vacante en ciudades latinoamericanas**

Ciudad	Tierras vacantes (en Hás.)	% del Área Metropolitana	Características especiales
Buenos Aires, Argentina	43.300	32,00	Incluye áreas tradicionalmente no dotadas. La nueva legislación impone que la tierra vacante debe dotarse de infraestructura básica.
Guadalajara México	4.000	26,60	516 parcelas de reserva, 2478 lotes baldíos
Guayaquil, Ecuador	13.000	39,40	6.000 Hás. de áreas de reserva y 7.000 Hás. de propiedad particular
Lima, Perú	21.283	7,56	Incluye únicamente tierras dotadas de abastecimiento de agua y alcantarillado
Mexicali, México	2.840	19,07	1.840 Hás. de parcelas de gran tamaño y 1.000 Hás. de pequeñas parcelas
Quito, Ecuador	4.080,2	21,70	Incluye áreas con riesgos ambientales
Río de Janeiro, Brasil	54.880	44,00	
San Salvador, El Salvador	10,5	4,65	Incluye únicamente el casco histórico
Santiago, Chile	5.685,37	11,37	

Fuente: Clichevsky 1999a.



Isla de Naos y península de Amador en la entrada del canal de Panamá, unidas por un relleno que sirve de rompeolas al canal. A la derecha, una vista parcial de la bahía y el área central de la ciudad de Panamá.



El área entre el canal y la ciudad de Panamá está compuesta por asentamientos dispersos y áreas boscosas.



El canal de Panamá, a la altura de las esclusas de Miraflores y la antigua base militar de Fuerte Clayton, cuyas instalaciones sirven de sede a la Ciudad del Saber.

# Desafíos para una (re)utilización eficiente

La necesidad de desarrollar y/o perfeccionar políticas e instrumentos de combate a la tierra vacante parece constituirse en un consenso, que se reitera en distintos países donde la forma de producir ciudad, los marcos legales y las realidades socioeconómicas pueden variar a extremos. La cuestión que se plantea es ¿Por qué, en escenarios tan diversos, existe una unanimidad respecto a la necesidad de combatir aquello que se considera una amenaza a la productividad urbana? Quizás la pregunta más precisa sea: ¿Cuáles son los retos que se interponen a su (re)utilización en forma eficiente?

Paradójicamente, a pesar de la presión de demanda por áreas aptas para la implantación de nuevos desarrollos, la construcción en áreas urbanas consolidadas (dotadas de infraestructura y servicios urbanos) suele estar sometida a una regulación mucho más restrictiva que las áreas de la periferia. La rigidez de los planes de zoning, los estándares de ocupación del suelo y las posturas municipales (a menudo anticuadas, elitistas y excluyentes) son algunos de los obstáculos que se suman a la lentitud de los procedimientos burocráticos de tramitación de licencias y permisos de construcción, frente a los intentos de adopción de parámetros más flexibles de uso del suelo--alternativas más acordes a las necesidades contemporáneas y a la disponibilidad de recursos para su implantación.

Resulta sorprendente constatar que en el municipio de Rio, los trámites de aprobación de un proyecto de parcelación tardan, en media, entre dos y cinco años, mientras que la regularización de una parcelación irregular o clandestina esté concluida en hasta dos años! (Larangeira 2002).



En detalle se puede apreciar la falta de mantención que presentan las construcciones a lo largo de El Malecón, en la ciudad de La Habana, Cuba.

En Norteamérica y Europa, el crecimiento urbano es generalmente impulsado por fácil acceso al crédito, favoreciendo la producción de viviendas de nueva construcción; implantación de equipamientos y servicios; oferta de puestos de trabajo; en definitiva, acceso a las oportunidades urbanas. El proceso se desarrolla en un

## EL CASO DE BOGOTA

*Bogotá diverge de la mayoría de ciudades de Hispanoamérica en al menos dos aspectos: su administración está al cargo de una única autoridad y, prácticamente, no hay tierras vacantes. De las 36 mil Hás. de Bogotá, en las que viven 6,5 millones de personas, apenas unas 2.000 ó 2.200 Hás. son tierras vacantes, dispersas y muy fraccionadas. Sería, quizás, la excepción que confirma la regla: es decir, la presencia de tierras vacantes no supone un impacto significativo, al menos desde el punto de vista cuantitativo.*

*Algunos motivos pueden explicar el comportamiento diferenciado en lo relativo a los estándares de uso y ocupación del suelo: en primer lugar, un insuficiente sistema de transportes desestimula (u obliga) a una localización residencial cercana a la oferta de puestos de trabajo. En segundo lugar, un rígido sistema de tasas e impuestos progresivos en el tiempo (a los diez años el valor del impuesto se habrá triplicado si no se desarrolla la tierra). En áreas de desarrollo prioritario, a los dos años se extingue el dominio sobre la tierra no desarrollada, que pasa al dominio del municipio o, más recientemente, sale a subasta pública. De ello deriva una densidad de ocupación tan alta que el estándar de áreas libres es de apenas 2,2 m<sup>2</sup> por habitante. Las parcelaciones obedecen a estándares todavía más sorprendentes: las parcelas varían de 2,5 a 5 metros de frente por 6 a 10 metros de profundidad!*

*Si, por un lado, no hay tierra vacante, por otro, tampoco hay oportunidades de reformulación del ambiente construido. Ensachar una calle (las actuales tienen entre 4 y 6 m de ancho) implica comprometer de 50 a 70 por ciento de los costos totales en la desafectación de edificios. Mientras tanto, 150 mil Hás. de tierras agrícolas mal aprovechadas alrededor de la ciudad esperan su incorporación al área urbana. (Salazar Ferro 1999)*

*Todos los problemas urbanos que se suelen asociar la presencia de tierras vacantes (altos costos de implantación y mantenimiento de infraestructuras, apropiación privada de rentas inmobiliarias producidas socialmente, largos tiempos de desplazamiento, precios muy altos del suelo, etc.) siguen existiendo en Bogotá, aunque no haya tierra vacante en esa ciudad! Así, quedan en el aire los interrogantes ¿Qué otras causas tienen estos problemas? ¿Cómo contrarrestarlos?*

ambiente con un alto grado de legalidad en el funcionamiento del mercado de tierras. En oposición, en Latinoamérica, la informalidad se plantea como componente activo de las formas de apropiación y definición de los usos del suelo (3). Predominan los asentamientos informales, infradotados, sin acceso a créditos, servicios o al mercado laboral. Adicionalmente, se señala la desarticulación entre políticas de desarrollo urbano y políticas fiscales, aunada a la ausencia o fragilidad de un marco jurídico específico (Smolka y Amborski 2000).

En Quito y Guayaquil (que juntas concentran más del 52 por ciento de la población urbana de Ecuador), existe suficiente disponibilidad de tierra rústica para soportar desarrollos residenciales. Sin embargo, su incorporación al mercado queda pendiente de inversiones, en especial, en la provisión de servicios urbanos básicos. Los obstáculos que se imponen al desarrollo de la tierra vacante en Ecuador son, por un lado, el complejo esquema de aprobación de los proyectos y, por otro, los elevados estándares de urbanización exigidos por la municipalidad, además de las limitadas alternativas de financiación, sobretodo para programas de carácter social, en especial, vivienda de interés social (Chang Loquí 1999).

Es frecuente señalar la legislación como causa de las 'desviaciones' presentes en el desarrollo urbano, tales como la irracionalidad en el uso del suelo. De hecho, no resulta difícil señalar incoherencias en el texto legal. Sin embargo, lo que se quiere señalar es que más que las inadecuaciones del texto legal, la gestión y la aplicación práctica de las normas (o su omisión) se refiere a una estructura de poder fuertemente asentada en manos de los propietarios de tierras e inmuebles, o aquellos que se benefician de la captación de rentas inmobiliarias (Maricato 1999).

La limitación de las competencias municipales y la escasez de recursos (muchas veces consecuencia de frágiles mecanismos de recaudación y valores catastrales desactualizados) son igualmente rasgos que se reiteran en estos países. Este conjunto de factores se viene interpretando como un obstáculo casi insalvable a la reutilización de tierras vacantes.

También el número, tamaño y distribución espacial de las tierras vacantes son casi siempre difíciles de precisar, en función de la inexistencia de catastros actualizados. La falta de esta información supone un obstáculo adicional al diseño de políticas consecuentes de reutilización. Pese a que el total de áreas vacías o subutilizadas pueda, en algunos casos, no representar grandes extensiones territoriales, su capacidad de diseminar procesos de degradación sí es exponencial.

(3). Al menos un 40 por ciento de las viviendas de Rio de Janeiro se produjeron al margen de la normativa urbanística (Magalhães, A. 1999).



El crecimiento de la ciudad de Rio de Janeiro ha debido considerar los cerros y su pendiente como la única opción frente a la falta de suelo disponible en el plano de la ciudad.

La obtención de una gestión y monitoreo eficientes del crecimiento urbano reside, esencialmente, en el equilibrio entre la cantidad de tierra apta para la ocupación urbana, y su ajuste periódico y sistemático. Así, la identificación de la tierra vacante y de los obstáculos al crecimiento de la ciudad, por un lado, así como la distribución espacial de la infraestructura implantada, por otro, se completan con el control de la absorción de tierras vacantes para

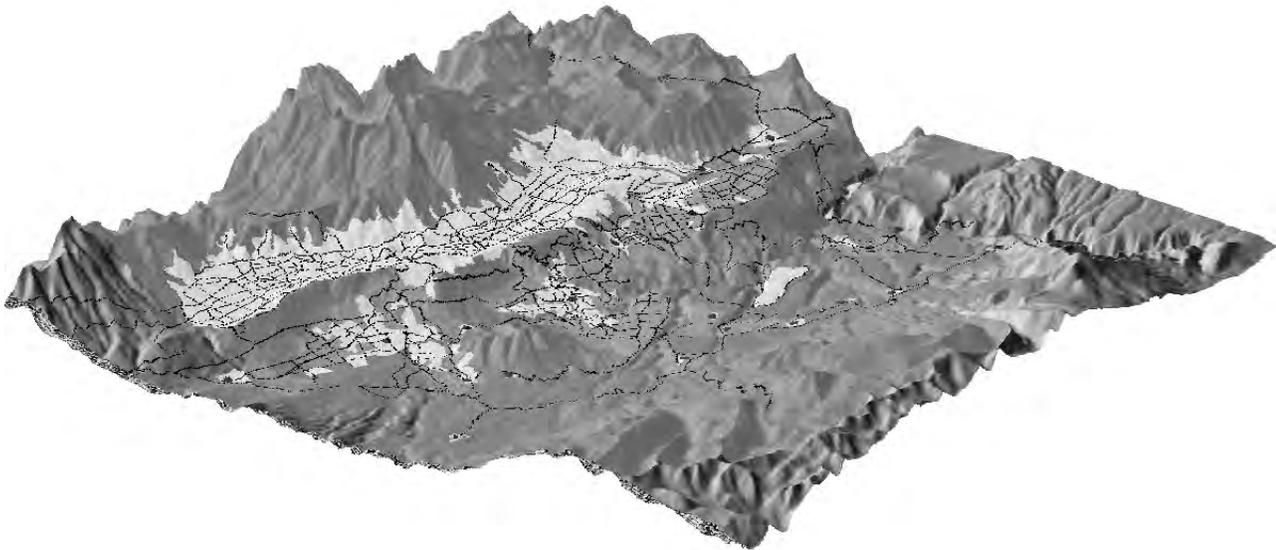
usos productivos, la capacidad de la infraestructura implantada de absorber nuevos flujos y contribuciones, el control de los precios practicados en el mercado y la capacidad de pago de los consumidores potenciales de la tierra (Knaap 1999).

En el caso de Lima, por ejemplo, la existencia de tierra vacante parece responder más a cuestiones regulatorias que propiamente a lógicas de mercado (ver página 29). La declaración de "tierras agrícolas intangibles", con la intención de minimizar la competencia entre usos rurales y urbanos, y preservar áreas de interés ambiental, terminó por alimentar la venta/ocupación irregular de tierras. También la permisividad del sector público en la ocupación de los eriazos (que, en principio tampoco debieron ocuparse) constituyen un ejemplo más de 'regulación a posteriori', es decir, la legalización de situaciones de hecho, en sustitución al cumplimiento del reglamento urbanístico (Calderón 1998).

El lapsus entre las intenciones y objetivos de la planificación formal y los resultados efectivamente alcanzados en la práctica refleja la conjugación, por un lado, de una visión idílica o desconectada de la realidad de los usos deseables del suelo urbano (prevalecen las posturas elitistas y esteticistas en los planes directores) y, por otro, cierta incapacidad en la gestión (negociación, movilización de recursos, 'marketing', etc.) para la puesta en práctica de iniciativas concretas para la ocupación de vacantes. Como consecuencia, las áreas que soportarían estos proyectos (muchas veces mal concebidos y/o mal gestionados) permanecen vacías. En definitiva, los obstáculos al aprovechamiento de áreas vacías son, por veces, menos de orden jurídico o económico, que de gestión y . . . política (Smolka 2002).

La ausencia o fragilidad de liderazgo político y empresarial, las actitudes negativas hacia el planeamiento y el (re)desarrollo, y la falta de una visión de largo plazo que estimule la cooperación entre los sectores público y privado a invertir en las áreas degradadas de las ciudades: son todos ellos factores que contribuyen al clima de decadencia urbana. La tierra vacante no es más que una manifestación de estos problemas, aunque exacerbe otras disfunciones sociales, económicas y políticas.

Obtener éxito en la mitigación o reversión de los problemas relacionados con la tierra vacante requiere amplia participación de los agentes que pueden tanto contribuir, como beneficiarse de nuevas políticas y abordajes al desarrollo urbano. Los perfiles de los agentes variarán de acuerdo a la forma de tenencia de la tierra y a las necesidades específicas de cada sitio. Por lo general, la tierra vacante en Latinoamérica está en manos de uno o más de los siguientes agentes, cada cual con sus respectivos intereses: desarrolladores inmobiliarios o parceladores (tanto legales, como ilegales); sectores de la población con bajos niveles de ingreso quienes adquirieron tierras, pero no disponen de recursos para desarrollarlas; especuladores del mercado inmobiliario; agricultores; agencias estatales y otras instituciones como la iglesia, las fuerzas armadas, seguridad social, etc.. La captación de recursos sigue siendo uno de los más importantes obstáculos (4) al (re)desarrollo. Así, la representación de las agencias financiadoras es crucial para obtener algún éxito.



Mapa en modelo numérico del emplazamiento de Quito. Incluye datos del uso del suelo al año 2000. Fuente: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, Municipio de Quito, gentileza de J. Calderón.

(4). El caso del Proyecto Franja Costera, en Asunción, Paraguay, figura como contra-ejemplo: aunque los mecanismos de financiación estuviesen resueltos, el obstáculo mayor que se superpuso a la concreción del proyecto fue de orden político.

# Instrumentos disponibles y propuestos

Por no constituirse en un problema aislado, la cuestión de la tierra vacante debe ser abordada dentro del conjunto de políticas urbanas. Se plantea la aplicación de instrumentos fiscales y regulatorios adecuados, es decir, de acuerdo con el contexto específico de cada ciudad y a los objetivos que se persiguen en cada caso, fundados en el principio de que el incremento de valor de la tierra socialmente producido puede o debe ser capturado y revertido para el beneficio de la comunidad.

En los casos de Estados Unidos y Canadá estos instrumentos son considerados eficaces, por su capacidad de generar ingresos para las administraciones locales, y eficientes en su administración y recaudación. En oposición, y pese a que la mayoría de países latinoamericanos dispongan de aparatos legales que permitan gravar la propiedad de la tierra, o la adopción de alguna versión de la "contribución de mejoras", su aplicación presenta resultados poco o nada significativos (Smolka y Amborski 2000).

Entre los problemas principales que afectan el sistema fiscal de tributación inmobiliaria cabe mencionar:

- Catastros obsoletos e incompletos que redundan en pérdidas de ingresos
  - Prácticas de tasación deficientes, que conducen a la falta de uniformidad en su aplicación
  - Fuerte influencia de los valores de tasación históricos, no sólo porque los avalúos son poco frecuentes, sino también porque las propuestas de revisión de valores suelen sufrir oposiciones de naturaleza política
  - Deficiencias en el proceso de recaudación de impuestos.
- (De Cesare 2002)

El caso uruguayo, el estudio realizado para las ciudades de Montevideo y Minas y la conurbación Maldonado-Punta del Este, señala la ausencia de racionalidad en la gestión de la tierra urbana; fragilidad en la normativa vigente de uso del suelo, tanto nacional como departamental; y carencia de mecanismos de captura de valores agregados socialmente generados, además de deseconomías emergentes del subuso del capital social invertido en infraestructuras y servicios. Todo ello resulta en el aumento de los costos de gestión urbana y la ineficaz recaudación de fondos para su financiación (Viana 1999).

En Ecuador, por otra parte, hay señales de la reversión de esta situación. A diferencia de otras ciudades ecuatorianas, Guayaquil ha venido desarrollando en los últimos años una política de captación de plusvalías inmobiliarias, mediante regulaciones y eficiente aplicación. La Ordenanza que norma la contribución especial de mejoras incidente sobre los propietarios de inmuebles beneficiados con las obras públicas que realiza la municipalidad (R.O.N. 68:14-XI-96) establece su cobro conjunto con el impuesto predial urbano, y fija su valor de acuerdo al sector clasificado de la ciudad, variando del 2 por ciento del avalúo comercial municipal del predio al 4 por ciento, según su ubicación. Este impuesto empezó a recaudarse en el 1997, con una vigencia de quince años. Sin embargo, depende de voluntad política utilizar un porcentaje del impuesto para financiar la formación de Bancos de Lotes, como faculta la Ley (Chang Loquí 1999).

La incidencia de impuesto sobre la propiedad es un campo en el que frecuentemente, no se hace la diferencia entre tierras ocupadas y no ocupadas, no imponiendo penalidades a las tierras no desarrolladas. De hecho, a veces el impuesto incidente sobre la tierra vacante es menor que el incidente sobre la tierra ocupada, suponiendo un estímulo a su prolongada desocupación.

En estos últimos años se está difundiendo la incidencia de los impuestos sobre la propiedad de la tierra (vacante y ocupada), agregada de su progresividad en el tiempo, como propuesta de desestímulo a los comportamientos especulativos y de captura, por parte de los

propietarios, de las plusvalías generadas a partir de inversiones públicas, en su forma tradicional.

De las diversas ciudades que vienen adoptando esta modalidad, se recogen dos ejemplos: Mexicali, México y Porto Alegre, Brasil. En el primer caso, la aplicación del impuesto ha propiciado la disminución (en superficie) de tierras vacantes; una importante ampliación en la base de legalidad de los inmuebles urbanos, incrementándose el número de inmuebles inscritos en el padrón catastral, además de promocionar un aumento de recaudación, ampliando significativamente la capacidad inversora del municipio.

## EL CASO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, MEXICO

*La ocupación acelerada de vastas extensiones de suelo desde la fundación de esta ciudad, en 1903, dio lugar a una urbanización de muy baja densidad (40,3 Hab/Hás.) En la actualidad, Mexicali cuenta con 600 mil habitantes distribuidos en 14.890 Hás. Esta configuración de ocupación del suelo contempla la presencia expresiva de tierras vacantes (19,07 por ciento del total de la mancha urbana), repartidas entre grandes parcelas (1.840 Hás.) y casi 1.000 Hás. de pequeñas parcelas.*

*El crecimiento extensivo de la mancha urbana y la especulación determinan la subutilización de los servicios e infraestructura instalados. Quedan grandes huecos sobrevalorados e inaccesibles para la construcción de vivienda popular, empujando los nuevos desarrollos hacia la periferia, donde el suelo tiene un valor inferior al no contar con servicios. La introducción de la práctica de grabar a la tierra vacante aportó los siguientes resultados:*

*- La superficie en hectáreas que representa la tierra vacante ha ido disminuyendo de 3.033 hectáreas en 1996 a 2.800 en 1999; en cambio, el número de lotes ha ido en ascenso, de 24.596 a 27.642, en las mismas fechas. Esto se debe a que se han incorporado nuevos desarrollos habitacionales, cuyos lotes todavía no se encuentran ocupados.*

*- Aumento del número de predios que se han incorporado al padrón catastral, partiendo de 150.743 en 1989 y llegando a 216.323 en 1999. El incremento es de 65.580 predios, de los cuales el 12,7 por ciento se consideran baldíos.*

*- Desarrollo del ingreso municipal desde 1989 a 1998 por concepto del impuesto predial, el cual ascendió de poco menos de 5 millones de pesos en 1989, a casi 68 millones de pesos en 1998, representando un gran avance recaudatorio que se asocia a la integración de los predios al padrón catastral. Cabe aclarar que de este total el 8,5 por ciento corresponde a la tasa que se aplica a la tierra vacante (casi seis millones de pesos).*

En Porto Alegre, la aplicación del impuesto a la propiedad progresivo en el tiempo ha planteado objetivos nítidamente urbanísticos como inhibir la ocupación de áreas urbanas carentes de infraestructura, orientando, a la vez, la densificación de las áreas con dotación satisfactoria. En paralelo, la represión a la retención de tierras ociosas aportaría como consecuencia la oferta de parcelas regulares.

Si bien la instauración de impuestos progresivos en el tiempo sea útil para forzar la salida a mercado de las tierras retenidas con fines especulativos, no siempre la vía de la tributación se constituye en la alternativa más

*Las medidas recaudatorias que se están tomando permitirán la ocupación de la tierra vacante. Los resultados se verán a mediano plazo y, con ello, se propiciará la redensificación de la mancha urbana, la optimización de la infraestructura instalada, el desaliento a la especulación, la reducción de la expansión y en general un orden urbano, necesario para el bienestar social.*

*La tasa inicial del impuesto incidente sobre predios urbanos (con servicios de agua, electricidad y drenaje) clasificados como no edificados o baldíos y las construcciones que se encuentren en estado de abandono, en condiciones de inseguridad y de improductividad, aumentará automáticamente el 25 por ciento cada año, hasta completar diez años.*

*La Ley de Ingresos del Municipio para el ejercicio 1999 fija el impuesto predial aplicando una tasa para los predios baldíos de 12,0 al millar. Asimismo, menciona que en el caso de predios baldíos y casas abandonadas la tasa final aplicable no podrá exceder al 30,0 al millar. La tabla de valores catastrales unitarios define veintidós tipos o agrupaciones de colonias para el uso habitacional, cuyos valores van desde 553 hasta 36 pesos, y cinco tipos para el uso comercial cuyo rango varía desde 673, hasta 165 pesos.*

*La estrategia de reservas territoriales define como baldíos aquellos inmuebles que cuenten a pie del predio con la disponibilidad de los servicios básicos de infraestructura, y como reservas territoriales los que no cuenten con estos servicios (Méndez Ocampo 1999).*

---

apropiada (5). Como ya se señaló, el mantenimiento de una parcela sin edificar no necesariamente indica una intención especulativa. Al contrario, puede significar únicamente que el propietario no dispone de recursos para impulsar su mejor aprovechamiento. En tales casos, sería más razonable apoyar a los emprendedores potenciales (con incentivos fiscales, impuestos negativos, facilidad de acceso al crédito, etc.) antes que penalizarlos con la imposición fiscal (Smolka 2002).

La validez, factibilidad y equidad de la adopción de tasas progresivas en el tiempo para el impuesto a la propiedad, ampliamente utilizadas en Brasil durante la década de 1990, son, en estos momentos, objeto de reflexión. La idea básica había sido establecer tasas progresivas según las clases de valores de tasación e introducir en el sistema de tributación un elemento de 'protección' para los sectores de bajos niveles de ingreso. Así, la carga impositiva de las propiedades más costosas sería mayor que las de propiedades de menos valor, teniendo en cuenta las agudas disparidades de los niveles de ingreso y el hecho de que los gastos en vivienda de la población pobre son proporcionalmente mayores que para los sectores

(5). La adopción de tasas debe, claramente, contar con objetivos de estímulo o prevención, y no únicamente de punición, o funcionar simplemente como mecanismo de ampliación de la recaudación.

## EL CASO DE PORTO ALEGRE

*En Porto Alegre, desde su primer plan de desarrollo urbano, se identificó la necesidad de crear instrumentos jurídico-urbanísticos con el fin de inhibir el crecimiento en áreas carentes de infraestructura e inducir el crecimiento en zonas dotadas de infraestructura y equipamientos urbanos. En las áreas de inducción al crecimiento, se preveía la posibilidad de eliminar la presencia de tierras vacantes, bajo pena de la incidencia del impuesto a la propiedad urbana (IPTU) progresivo en el tiempo; mientras que en las áreas para las cuales se proyectaba un 'congelamiento' de uso, habría la reducción o exención de IPTU y el incremento de valor de las tasas de servicios.*

*La incidencia de instrumentos fiscales sobre la tierra vacante obtiene vigencia a partir de la Constitución del 1988, con la previsión de instrumentos de política urbana con el fin de alcanzar el cumplimiento de la función social de la propiedad. Así se instituyen al nivel local las Áreas Urbanas de Ocupación Prioritaria: áreas que presentasen infraestructura y equipamientos urbanos capaces de absorber una densidad de ocupación más elevada; al tiempo en que proponía la identificación de inmuebles no edificadas o infra-utilizados, imponiendo su desarrollo, bajo pena de incidencia de IPTU progresivo en el tiempo.*

*Se identificaron 65 propietarios de 120 inmuebles con área total de 2.393.301 m<sup>2</sup>, lo que corresponde al 1,5 por ciento del área consolidada de la ciudad, cuando se recaudaron R\$ 842.874,60. Apenas uno de los propietarios (precisamente el que detenía un 33 por ciento de las tierras consideradas) interpuso demanda judicial, y obtuvo decisión liminar que impidió la progresividad del impuesto sobre su propiedad. Sin embargo, este mismo propietario empieza a desarrollar parte de las parcelas de su propiedad (6). La importancia del instrumento es, ante todo, urbanística y social. El objetivo es la producción de parcelas y el incremento de la oferta inmobiliaria con el fin de hacer frente a la demanda por viviendas, crear puestos de trabajo, limitando la actuación directa del sector público a la producción habitacional destinada a los sectores con ingresos extremadamente bajos.*

*La experiencia ha demostrado que la utilización del instrumento de forma aislada --es decir, desvinculado de otras políticas (en especial, líneas de financiación)-- tiene una eficacia limitada. Las expectativas de creación de 23.156 parcelas, 9.986 unidades de vivienda y potencial de 30.803 puestos de trabajo no se alcanzaron hasta el año 1999, si bien es verdad que en aquel momento no se habían cumplido los plazos para alcanzar dichas metas (Guimarães 1999).*

acomodados. Los argumentos en contra se pautan por la necesidad de simplificar el sistema de tributación (De Cesare 2002).

No sólo tasas e impuestos, sino también políticas de incentivo al desarrollo pueden incidir positivamente sobre la cuestión de la tierra vacante. Dichos incentivos pueden asumir la forma de *enterprise zones*, o estímulos a la implantación de actividades económicas, por intermedio de exenciones y/o ventajas fiscales, por ejemplo.

En este sentido, Cornia (1999) cuestiona: ¿Pueden los instrumentos regulatorios y fiscales cambiar el comportamiento de los agentes productores de tierra urbana? A modo de contestación, plantea que el comportamiento del sector público debe ser, por un lado, el de "incentivo a los capitales muebles", es decir, aquellos potencialmente disponibles para inversión en desarrollo urbano y, por otro, de gravar a los capitales inmuebles, o los que se presenten como obstáculos a la utilización óptima de la tierra urbana, vinculando la necesidad de creación de incentivos--tanto positivos como negativos--al

(6). Si bien en 1996 la Corte Suprema declaró inconstitucional la aplicación de tasas progresivas para el tributo inmobiliario, una reciente enmienda constitucional autorizó la progresividad, según el valor de las propiedades; así como diferentes tasas, de acuerdo a la ubicación del inmueble (De Cesare, 2002).

aprovechamiento de los distintos casos de tierras vacantes.

En la ciudad de Toronto hubo una serie de intentos por estimular y facilitar el desarrollo de la tierra vacante. A lo largo de los años, la ciudad echó mano de herramientas que incluían bonos de densidad, transferencias de derechos de construir, revisión de los planes de zoning,



Los sistemas de carreteras elevadas en São Paulo, Brasil, han generado extensiones de tierra vacantes difíciles de ocupar y de incorporar al resto del tejido urbano.

provisión de infraestructura (7) y cooperación entre los sectores público y privado. Muchas de estas estrategias reposaron sobre la capacidad de negociación hasta llegar a un acuerdo aceptable para todos los implicados en el proceso. Aunque algunos de estos procesos se hayan aplicado a pequeñas parcelas de tierra vacante, son los desarrollos de gran escala los que obtuvieron impactos más palpables (Amborski 1999).

En la ciudad de São Paulo tuvo lugar una operación de grandes proporciones en una amplia área de la zona oeste del municipio, caracterizada por bajas densidades de población, segmentada por la línea de ferrocarril y con la presencia de naves industriales abandonadas. La zona de Água Branca fue objeto de un operación urbana propiciada por la Ley 11.774, según la cual se establecieron no sólo nuevos estándares de uso y ocupación del suelo, sino una forma concreta de cooperación entre los sectores público y privado. La Municipalidad de São Paulo concedió permisos de construcción más flexibles que los que marca la legislación ordinaria, a cambio de que la empresa constructora ejecutara obras de recuperación y complementación del sistema vial, dando lugar a la construcción de un centro de negocios con área de aproximadamente 100 mil metros cuadrados, comprendiendo, además, 13 torres de oficinas y la recuperación de edificaciones abandonadas que pasaron a albergar usos cívico-culturales (8).

Hay que señalar que para la consecución de resultados positivos, los instrumentos deben revestirse de flexibilidad y capacidad de ajuste a los cambios políticos y a los ciclos económicos. El éxito o fracaso de las

políticas de incentivos dependerá de variables como la cultura social y política local. Su éxito dependerá, en último término (y, quizás, fundamentalmente), de la respuesta de los agentes emprendedores y demás partners privados (considerando aquí como indispensable la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y, especialmente, en lo relativo a la forma de utilización de los recursos públicos), y de su disposición para participar en cooperación con el poder público, sacándole partido a las oportunidades que éste ofrezca.

La ausencia o fragilidad de políticas públicas da paso a las "soluciones espontáneas", es decir, se abre campo para el ejercicio de la ilegalidad o, como puntualiza Guillermo Bazoberry, la "alegalidad", en la que las necesidades más inmediatas pasan a pautar los comportamientos de demandantes y productores de tierra urbana, al margen de cualquier marco regulador formal. Por esta vía, la creación de mercados de tierra ilegales se ha convertido en una constante en las ciudades latinoamericanas.

Erminia Maricato (1999) señala que muchas veces la correlación de fuerzas políticas impide la aplicación de los instrumentos existentes. Por tanto, los instrumentos (urbanísticos y fiscales) no pueden discutirse fuera de la esfera política. La nueva ley brasileña de parcelación del suelo hace más fácil la regularización, pero no responde a la necesidad de ampliación del mercado, abarcando a los sectores de bajos niveles de ingresos.

En la mayoría de casos presentados durante el seminario había una variedad de instrumentos en un marco legal consistente, aunque no explícitamente relacionados a la cuestión de tierras vacantes. Sin embargo, la existencia de instrumentos adecuados es condición necesaria, pero no suficiente para obtener el mejor y más eficiente uso de la tierra vacante. Planes unilaterales y aislados no suelen conducir a resultados concretos en ausencia de habilidades de negociación, apoyo político y estructuras de gestión para su implantación y seguimiento.



Ciudad de Campinas, Brasil.

(7). En especial para el caso latinoamericano, se recomienda la adopción de políticas que persigan la disminución de la renta diferencial intraurbana, promoviendo una mayor homogeneidad del conjunto urbano. Con este sentido, la distribución más equitativa de infraestructura, a través de su implantación prioritaria en áreas infradotadas, resulta útil para la consecución de estos objetivos (Clichevsky 1998).

(8). Prefeitura de São Paulo. Empresa Municipal de Urbanização. [http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas\\_autarquias/emurb/operacoes\\_urbanas/0001](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/0001)

### EL CASO DE RIO DE JANEIRO

En Rio de Janeiro, la escasez de viviendas asequibles y la masiva adhesión a la irregularidad (más de un 40 por ciento de los inmuebles urbanos son irregulares) señalan a la vivienda de interés social como uno de los usos prioritarios para la tierra vacante existente. Sin embargo, su aprovechamiento (o ingreso en el mercado) depende de la comprensión de las formas de producción del espacio urbano y de las lógicas que mueven a los agentes inmobiliarios-- principales modeladores del ambiente construido.

Así, la formulación de políticas de estímulo a la reutilización de tierra vacante requiere instrumentos que contemplen los procesos de formación, mantenimiento y aprovechamiento de las tierras vacantes. Es decir, considerar conjuntamente la producción regular y no regular de parcelas urbanas, reconociendo que ambas contribuyen a conformar y mantener vacantes en los respectivos segmentos de mercado.

Con el fin de ampliar el acceso a la tierra y paliar los problemas de segregación socio-espacial, se propone la captura de las plusvalías generadas en el ámbito de la producción inmobiliaria.

De entre los instrumentos disponibles para la definición y manejo de la tierra vacante se señala, en primer lugar, la Constitución Federal del 1988, que define la actuación municipal para inhibir el mantenimiento de tierras vacantes a través de: a) parcelación o edificación obligada; b) impuesto a la propiedad predial y territorial urbana (IPTU), progresivo en el tiempo; y c) expropiación, con base legal en la sumisión de los derechos de propiedad a la función social de la tierra, lo que, en teoría, reduciría el interés económico del propietario en la retención especulativa de parcelas, pero su aplicación aún suscita controversias. Finalmente, el Plan Director Municipal del 1992, que incluye la sanción a la retención de parcelas vacías y subutilizadas, promoviendo su uso para programas sociales.

Si bien los instrumentos estén planteados en el marco de la planificación urbana formal, su aplicación efectiva queda todavía pendiente, por una parte, de regulación específica, y, por otra, de decisión política. De la instancia política dependen, por ejemplo, el establecimiento de prioridad de la inversión pública en áreas menos dotadas y ocupadas por contenidos sociales de bajos niveles de ingreso, con el fin de tender a la homogeneización cualitativa entre áreas de la ciudad (Oliveira 1999).

### EL CASO DE CIUDAD DE MEXICO: INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE SUELOS

- *Adquisición de suelo subsidiado: destinada a programas de vivienda de interés social, se constituye de una línea de crédito operada por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, organismo descentralizado de la Administración Local.*
  - *Expropiaciones: mecanismo que permite al Gobierno de la Ciudad la adquisición de suelo, y subsiguiente venta a precios subsidiados a familias de bajos niveles de ingreso, a fin de facilitar su ingreso a programas de vivienda.*
  - *Desincorporaciones: consisten en la enajenación de bienes del dominio público para fines de utilidad pública. Como mecanismo de financiamiento, le permite al Gobierno del Distrito Federal asignar suelo de su patrimonio para programas de vivienda. Es un suelo que puede ser adquirido a valor social.*
  - *Permuta: el intercambio se realiza con terrenos destinados a vivienda para población de altos niveles de ingreso u otros usos, por suelo para vivienda de interés social y obras de infraestructura.*
  - *Polígonos de actuación: la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal considera al polígono de actuación como un instrumento de desarrollo urbano.*
  - *Sistema de transferencia de potencial de desarrollo: este instrumento de planeación urbana transfiere el excedente de la intensidad de construcción del centro histórico y lo aplica en zonas de desarrollo de la ciudad.*
  - *Ampliación del sistema de transferencia de potencialidad: extensión del instrumento a otros predios que no sólo aquellos catalogados como históricos a zonas específicas de la ciudad, establecidas en los programas de delegaciones de desarrollo urbano.*
- (Benlliure Bilbao 1999)



Cartografía del Municipio de Rio de Janeiro con la específica localización de las favelas en el territorio hasta 1999. Fuente: Municipio de Rio de Janeiro, gentileza de A. Larangeira.

# Políticas públicas e inversiones privadas

La cuestión de la tierra vacante no se restringe a un proceso de oferta y demanda. Las causas de que tierras permanezcan sin uso deben tomarse en cuenta, tanto como los valores del suelo, la consideración social de su ubicación y las estrategias de localización de aquellos interesados en adquirir tierras. La evidente complejidad de la cuestión requiere la participación y concertación entre una cantidad de agentes urbanos, entre los cuales se destaca el sector público.

Un tema subyacente de este informe es considerar a la tierra vacante no sólo como un problema, sino también como un recurso que puede ser movilizado para la mejoría de la calidad de vida urbana. Dicha premisa estimula la discusión de políticas que definan los roles de los sectores público y privado, así como el de los instrumentos fiscales y regulatorios, dirigidos al desarrollo urbano, así como a la ampliación del acceso a la tierra y la vivienda para los sectores de bajos niveles de ingreso.

En este sentido, el establecimiento de trabajos en cooperación de tipo público-privado o público-público (entre los distintos ámbitos del gobierno) cobran una importancia estratégica. Por otro lado, se presentan como desafíos cuestiones relativas a la gobernabilidad, tales como la fragilidad de algunas instituciones y los problemas derivados de la discontinuidad política, reiterando la necesidad de instrumentos dotados de flexibilidad y capacidad de adaptación.

**Un tema subyacente de este informe es considerar a la tierra vacante no sólo como un problema, sino también como un recurso que puede ser movilizado para la mejoría de la calidad de vida urbana. Dicha premisa estimula la discusión de políticas que definan los roles de los sectores público y privado, así como el de los instrumentos fiscales y regulatorios, dirigidos al desarrollo urbano, así como a la ampliación del acceso a la tierra y la vivienda para los sectores de bajos niveles de ingreso.**



Sitios baldíos o vacantes al interior de la trama urbana de Buenos Aires.

Otra forma de cooperación público-privada en el sentido de estimular la provisión de vivienda de interés social se ejemplifica en el caso colombiano, en el que la legislación prevé que al menos un 20 por ciento del área de los nuevos desarrollos se destine a vivienda de protección oficial. A través de Metrovivienda, la administración pública ya no adquiere terrenos, sino que convoca a los propietarios y se subastan las parcelas a promotores privados (Salazar Ferro 1999).

El canje de tierras por condonación de deudas de tasas municipales constituye otra alternativa para que el sector público constituya una reserva de tierras que luego se incorpore a un proyecto de desarrollo, sea de forma unilateral o en consorcio con el sector privado.

Entretanto, la provisión de viviendas no es el único campo de aplicación de las nuevas formas de cooperación. Grandes parcelas de localización céntrica, especialmente aquellas de propiedad pública, que se están quedando vacantes con motivo de cambios en los requerimientos espaciales de las funciones que albergan, abren la posibilidad de joint ventures entre corporaciones públicas (de los distintos ámbitos de la administración) y privadas. Son muchos los ejemplos de este tipo de asociación, como los casos de Buenos Aires, Boston, Guayaquil o Rio de Janeiro, por citar apenas algunos.

Dentro de este mismo espíritu, aunque en escala más reducida, la propuesta de (re)aprovechamiento del distrito de Navegantes, en Porto Alegre, Brasil, presenta la perspectiva de inducción de un proceso de revitalización de todo el área central de la ciudad a partir del reciclaje de las instalaciones industriales desactivadas.

En este caso, la introducción de un retail outlet en tierras y edificios anteriormente ocupados por la industria textil en el distrito comercial Navegantes, iniciativa del sector privado, aportó beneficios concretos a la recalificación del entorno inmediato, coadunándose con los intereses de la administración pública. La implantación de un Distrito Tecnológico puede convertirse en el detonante de una extensa recalificación del área central de la ciudad, en consonancia con su nuevo plan de desarrollo.

De esta experiencia emergen a lo menos dos constataciones:

- Los beneficios derivados de la concentración entre agentes de los sectores público y privado;
- La reutilización de áreas industriales abandonadas se constituye en una alternativa relativamente concreta, teniendo en cuenta su capacidad de influenciar en la recalificación de áreas urbanas céntricas degradadas, dotadas de infraestructuras y accesibilidad ociosas (Castelo 1999).

Sin embargo, la puesta en marcha de operaciones conjuntas depende de la revisión de varios puntos del marco regulatorio, empezando por la revisión del marco jurídico, de forma a que este refleje de forma objetiva las pautas sociales. En este sentido, la revisión de los derechos de propiedad (territorio delicado en el que no siempre está clara la línea entre los derechos privados y los intereses públicos) y la actual tendencia a sobreponer la función social del suelo urbano y la prioridad de los derechos colectivos sobre los individuales, expresada en la Constitución brasileña del 1988, y reforzada a partir de la reciente aprobación del Estatuto de la Ciudad, señalan avances importantes en la reversión de situaciones tradicionales de oligopolio en la apropiación del suelo urbano.

**La ocupación del suelo obedece a una estructura informal de poder: la ley de mercado precede a la norma jurídica, que se aplica de forma arbitraria. La ilegalidad se tolera porque funciona como 'válvula de escape' para un mercado inmobiliario marcadamente especulativo. Tanto el alegato liberal, como el estatista, son utilizados para garantizar el mantenimiento de privilegios: la regulación exagerada en algunas áreas urbanas convive con el total *laissez faire* en otras (Maricato 1999).**

Los procesos más democráticos y transparentes de gestión urbanística, que incluyen el llamamiento a la participación directa de la población en la elaboración de planes urbanísticos, ya no como sujetos pasivos, sino como agentes productores y consumidores del espacio urbano, suponen un intento de reversión de la situación de control oligárquico de las tierras urbanas y periurbanas.

En el caso de Córdoba, Argentina, la tierra vacante aparece claramente como una oportunidad, trascendiendo el mero punto de vista físico, para abarcar una concepción más amplia de estrategia de ciudad. Para alcanzar estos objetivos, se plantea un cambio de perspectiva, incluyendo tanto la aprensión



Edificios cerrados en primer piso y segundos niveles absolutamente abandonados en el distrito comercial central de la ciudad de San Salvador.

interdisciplinaria de lo urbano, como las habilidades de concertación y participación, bajo la capacidad redistributiva del poder público, sin obviar la interpretación del producto inmobiliario como negocio. Es decir, las ganancias de una operación se pueden reinvertir en otra, de menor potencial financiero. Quizás éste sea uno de los factores de éxito de la municipalidad de Córdoba en atraer al sector privado como partícipe de la promoción urbana.

Se introduce, por tanto, una perspectiva optimista sobre las posibilidades de reutilización de la tierra vacante, fundada en el supuesto de que la ausencia de demanda no debe desestimular

dichas iniciativas: mercados pueden crearse aun en sitios poco atractivos, siempre que intervenciones importantes sean capaces de mejorar el sitio, tanto desde el punto de vista físico, como del simbólico. Para ello, las relaciones entre los sectores público y privado deben establecerse en nuevas bases, dando lugar a un escenario favorable a la renovación urbana. Una administración moderna y eficaz de la ciudad requiere la conversión del poder público local en un agente activo del desarrollo, en lugar de ser una instancia meramente punitiva (Wood 1999).

# Estudios de caso



En orden descendente: Rehabilitación de Puerto Madero; Franja Costera de Asunción; Distrito Comercial Central de San Salvador; Barrios populares en la ciudad de Quito; y vista aérea de la Bahía de Panamá.

Los estudios de casos que siguen ilustran la importancia de la implantación de políticas de combate a la tierra vacante para distintas situaciones y objetivos, incluyendo tanto la equidad social, como la eficiencia y productividad urbanas.

El caso de Puerto Madero y, en alguna medida, el de Asunción de Paraguay, representan políticas amplias de rehabilitación de grandes áreas deterioradas, en las que la capacidad de concertación entre los distintos agentes urbanos juega un papel fundamental.

Los casos de San Salvador y Rio de Janeiro ilustran intervenciones urbanas de dimensiones más pequeñas, enclavadas en el interior de estas ciudades. Difícilmente estos sitios se desarrollarían por iniciativa de sus propietarios, sea por los altos valores del suelo, sea por la escasez de recursos de la población residente. Si el sector público interviene con el sentido de estimular los usos residenciales en paralelo con actividades (tradicionales) del sector terciario, se amplían oportunidades de reutilización constructiva y recuperación de la vitalidad social y económica de áreas que contienen referencias histórico-culturales importantes para la identidad de estas ciudades, además de ampliar la oferta habitacional para sectores de población que encuentran gran dificultad en el acceso a la tierra urbana y la vivienda en el marco de la legalidad.

Quito y Lima experimentan los efectos de la competencia entre usos del suelo rurales y urbanos. En la búsqueda por rentas diferenciales de la tierra, los propietarios, a través de grupos de presión y/o mecanismos especulativos, se saltan la normativa, dando lugar al desarrollo de un mercado de tierras ilegal. Los intentos de regulación vienen a posteriori, consolidando situaciones de hecho, al margen de la planificación.

En Panamá, un caso singular de incorporación de tierras de propiedad estatal al conjunto de la ciudad abre perspectivas de descongestión del área urbana, además del manejo responsable del patrimonio ambiental.

## Rehabilitación de Puerto Madero, Buenos Aires

En desuso desde las primeras décadas del siglo XX, Puerto Madero llegó a los años sesenta afectado como área de seguridad militar--y por tanto, inaccesible--y en un estado de total abandono, exhibiendo diques, grúas, molinos y elevadores de granos como reliquias deterioradas (A. Garay 1999).

Situado sobre el eje de la Avenida de Mayo, cercano al centro, y mirando al río, Puerto Madero era, sin embargo, percibido por la población como un sitio intangible, al que la ciudad se había acostumbrado a "mirar sin ver", sin acabar de creerse en su potencial, lo que se refleja en una cantidad de proyectos para su reuso diseñados desde siempre, y jamás llevados a la práctica.

No sólo el antiguo puerto, sino el conjunto del área central de Buenos Aires, presentaba signos de deterioro, resultado del proceso de desplazamiento de las actividades del terciario superior hacia la Avenida Nueve de Julio y Libertador, persiguiendo una nueva centralidad. La decisión política de revertir esta situación --iniciativa de la Municipalidad de Buenos Aires, apoyada por el gobierno central--privilegia la "producción de la ciudad" como motor de reactivación económica, decisión que se materializa en tres ejes de acción: la rehabilitación de la Avenida de Mayo, con fondos públicos; el estímulo a la inversión privada en el área central consolidada, con el fin de fortalecer su potencial de uso para los sectores comercial y de servicios; y la urbanización del Antiguo Puerto Madero, que debería constituirse en un marco de la reversión del estancamiento del área central, recuperándole la centralidad.

**Urbanizar Puerto Madero significaba incorporar 150 Hás. al tejido urbano municipal--una escala de operación muy por encima de lo que era habitual en aquel entonces. La construcción de un edificio de oficinas correspondía a unos tres millones de dólares; un shopping center, treinta millones; pero la escala de Puerto Madero era del orden de los dos mil millones de dólares. Así, la tarea (indispensable) de atraer inversores reposaba sobre dos cuestiones centrales: cultivar credibilidad para el proyecto y administrar los conflictos que la redefinición de usos conllevaba.**

Algunas circunstancias favorables concurrieron para el desarrollo del proyecto. Por un lado, hacia finales del 1989 la economía argentina empezaba a presentar señales de recuperación y, por tanto, perspectivas de salida de la crisis e inicio de un ciclo ascendente, con un presumible incremento en el volumen de inversiones. Por otro, la alteración del contexto jurídico--representada, en concreto, por las leyes de Emergencia Económica y



Vista de uno de los diques remodelados, con comercio en primer piso, y en segundo y tercer nivel, vivienda.

Reforma del Estado del 1989--aportaron mayor flexibilidad al manejo de los bienes del Estado, amparando legalmente a estrategias de gestión innovadoras.

Ello hizo posible la creación de la Corporación Antiguo Puerto Madero--responsable de la implantación del proyecto--por la fusión de la Administración General de Puertos y una empresa municipal, dando lugar a una empresa pública de derecho privado, que empezó su andadura con patrimonio, pero bajo la condición de no recibir ninguna asignación financiera de parte del tesoro público, contando apenas con una estructura mínima compuesta de una gerencia técnica, una administrativa y otra de relaciones públicas.

Urbanizar Puerto Madero significaba incorporar 150 Hás. al tejido urbano municipal--una escala de operación muy por encima de lo que era habitual en aquel entonces. La construcción de un edificio de oficinas correspondía a unos tres millones de dólares; un shopping center, treinta millones; pero la escala de Puerto Madero era del orden de los dos mil millones de dólares. Así,

la tarea (indispensable) de atraer inversores reposaba sobre dos cuestiones centrales: cultivar credibilidad para el proyecto y administrar los conflictos que la redefinición de usos conllevaba.

El sector privado--imprescindible para el desarrollo del proyecto, pero retraído tras años de especulación financiera--se mostraba receloso frente a inversiones de



Rehabilitación de uno de los diques del antiguo puerto.

riesgo. Para demostrar su viabilidad, hubo que hacer de un gran proyecto, una secuencia de pequeños proyectos y pequeñas inversiones. Se organizó en etapas--en módulos de inversión--de modo a enmarcarlo en la escala de inversión posible en el contexto nacional de la época.

Los factores macroeconómicos de inicios de los años noventa, en un contexto de estabilidad, permitieron la inversión productiva y el resurgimiento del crédito. Había nuevos inversores, nuevos productos y tecnologías constructivas y de gestión, que definieron al área de Puerto Madero como óptima para nuevas empresas. Se trató de caracterizar tipologías que se desarrollaban con éxito en el mercado: se definieron tipos de lotes y usos

del suelo y, para cada caso, una forma específica de financiación.

El Proyecto del conjunto, resultado de un concurso nacional de ideas, se estructuró en torno a un eje norte-sur: a un lado se encuentran los cuatro diques del antiguo puerto, que fueron rehabilitados. Al otro, un gran parque, en cuyos extremos se localizaron racimos de torres. La Corporación obtuvo el consenso para vender las antiguas construcciones en el marco de una ordenanza de protección de estos edificios, sacando de ahí los recursos para llevar adelante el proyecto.

Los usos predominantes fortalecieron al sector terciario, consolidando el carácter comercial y administrativo del centro, permitiendo la coexistencia con usos residenciales cercanos a áreas verdes de extensiones considerables. En la actualidad, pasados más de quince años del inicio del proyecto, Puerto Madero ya está funcional en un alto porcentaje, con oficinas, universidad, centros recreativos, restaurantes y un puerto deportivo.

Las condiciones de éxito del proyecto se refieren, por tanto, a la conjugación de factores económicos y legislativos favorables, lo que ha hecho posible la creación de una Corporación con suficiente autonomía y flexibilidad. Ésta, a su vez, demostró gran habilidad gestora, tanto en la administración de conflictos derivados de la (re)definición de usos, como en la demostración de la viabilidad del proyecto, movilizandando la opinión pública, y adecuando el proyecto al perfil de la demanda: en definitiva, haciendo Puerto Madero viable desde todos los puntos de vista.



Vista panorámica del proyecto terminado y habilitado. Los cuatro diques del antiguo puerto fueron tratados como proyectos independientes, desde el punto de vista de su tipología, uso de suelo y tipo de lote.

## Proyecto Franja Costera de Asunción

El Programa de Desarrollo y Defensa de la Franja Costera de Asunción es un proyecto urbano integral y multipropósito, de desarrollo social, económico, urbanístico y ambiental (G. Garay 1999). Se desarrolla en la zona ribereña--unos seis kilómetros en sentido longitudinal--en 970 hectáreas a ser recuperadas en su primera etapa (quedando otras mil hectáreas para intervención en una segunda etapa) aprovechando la potencialidad de las tierras costeras.

El proyecto urbanístico comprende la construcción de una avenida costanera; la reubicación de asentamientos informales hoy localizados en zonas inundables; mejora urbanística de los barrios consolidados; la creación de zonas de urbanización concertada, en cooperación con la iniciativa privada; la reconversión de grandes equipamientos obsoletos; además de la creación de áreas verdes y la mejora de las condiciones ambientales del conjunto del área. Este paquete de medidas beneficiaría, en forma indirecta, entre 80 mil y 150 mil personas.

Los beneficiarios directos serían alrededor de 26 mil habitantes del Bañado Norte, donde se concentran los sectores de más bajos niveles de ingreso de la ciudad. Específicamente, para esta población se preveía la construcción de cuatro mil viviendas, contemplando distintas tipologías; intervención que se complementa con programas de capacitación profesional, organización vecinal, cooperativas de producción, banco de materiales, entre otros, de estímulo al desarrollo socioeconómico.

Considerando que un proyecto de esta envergadura extrapola la capacidad de actuación unilateral del gobierno local, se dio inicio a un trabajo de aglutinación de agentes urbanos, involucrando el Gobierno Central y distintas representaciones de los sectores públicos y privados, además de los pobladores y el conjunto de la ciudad.

El Proyecto Franja Costera fue concebido como una operación urbana integral que generaría sus propios recursos y mecanismos de recuperación de costos. La inversión inicial se haría con fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución que anunció públicamente que el proyecto era no sólo viable desde el punto de vista del Banco, sino también conveniente para Paraguay, planteando la disponibilidad de



Sector del Puerto Botánico, en que se puede apreciar la presencia del río Paraguay y la informalidad de su borde, el cual genera grandes vacíos urbanos.

180 millones de dólares para su financiación. La contrapartida local se realizaría a lo largo de seis años, mediante la paulatina transferencia de fondos del Estado al Consorcio Público Franja Costera, entidad autárquica paritaria entre Municipalidad y Poder Ejecutivo Central, para administrar el Programa.

La recuperación de costos en forma directa--que cubriría el servicio de la deuda, por un período de veinte años--sería producto de: la venta al sector privado de tierras saneadas en las áreas de relleno; de los desarrollos urbanos público-privados; por el usufructo de las nuevas tierras; el pago de la fracción no subsidiada de las viviendas de interés social; y la ampliación de la base tributaria, mediante la incidencia de impuesto inmobiliario sobre la tierra creada e incorporada a la ciudad (impuesto de implantación gradual, y diferenciado para los nuevos barrios de interés social). Eventualmente, el pago de algún tipo de peaje por el usufructo de la costanera podría también contribuir al incremento de la recaudación.



Perspectiva del Módulo I del Proyecto Franja Costera, primera etapa, área del Bañado Norte. Abarca las zonas costeras y de borde de la ciudad, incluyendo la Bahía de Asunción y el Banco de San Miguel. Fuente: Municipalidad de Asunción

En contraste con el entusiasmo que impulsó las etapas de anteproyecto y estudios de viabilidad, la fase de negociaciones y acuerdos dependía esencialmente de voluntad política.

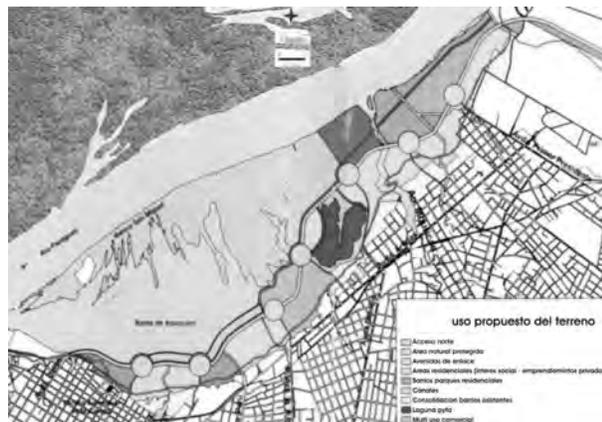
Las etapas subsecuentes de trabajo consistían en obtener la ratificación por parte del Parlamento Nacional de la aprobación del crédito y de la creación del Consorcio Público Franja Costera. Constituido el Consorcio, contratar, por vía de Licitación Pública Internacional, empresa(s) privada(s) para la gestión del proyecto; y elaborar los proyectos ejecutivos, conforme el cronograma del Estudio de Viabilidad. Hacia fines de 1997 se tenía previsto iniciar el proceso de contratación de obras. A principios de 1997, el Gobierno Nacional debió presentar al BID la solicitud oficial de crédito, en base a estudios de viabilidad y a acuerdos sobre la contrapartida local y el servicio de la deuda. La expectativa, no concretada, era de mediados del 1999 sería posible la firma del contrato de crédito entre el Gobierno Central y el BID.

Con el cambio de Gobierno Municipal el proceso se detuvo, y el Gobierno Central replanteaba sus prioridades, paralizando el Proyecto. Se frustró, por tanto, la expectativa de creación del Consorcio y, como consecuencia, no se aprobó el convenio de transferencia de recursos desde el Gobierno Central. Tampoco se firmó el contrato de financiación con del BID.

El Proyecto sigue pendiente de acuerdos políticos entre el Gobierno Central y la Intendencia de Asunción para que se retomen las negociaciones con el BID y se pueda, finalmente, llevar el proyecto a la práctica. Si el Poder Ejecutivo Nacional lo considerara de interés social, ambiental y económico, y quisiera ejecutarlo, debería encararlo como un proyecto nacional, hacerse cargo del mismo y reiniciar el proceso y las negociaciones junto al BID. También sería necesario y conveniente dar

participación a la municipalidad de Asunción, y a todos los actores involucrados, incluyendo a las organizaciones vecinales de los pobladores de la zona y otras instituciones que participaron de la propuesta.

Pese a la solidez y oportunidad de la propuesta inicial, la experiencia de Asunción demuestra, por un lado, que la obtención de financiación no constituye, necesariamente, la mayor dificultad que se interpone a la concreción de planes de reestructuración urbana y, por otro, que tanto más importante que la naturaleza de la solución propuesta es la capacidad de concertación entre los distintos agentes que, en cooperación, podrían llegar a concretar la ejecución del proyecto, recuperando las vertientes económica, social y ambiental de un espacio urbano que permanece vacante.



Programa de Desarrollo y Defensa de la Franja Costera de Asunción - Bañado Norte. Desde el puerto de Asunción a la izquierda (área centro), con una longitud de 6 km. hasta el Jardín Botánico a la derecha (límite de Asunción). Incluyendo el banco San Miguel. El total de áreas recuperadas son aproximadamente 900 Hás.



Zona del Jardín Botánico y Zoológico de Asunción (mancha verde). Esta zona se encuentra afectada al proyecto Franja Costera y actualmente esta ocupada por instalaciones militares, el puerto Botánico, la planta de tratamiento de agua potable Viñas Cué y ocupaciones informales.



Estudio de factibilidad final (técnica, - ambiental, social, económica, financiera e institucional) realizados en los años 1996/97 por la consultora ABT Asoc. Inc.

## Distrito Comercial Central de San Salvador

Ubicada en un valle de tierras fértiles en el que se instaló la cultura cafetera, en San Salvador la actividad agraria compite en rentabilidad con los usos urbanos. Por tanto, la tierra vacante no figura como ítem de prioridad en la agenda nacional (Lungo 1999).

El progresivo abandono del centro por los sectores acomodados desde los años '40 determinó el deterioro y destrucción de muchas de las viviendas, que se convirtieron en conventillos o baldíos. Diversos incendios y, sobretodo, el terremoto del 1986, contribuyeron para agudizar el proceso de deterioro, no sólo físico, sino también social y ambiental (delincuencia, ampliación de la economía informal, congestión del tráfico, etc.). Se configuran, por tanto, vectores de expulsión, que se manifiestan tanto en la pérdida de población (hoy residen en el área central apenas 13 mil personas), como la huida de inversiones.

Sin embargo, el Distrito Comercial Central (DCC), que posee apenas 226 Hás. (1,4 por ciento del total del área urbanizada) incluye el Centro Histórico, cuyo interés histórico, artístico y cultural hace indudable la necesidad de su revitalización.

**El papel del Estado para impulsar las acciones de rehabilitación se ve restringido por la ausencia de instrumentos fiscales y regulatorios adecuados y por los frágiles mecanismos de recaudación (9), lo que limita su capacidad inversora. Aunque estén en marcha una serie de acciones, éstas son aún insuficientes para atraer la participación del sector privado. En este sentido, la adopción de incentivos fiscales podría constituirse en un elemento más de atracción para aquellos indispensables *partners*.**



(9). El Salvador es el único país latinoamericano que no cuenta con un impuesto sobre la propiedad.



**Ambas fotografías muestran cómo el progresivo abandono del centro por parte de los sectores acomodados ha determinado el deterioro y la destrucción de muchas de las viviendas que se convirtieron en conventillos o baldíos.**

Por sus pequeñas dimensiones, la tierra no edificada presente en el área central juega un papel limitado en el proceso de rehabilitación. Las parcelas baldías -pequeñas e irregulares- se encuentran dispersas alrededor del centro histórico, y representan una superficie total de 10,5 Hás. (4,65 por ciento del DCC). Sin embargo, estas dimensiones podrían alcanzar hasta un 40 por ciento del DCC, si se considera la 'tierra vacante latente', representada por los edificios subutilizados, abandonados y al borde del estado de ruina.

Para lograr una efectiva rehabilitación del DCC, habría, en primer lugar, que recuperar su función residencial (sería posible albergar hasta 60 mil habitantes en viviendas en altura), además de ampliar la dotación de espacios públicos y equipamientos, o sea, recalificar el área, recuperando el equilibrio y diversidad de los usos del suelo. Por esta vía, el DCC volvería a ser un espacio atractivo (y rentable), recobrando su condición de referencia para la ciudad.

**El papel del Estado para impulsar las acciones de rehabilitación se ve restringido por la ausencia de instrumentos fiscales y regulatorios adecuados y por los frágiles mecanismos de recaudación (9), lo que limita su capacidad inversora. Aunque esté en marcha una serie de acciones, éstas son aún insuficientes para atraer la participación del sector privado. En este sentido, la adopción de incentivos fiscales podría constituirse en un elemento más de atracción para aquellos indispensables *partners*.**

## Proyecto "Enseada da Gamboa", Rio de Janeiro



Vista del Cristo Redentor y de la Bahía de Guanabara desde el Monte Corcovado, Rio de Janeiro.

El estado de ociosidad de gran parte de las instalaciones portuarias y/o de apoyo a esta actividad, tras la transferencia parcial del puerto de Rio de Janeiro hacia las afueras de la ciudad, se constituye en un ejemplo más de tejido urbano--de localización céntrica--desaprovechado. En paralelo, el proceso de 'vaciamiento del centro', incentivado por una política urbana de privilegio al uso financiero-administrativo, a través de legislación urbanística restrictiva al uso residencial, condujo a la práctica 'desertificación' del centro de Rio fuera de los horarios laborales. La ausencia de población, la subutilización de las infraestructuras implantadas y el abandono de parcelas y edificios no aptos para usos residenciales contribuye al deterioro de los espacios públicos.

**. . . el proyecto "Enseada da Gamboa". . . propone la ocupación de una parcela ociosa, de propiedad de la Red Ferroviaria Federal, con área equivalente a dieciséis hectáreas, cercana al área central de negocios.**

La enseada de Gamboa, rellenada para recibir la instalación de un patio de maniobras de ferrocarriles, está enclavada entre barrios predominantemente residenciales, cuyo origen remonta al período colonial y que, todavía, conservan su forma peculiar de ocupación de del suelo, con calles sinuosas y el caserío, típicos de aquel período.

La implantación del patio de maniobras seccionó este fragmento de ciudad, imponiendo una condición de aislamiento responsable, en gran medida, por la

inhibición del desarrollo del área y el desestímulo a las inversiones, conduciendo al área a un agudo proceso de deterioro. La reversión de este cuadro requiere esfuerzos y acciones gubernamentales capaces de promover la (re)calificación del ambiente construido, (re)evaluando los métodos tradicionales de planificación y (re)definiendo estrategias de actuación.

El énfasis sobre la multifuncionalidad de los espacios urbanos, reforzando la coexistencia de usos diferenciados, es una preocupación manifiesta de la administración municipal (10). Una nueva política urbana señala la necesidad de una legislación urbanística más flexible, que incluya el permiso para usos residenciales en el centro de la ciudad.

En este contexto se enmarca el proyecto "Enseada da Gamboa". Articulado a otras intervenciones previstas para el área portuaria, el proyecto propone la ocupación de una parcela ociosa, de propiedad de la Red Ferroviaria Federal, con área equivalente a dieciséis hectáreas, cercana al área central de negocios.

El proyecto tenía fijados como objetivos la recomposición del tejido urbano, una mejor accesibilidad al restante de la ciudad, la revitalización de los barrios colindantes, además de la integración paisajística con su entorno inmediato y una relación más cercana con la bahía de Guanabara.

Iniciadas las gestiones para la adquisición del terreno por la municipalidad, se desarrolló, en paralelo, el proyecto urbanístico básico. El proyecto definió parámetros urbanísticos, forma de implantación del proyecto y tipologías de uso.

Se preveía la implantación de edificaciones de uso mixto, en un sistema de manzanas cerradas, con edificios de

cinco plantas, para usos residenciales, comerciales y de servicios, reforzando el sentido de la multifuncionalidad de usos y de incentivo al uso residencial en el centro de la ciudad. Se

estimaba la construcción de 2.500 unidades residenciales para una población de aproximadamente diez mil personas, además de equipamientos de educación, sanidad y ocio dimensionados para la futura población residente.

Por sus características arquitectónicas especiales, se proyectó la preservación de las dos naves de la Terminal da Marítima, pertenecientes a la antigua Estrada de Ferro

(10). El texto se refiere a la administración del Alcalde Luiz Paulo Conde (1993-2000).

Central do Brasil, con aprovechamiento para actividades comerciales y equipamientos de uso colectivo (guarderías, escuelas, etc.).

El proyecto "Enseada da Gamboa" fue presentado durante la Feira da Casa Própria 1997, promocionada por la Caixa Econômica Federal. En la oportunidad, se abrieron inscripciones para los interesados en adquirir inmuebles en el área. Dichas inscripciones subsidiaron una encuesta de mercado y el análisis de viabilidad del proyecto. El número de interesados superó con creces todas las expectativas, comprobando la demanda por nuevas viviendas en el centro de la ciudad. Definido el perfil del futuro habitante--predominantemente de clase media baja--se distribuyeron las unidades habitacionales según el número de dormitorios. De los 1.688 inscritos, 1.351 optaron por apartamento con un dormitorio, 164 por apartamentos con dos dormitorios y 173 por tres dormitorios.

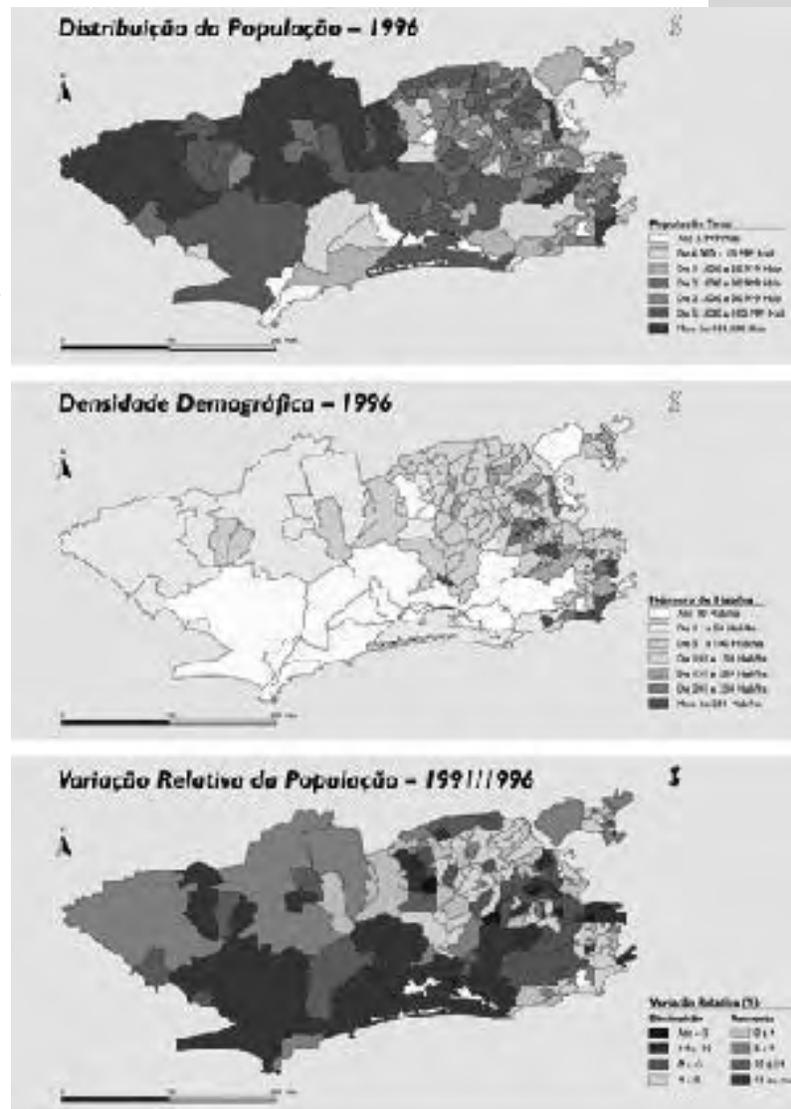
Pese a que la legislación prevé sanciones tributarias a los propietarios de tierra vacante, existen a su vez una serie de excepciones. Asimismo, la aplicación efectiva del impuesto está limitada debido a la baja tasación catastral de los inmuebles, redundando en gravámenes por valores tan bajos que no estimulan a los propietarios a edificar. Así, su presencia sigue representando un alto costo social, en especial para los más pobres, que se ven empujados hacia las periferias infradotadas, por una ficticia escasez de tierras.

El proyecto despertó también el interés de las empresas de la construcción civil, así como de empresas y asociaciones diversas, pleiteando ocupar un área o implantar parte de sus instalaciones en los futuros edificios.

La municipalidad, en cooperación con las concesionarias de servicios públicos (agua, alcantarillado, energía eléctrica, gas y telefonía) estudió la elaboración conjunta de los proyectos específicos y el reparto de costos de implantación, asumiendo la urbanización del área, el paisajismo, el alumbrado público, las redes de infraestructura, la comunicación visual y el amueblado urbano, además de la definición de los parámetros urbanísticos y de edificación y aprobación de los proyectos.

A la iniciativa privada se reservó el proyecto y ejecución de las obras del área edificada y el tratamiento de las áreas públicas en el interior de las manzanas, todo ello en consonancia con los parámetros definidos por la municipalidad.

A pesar de la movilización de los sectores público y privado en torno al proyecto, no ha habido acuerdo sobre la transferencia de propiedad del suelo a la municipalidad, y las negociaciones siguen estancadas.



Cartografías del Municipio de Rio de Janeiro. En ellas se aprecia la distribución poblacional (1996), las densidades demográficas (1996) y las variaciones de población que se han producido entre los años 1991 y 1996. Fuente: Municipio de Rio de Janeiro, gentileza de A. de Lorangeira.

## Tierra vacante en Quito

De las 20 mil Hás. comprendidas por el perímetro municipal oficial de Quito, cerca de un quinto son vacantes (Carrión 1999). Existen tierras servidas por infraestructura urbana, equipamientos, servicios, con buenas condiciones de accesibilidad que no son utilizadas o, al menos, no presentan su mejor uso.

El problema, sin embargo, no se restringe a los costos de expansión de la ciudad: aumenta la presión de crecimiento urbano sobre áreas de protección ambiental, así como la competitividad de los usos urbanos sobre áreas de alta productividad agrícola. El mercado de tierras, regido por la lógica de los propietarios en la búsqueda de realizar las rentas inmobiliarias, da lugar al fenómeno conocido como 'engorde de tierras'.

**En el caso de Quito, las tierras vacantes efectivamente se perciben como un problema, especialmente en un contexto de escasez de recursos y rápido crecimiento de la ciudad. La incorporación de la tierra vacante existente en estos momentos podría albergar a un 60 por ciento más de la población actual, además de reducir las iniquidades sociales y disminuir los costos de servir y mantener a la ciudad.**

En lo que pesen los esfuerzos de la municipalidad con el sentido de perfeccionar los instrumentos de manejo del suelo urbano, la buena disposición técnica se revela insuficiente para hacer frente a los lobbies. Así, las presiones ejercidas sobre la Administración municipal por el capital inmobiliario, por una parte, y por los movimientos populares por otra, determinan que, en la práctica, las acciones municipales ocurran *post facto*, es decir, legalizando situaciones de hecho, consolidadas al margen de los reglamentos urbanísticos. En definitiva, el municipio actúa antes como "facilitador", que como regulador, legitimando el mercado formal e indirectamente, el informal.

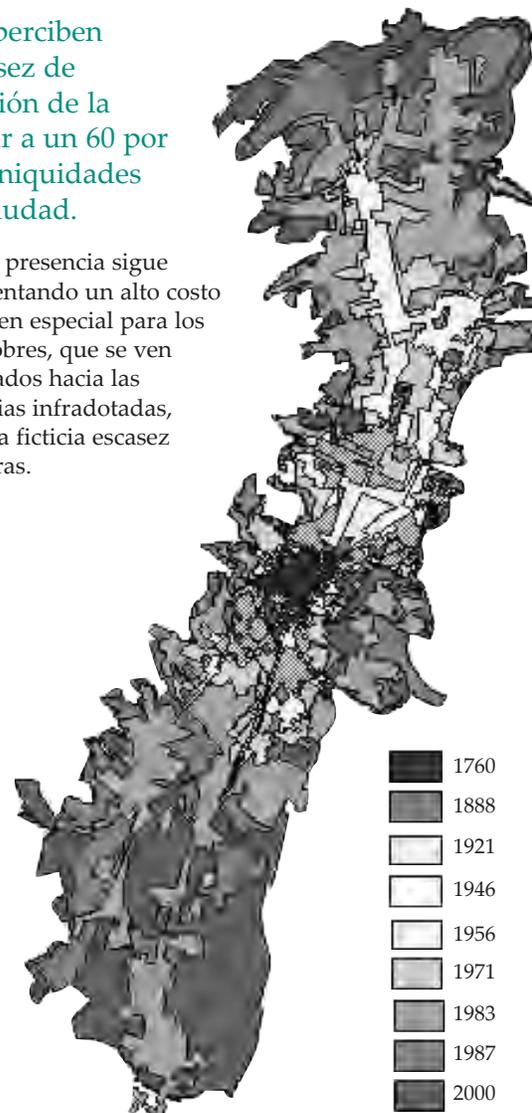


Los barrios populares en la periferia urbana de Quito deben crecer bajo difíciles condiciones geográficas y ocupando áreas de protección ambiental.

En el caso de Quito, las tierras vacantes efectivamente se perciben como un problema, especialmente en un contexto de escasez de recursos y rápido crecimiento de la ciudad. La incorporación de la tierra vacante existente en estos momentos podría albergar a un 60 por ciento más de la población actual, además de reducir las iniquidades sociales y disminuir los costos de servir y mantener a la ciudad.

Pese a que la legislación prevé sanciones tributarias a los propietarios de tierra vacante, existen a su vez una serie de excepciones. Asimismo, la aplicación efectiva del impuesto está limitada debido a la baja tasación catastral de los inmuebles, redundando en gravámenes por valores tan bajos que no estimulan a los propietarios a edificar.

Así, su presencia sigue representando un alto costo social, en especial para los más pobres, que se ven empujados hacia las periferias infradotadas, por una ficticia escasez de tierras.



Mapa esquemático del crecimiento urbano de Quito (1760-2000). Fuente: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, Municipio de Quito, gentileza D. Carrión.

## El caso de Lima Metropolitana

Con cerca de 6,5 millones de habitantes y 66.452 Hás. en el 1993, el rápido crecimiento (11) de Lima fue extensivo y de baja densidad, excepción hecha al centro, totalmente consolidado (Calderón 1999). El crecimiento de la ciudad se dio, sobretudo, por el cambio de usos agrícolas a urbanos, según los diferenciales de rentas se presentasen más atractivos en cada momento, en un triple movimiento: del centro a la periferia, de la periferia hacia el centro y entre áreas periféricas, quedando áreas intersticiales sin ocupar.

Dos circunstancias determinaron el mayor peso de la renta urbana sobre la rural: por un lado el aumento de la renta urbana en el área central y en la periferia (en función de la consolidación de las barriadas); por otro, la reducción de la renta rural por temor de los terratenientes a la aplicación de la Reforma Agraria.

La Ley de Reforma Agraria (Ley 17.716, de 1969) planteó la afectación de propiedades con (repetitivo en la frase) superficies superiores a 150 hectáreas en áreas bajo riego, fijando un plazo de cinco años para que se urbanizasen las áreas calificadas como periurbanas. En este período se crearon las Cooperativas Agrícolas de Producción (CAP), en parcelas de grandes dimensiones, teniendo a los productores como titulares. Por afectar a los mecanismos de retención especulativa del suelo, la ley despertó el temor a la expropiación, llevando a que los grandes propietarios se desprendiesen de la tierra a través del mercado informal.

Por otra parte, el desarrollo del mercado formal (12) se hizo al amparo de una estructura de propiedad de la tierra altamente concentrada: la tierra agrícola alrededor del núcleo consolidado de la ciudad estaba en manos de apenas 66 familias que se transformaron en agentes del mercado de tierras, sobretudo durante la década de los sesenta (13).

A partir del 1980, se permite el fraccionamiento de las tierras de las CAP, transformando una vez más el perfil de la estructura de propiedad por la subdivisión de las grandes parcelas en pequeñas propiedades, y dando lugar a un nuevo agente: el parcelero. Sin el apoyo de políticas de incentivo a la producción, este agente se vuelve aún más vulnerable a las presiones de expansión urbana, sumándose al mercado ilegal de tierras, y haciendo caso omiso de la declaración de intangibilidad agrícola establecida por la Ley 21.419, del 1976.

Desde 1995, la Ley de Tierras (Ley 26.505) retira la intangibilidad agrícola y autoriza la venta de suelo eriazos, promoviendo un cierto *laissez faire* en lo relativo a la gestión del suelo. Su consecuencia inmediata, no sólo en Lima, sino en diversas ciudades peruanas, fue la aceleración de la merma de la tierra agrícola.

De lo expuesto se infiere que la existencia de tierra vacante en Lima se explica por la reacción de los agentes del mercado de tierras urbanas a los cambios del marco regulatorio. La laxitud de aplicación de la normativa urbanística, sanciones e impuestos hace que la regulación se de a remolque de lo que hacen los agentes inmobiliarios. El expediente de la urbanización por etapas (*leap frogging*) agudiza la retención de tierras a la espera de su valorización.

En la actualidad, las tierras vacantes representan poco más de un 10 por ciento (6.895 Hás.) de la superficie total. Casi la mitad pertenece al sector privado (empresas urbanizadoras y pequeños propietarios rurales--los 'parceleros'); el 45 por ciento es de propiedad estatal (eriazos, sin posibilidades de cultivarse); mientras que el 5 por ciento restante pertenecen a comunidades campesinas, localizados principalmente en el norte, principal zona de expansión de la ciudad.

Las tierras vacantes constituyen una oportunidad para mejorar la situación del hábitat limeño, implementando políticas que consideren, en primer lugar, la redefinición realista de las áreas agrícolas que deben conservarse, en conjunto con la implementación de políticas de estímulo y/o compensación a los parceleros.

Una gestión eficiente de la tierra vacante, contemplando acciones en cooperación entre los gobiernos central y local y la revisión del marco tributario municipal, con la introducción de mecanismos de recuperación de plusvalías generadas por las inversiones públicas y comunales, constituyen elementos fundamentales para la consecución de un ambiente urbano equilibrado.

Al amparo de lo anterior, el estímulo a la mayor densidad de ocupación del suelo, visando el incremento de oferta de suelo urbanizado, en especial para los sectores de bajos niveles de ingreso--a través, por ejemplo, de la asociación entre pequeños propietarios, promotores formales y el Estado para la producción de alternativas de vivienda--se presenta como una alternativa viable de ampliación del acceso a la tierra urbana y la vivienda, por la vía de la formalidad.

(11). La población se multiplicó por 10,4 entre los años 1943 y 1993.

(12). Mercado dirigido a la demanda solvente, mientras que los pobres urbanos ocupaban las tierras eriazas, configurando barriadas.

(13). De hecho, de los 66 grandes propietarios, 41 pasaron a dedicarse a las actividades de urbanización.

## Integración de la Zona del Canal a la Ciudad de Panamá



Vista de la conexión entre las instalaciones del área del canal, donde prevalecen los bosques y las bajas densidades y la ciudad de Panamá, donde se invierte esa relación. En el centro de la imagen, a modo de puente entre ambas, se sitúa el nuevo Terminal de Transportes y un centro comercial en construcción.

La gradual incorporación del territorio de la Zona del Canal a la plena jurisdicción panameña a partir del 1979, se presenta, a la vez, como oportunidad y desafío: una experiencia de gestión urbana sin par (Uribe 1999). Si, por un lado, representa una oportunidad real de descongestión de la ciudad de Panamá, en función de la gran disponibilidad de espacio dotado de infraestructuras, equipamientos y servicios; por otro, tanto los agentes del mercado inmobiliario local como el Gobierno panameño se han encontrado literalmente en un terreno desconocido: un vasto espacio urbanizado de propiedad estatal, ajeno a los mecanismos usuales de mercado.

En la agenda del sector privado local, la tierra urbana ha sido considerada tradicionalmente como objeto potencial de monopolio, reproduciendo un viejo modelo especulativo en el que se mezclan intereses privados y la permisividad del poder político en lo relativo al uso del suelo urbano.

Sin experiencia previa en el manejo de tierras urbanas tan abundantes y valiosas, y en un momento en el que tiene recortadas sus antiguas funciones de planificación, el Gobierno se limitó, en un primer momento, a ofertar tierras en el mercado, jugando el papel de intermediario. Sin embargo, estas tierras alcanzaron valores tan elevados en el mercado que se convirtieron en poco atractivas para los agentes privados, dejando al Estado como el único propietario importante y, por ende, responsable en exclusiva de promocionar su desarrollo.

Durante la primera década de los Tratados Torrijos-Carter, en los años '80, a falta de intervenciones más determinantes de las autoridades, prevalecieron las acciones de preservación ambiental (creación de parques nacionales).

Con la proximidad del año 2000 (momento de la culminación de los Tratados) se impuso la necesidad de proveer mecanismos más incisivos para la gestión de las tierras revertidas. Se creó una agencia para la administración del territorio revertido--la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) (14)--en 1993, y se elaboraron planes de uso de suelo. Este mismo año tuvo inicio el Programa de Estudios para el Desarrollo de la Región Interoceánica, que incluye un Plan Regional, un Plan General de Usos del Suelo y un Plan Metropolitano.

Todas las propuestas limitaron la participación del sector público en la regulación de un desarrollo promovido fundamentalmente por agentes privados. De hecho, los dos proyectos más importantes del sector privado en la ciudad de Panamá, en toda su historia--Costa del Este (300 Hás.) y Punta Pacífica (65 Hás.), situados fuera del Área del Canal--se iniciaron, respectivamente, en 1992 y 1999, cuando ya había disponibilidad de tierras en las áreas revertidas, aunque en concesión, no en venta.

Así, desde una perspectiva ciudadana, el balance de esos años, con la incorporación completa del territorio en diciembre de 1999, es positivo. Aunque gran parte de la tierra urbana revertida siga dentro de la esfera de la propiedad pública, se está utilizando con provecho, y, poco a poco, se integra a la ciudad de Panamá. Puede decirse que el área revertida ya no se constituye en un bien vacante.



Detalle de las instalaciones de la Ciudad del Saber, en el sector de Miraflores, en la ribera del Canal de Panamá.

(14). Con arreglo al convenio de cooperación técnica firmado entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno Nacional.

# Conclusiones

De entre los muchos aportes recogidos durante el Seminario Internacional sobre Tierra Vacante cabe destacar, en primer lugar, la superación de las motivaciones únicamente especulativas para la existencia de tierras urbanas vacantes. Quedó ampliamente ilustrada una gama de factores causales, variando desde la escasez de recursos para desarrollar la tierra, hasta condicionantes ambientales, como inductores de la creación de espacios urbanos sin uso definido, sin obviar los impedimentos de orden jurídico y presiones políticas.

En respuesta a las distintas causas, se explicita el por qué la presencia de tierra vacante en el medio urbano se considera como un problema: tanto por su condición de obstáculo a un desarrollo urbano equilibrado y socialmente justo, como por su capacidad de inducir sus alrededores a procesos de degradación física y social.

En la vertiente de las oportunidades, las posibilidades de reutilización de tierras vacantes son muchas, abarcando desde el incremento de la dotación de equipamientos y protección del patrimonio ambiental hasta los usos industriales, comerciales y hasta agropecuarios, además de abrir perspectivas de implantación para nuevos usos. Este conjunto de posibilidades representa, desde la óptica de la administración pública, la ampliación de su base de recaudación--y por tanto, de la capacidad de inversión en la ciudad--y, en sentido más amplio, la propia sustentabilidad urbana. Así, su presencia, en un volumen determinado, debe interpretarse como un síntoma positivo.

Habría únicamente que puntualizar una diferencia fundamental entre la presencia de tierras vacantes en un contexto urbano de estancamiento, reafirmando la degradación de las inversiones en la construcción de ciudad y, en oposición, su existencia en un contexto dinámico y de franco desarrollo y crecimiento. En este último escenario, la tierra vacante asume claramente el rol de recurso colectivo a la disposición de la ciudad. En este sentido, la tierra vacante puede contribuir a la regulación del mercado inmobiliario, el control del uso del suelo e, incluso, a definir vectores de expansión urbana y, por ende, la concentración (o dispersión) de inversiones públicas y privadas.

Se destaca como de especial relevancia la posibilidad de aprovechamiento de vacantes para promover la ampliación del acceso a la tierra y la vivienda por los sectores de bajos niveles de ingreso. La informalidad en la ocupación y uso del suelo urbano se presenta como la vertiente perversa en la que los sectores de bajos niveles de ingreso se ven, por un lado, presionados por los



Frontera entre la ciudad de Panamá y el área del canal, en el sector declarado como área protegida, del Parque Natural Metropolitano.

precios extremadamente elevados del suelo y la sobrerregulación de determinados tramos de la ciudad y, por otro, empujados hacia áreas periféricas infradotadas o áreas de protección ambiental donde la desregulación o incumplimiento (intencionado o no) de la normativa urbanística 'absorbe' los asentamientos informales para, más adelante, regularizarlos a costos (financieros y sociales) más altos que una asignación residencial de interés social en origen.

En la búsqueda de soluciones a los problemas ocasionados por la presencia de tierras vacantes o en el diseño de políticas preventivas, la discusión de los instrumentos disponibles reveló un amplio abanico de alternativas, cada cual con ventajas y limitaciones.

En el rol de los instrumentos fiscales se destaca el impuesto a la propiedad, progresivo o no en el tiempo, interpretado como herramienta de política urbana, y señalando los requerimientos necesarios para su eficiente aplicación, como son la calidad de los avalúos y la disponibilidad de catastros actualizados y fiables. Una mayor transparencia en la aplicación del impuesto, a través de la demostración de que su recaudación revierte en beneficio de la comunidad, seguramente disminuiría la evasión de pagos y haría este instrumento menos vulnerable a las presiones políticas.

Instrumentos regulatorios tales como la zonificación, la transferencia de potencial constructivo, los bonos de edificabilidad, las subastas de índices y las operaciones interligadas (o cualquiera de sus variantes) están presentes en los reglamentos urbanísticos de la mayoría de ciudades latinoamericanas. Sin embargo, estos instrumentos deben estar revestidos de un carácter de estímulo al desarrollo urbano, y no únicamente de punición. Se señala asimismo la necesidad de que dichos instrumentos contengan mecanismos capaces de conferirles suficiente flexibilidad para resistir a ciclos

económicos descendientes, discontinuidades políticas, fragilidades institucionales, etc.: todas ellas características comunes en las ciudades latinoamericanas.

El desarrollo de alternativas de cooperación entre los sectores público y privado, y entre los distintos ámbitos de la administración pública asume, progresivamente, un carácter instrumental para la consecución de resultados positivos para las iniciativas de reutilización de tierras vacantes, instrumentalizadas, entre otras, en la forma de urbanización consorciada y las operaciones urbanas.

El camino hacia la(s) solución(es) para la cuestión de la tierra vacante parece residir tanto en la consideración de la cultura social, en el momento de definir las estrategias de (re)utilización, como en la fiabilidad de la administración. La creación de agencias específicas para el manejo de la operación de nuevos proyectos de desarrollo sobre tierra vacante suele conferir al proceso una mayor claridad de objetivos y una mayor eficiencia, siempre que dichas agencias estén dotadas de suficiente autonomía para la planificación de sus acciones. Ejemplo de ello es la operación de Puerto Madero, Buenos Aires, en la que la confluencia de un marco económico favorable a la inversión privada y de un esfuerzo de articulación entre los ámbitos administrativos local y del gobierno nacional (representado por la creación de la unidad de gestión Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.) dio lugar a la recuperación de un área que, pese a su ubicación central y buenas condiciones de accesibilidad, era considerada como un obstáculo que se interponía entre la ciudad y el río.

Aun cuando existe un proyecto definido, y las agencias de planificación urbana detienen el control directo (tierras públicas) o indirecto (potestad para establecer las condiciones de ocupación) del suelo, permanecen sin ocuparse áreas significativas por falta de capacidad de gestión y/o ejecutiva para la puesta en marcha del proyecto. La experiencia reciente de la mayoría de las ciudades latinoamericanas pone en evidencia una trayectoria de frustraciones, marcada por el lapsus entre las intenciones de aprovechamiento de los vacantes y la capacidad efectiva de implementación y/o de inducción de los agentes involucrados (Smolka 2002). Ejemplo de ello es el caso del proyecto para la ensenada de Gamboa, en Rio de Janeiro, en el que los esfuerzos de negociación para la adquisición del terreno se revelaron insuficientes para sacar adelante el proyecto.

La necesaria concertación entre los diversos agentes involucrados en la definición de la forma de reincorporar cada segmento de tierra vacante a una función productiva

de utilidad pública debe tomar en cuenta, al menos: a los agentes productores de tierra urbana (legales e ilegales); las divergencias de intereses entre grandes y pequeños propietarios; a los agentes de la especulación inmobiliaria, además del poder público, subrayando que la voluntad política constituye un elemento indispensable a la puesta en marcha de las operaciones de recuperación/reutilización de tierras vacantes.

En este sentido, el proyecto Franja Costera, en Asunción de Paraguay, se convierte en un ejemplo paradigmático: un proyecto de recuperación integral, aún habiendo previsto suficientes mecanismos de gestión, demostrado su viabilidad económica y obtenido financiación, se quedó estancado por discrepancias en el establecimiento de prioridades políticas entre los poderes públicos de los ámbitos local y nacional. Se pone de manifiesto que la ausencia o escasez de recursos financieros--tan frecuentemente señalada entre las causas que condicionan el mantenimiento de tierras sin desarrollar--puede no ser, para todos los casos, el único o principal obstáculo. Aun con la viabilidad económica demostrada, y el contrato de financiación confirmado, esta operación no llegó a concretarse. Con ello, se echa por tierra otro concepto ampliamente aceptado, de que la financiación de los proyectos constituye la principal dificultad para la implementación de proyectos de desarrollo sobre tierras vacantes.

Pese a que las intenciones especulativas sigan dominando los motivos determinantes de la existencia de tierra vacante en Quito, el caso de Lima Metropolitana pone de manifiesto otros elementos causales. Por una parte, la competencia entre usos del suelo urbanos y rurales; por otra, la fragilidad de los instrumentos de planificación frente a las presiones de los agentes de los mercados de tierras, tanto formales como informales.

Finalmente, la situación única de la antigua zona de canal, en Panamá, ilustra las innumerables posibilidades de reconversión de usos del suelo, que pueden llegar a abarcar un universo mucho más amplio que el de los usos residenciales.

En definitiva, el cotejo entre los límites y oportunidades de aprovechamiento de tierras vacantes parece señalar un saldo netamente positivo. Sin obviar los obstáculos que se presentan a las iniciativas de desarrollo, tanto las experiencias que obtuvieron éxito, como las lecciones aprendidas de aquellas que no llegaron a concretar plenamente sus objetivos, abren perspectivas tangibles para acciones de incorporación de tierra vacante a la dinámica de las ciudades latinoamericanas.

# Ponencias

*Tierra vacante en las ciudades de América Latina: Desafíos y oportunidades* está principalmente basado en las ponencias que se presentaron durante el "Seminario Internacional sobre Tierra Vacante: Nuevos Desafíos y Oportunidades", que tuvo lugar en abril del 1999, en Rio de Janeiro. Las ponencias y sus expositores fueron las siguientes:

AMBORSKI, David. The use of regulatory tools to encourage and facilitate the development of vacant land.

BAZOBERRY, Guillermo. Apuntes para caracterizar las tierras vacantes en Bolivia. El caso de las tres áreas metropolitanas.

BENLLIURE BILBAO, Pablo. La rehabilitación del centro histórico de la ciudad de México: Una política urbana en respuesta a la urbanización periférica.

CALDERÓN, Julio. Tierras vacantes en Lima Metropolitana.

CARRION, Diego. Estrategias de los agentes al enfrentar desencuentros entre formas urbanísticas, reglamentos y patrones espaciales de los diferentes tipos de tierra vacante en el caso de Quito.

CASTELO, Lineu. Distritos comerciais ou distritos tecnológicos: Alternativas para os brownfields industriais.

CHANG LOQUI, Leticia. Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en Ecuador: Caso de la tierra vacante en Guayaquil.

COMITE EJECUTOR CUENCA MATANZA RIACHUELO. Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo.

CORNIA, Gary. The effectiveness of fiscal instruments to encourage and facilitate the development of vacant land.

GARAY, Alfredo. Estrategias de gestión, ciclos económicos y cooperación entre los sectores público y privado: El caso de Puerto Madero, Buenos Aires.

GARAY, Gonzalo. Proyecto Franja Costera de Asunción. Resumen ejecutivo.

GUIMARÃES, Maria Etelvina. Avaliação dos instrumentos fiscais e regulatórios de políticas urbanas. A experiência de Porto Alegre sobre vazios urbanos.

KNAAP, Gerrit. An inventory approach to vacant land management.

LUNGO, Mario. Distrito Comercial Central de San Salvador.

MAGALHÃES, Ana Luiza Petrik. Ocupação de um terminal ferroviário desativado: Projeto Enseada da Gamboa, Rio de Janeiro.

MAGALHÃES, Sérgio Ferraz. O princípio da contiguidade.

MARIANACCI, Guillermo, VANELLA, Ricardo y LUCCA, Carlos. Tierra vacante en América Latina. Una oportunidad para incrementar la productividad de las ciudades de la región.

MARICATO, Erminia. No centro da crise urbana, a questão fundiária.

MENDEZ OCAMPO, Antonio. Caso de la ciudad de Mexicali, Baja California, México.

NOBOA CHAVES, Roberto. Recurso suelo en el distrito metropolitano de Quito.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de. A captura da valorização fundiária como um eixo para a política habitacional no Rio de Janeiro.

SALAZAR FERRO, José. Desarrollo contenido y terrenos vacantes en Bogotá: El caso de Ciudad Salitre.

SERRANO, Verónica. Programa de repoblamiento, Santiago de Chile: Unidad Gestión Inmobiliaria. Corporación para el Desarrollo de Santiago.

WOOD, Barry. Urban vacant land: The European experience.

URIBE, Alvaro. Tierra vacante y tierra revertida: La integración de la antigua zona del canal a la ciudad de Panamá.

VIANA, Isabel. Estudio comparado. Tipologías de tierra vacante urbana en Uruguay.

# Bibliografía

ASUNCION 2000. 1995. Desarrollo urbano y sustentabilidad. Serie "Construcción de la ciudad". *Ambiente* 1(3). La Plata, Argentina.

BOWMAN, Ann O'M. and PAGANO, Michael A. 1998. Urban vacant land in the United States. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

CALDERON, Julio. 1998. Mercado de tierras en áreas agrícolas periurbanas de Lima, *Debate Agrario*, Lima, diciembre.

CLICHEVSKY, Nora. 1998. Tierra vacante en países latinoamericanos. Una aproximación. Buenos Aires.

-----, 1999a. Evaluación del estado del arte. El caso Latinoamericano. Buenos Aires, abril.

-----, 1999b. La tierra vacante en América Latina. *Land Lines* 11(1).

-----, editora. 2002. *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

-----, S/f. Tierra vacante en el área metropolitana de Buenos Aires.

DE CESARE, Claudia M. 2002. Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina. *Land Lines* 14(1).

LARANGEIRA, Adriana de A. (coord.). 2002. Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária. Rio de Janeiro: IBAM / Cities Alliance.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Empresa Municipal de Urbanização.  
[http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas\\_autarquias/emurb/operacoes\\_urbanas/0001](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/0001)

SAMPAIO, Julio C. R. 2002. The persistent underutilization of Brazilian city centres. Doctoral thesis. University of York, UK: Department of Architecture. January.

SMOLKA, Martim O. 2002. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução, en Fernandes, E. e Alfonsin, B. *A lei e a legalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey.

SMOLKA, Martim and AMBORSKI, David. 2000. Value capture for urban development: An Inter-American comparison. Working paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

WRIGHT, James G. 1997. *Risks and rewards of brownfield redevelopment*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.



# Sobre el Lincoln Institute of Land Policy

El Lincoln Institute of Land Policy es una organización educacional sin fines de lucro establecida en 1974 para estudiar y enseñar sobre las políticas de suelo y los impuestos territoriales. El Instituto es financiado principalmente por la Fundación Lincoln, entidad establecida en 1947 por el industrialista de Cleveland, Sr. John C. Lincoln. Este se inspiró en las ideas de Henry George, economista político y filósofo social norteamericano del siglo XIX, autor del libro *Progress and Poverty* (*Progreso y Miseria*).

Los objetivos del Instituto son integrar teoría y práctica para contribuir a definir mejores políticas de suelo y compartir conocimientos acerca de las fuerzas multidisciplinares que influyen en las políticas públicas. El Instituto organiza su trabajo en dos departamentos temáticos: Valuación e Impuestos, y Planificación y Desarrollo, además del Programa para América Latina y el Caribe.

El Instituto busca mejorar la calidad del debate y aumentar el conocimiento de aspectos críticos en las políticas públicas al convocar a gestores de políticas, y ciudadanos con diversas experiencias y talentos. Estudia, intercambia percepciones y trabaja hacia un entendimiento más amplio de las complejidades de las políticas de suelo e impuestos. El Instituto no adopta un determinado punto de vista, sino que sirve como catalizador que facilita el análisis y la discusión de estos temas - para hacer una diferencia hoy y ayudar a los futuros tomadores de decisión sobre las políticas públicas del mañana.



**CHAIRMAN KATHRYN LINCOLN AND PRESIDENT H. JAMES BROWN**

# Mayores informaciones

Visítenos en [www.lincolnst.edu](http://www.lincolnst.edu)

El sitio web del Lincoln Institute of Land Policy contiene abundante información concerniente a las políticas de suelo e impuestos. Más de 60 papeles de trabajo en español y 280 artículos de los más variados temas e intereses se pueden acceder a través del sitio web. Un poderoso sistema de navegación permite a los usuarios buscar por tópicos u otras palabras claves, o acceder a publicaciones por título y autor, ver información sobre cursos, ubicación y fechas. También es posible obtener publicaciones en línea e inscribirse para los cursos, así como obtener el material necesario para cada clase. Esto permite a los participantes preparar sus clases por anticipado y poder, una vez finalizado el curso, acceder al material y continuar su aprendizaje.

## Contáctenos

Dirección Postal Lincoln Institute of Land Policy  
Programa para América Latina  
y el Caribe  
113 Brattle Street  
Cambridge, MA 02138-3400 USA

Teléfono 800.LAND.USE (800.526.3873)  
617.661.3016 x 127

Fax 800.LAND.944 (800.526.3944)  
617.661.7235

Email [lac@lincolnst.edu](mailto:lac@lincolnst.edu)

Web [www.lincolnst.edu](http://www.lincolnst.edu)

## Créditos

Editora: Sylvia Valenzuela  
Coordinadora de proyecto: Laura Mullahy  
Diseño: Sylvia Valenzuela  
Impresión: Recycled Paper Printing, Boston, MA.

## Fotografías:

Diego Carrión (Quito): 12, 20, 28; Kathy Foulger: 35; Alfredo Garay (Puerto Madero): 20, 21, 22; Gonzalo Garay (Asunción): 20, 23, 24; Mario Lungo (San Salvador): 3 superior, 19, 20, 25; Martim Smolka: portada y contraportada, 1, 2, 4, 5, 6, 10, 11, 15, 16, 18; Alvaro Uribe (Canal de Panamá): 9, 20, 30, 31; Joan Youngman: contratapa.

Todas las demás fotografías e ilustraciones son libres de derecho.

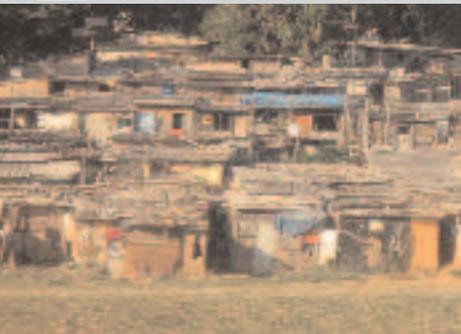
ISBN 1-55844-147-6 (PF010)





**L**INCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

ISBN 1-55844-147-6



# SEMINARIO INTERNACIONAL