



*Perspectivas urbanas*

Temas críticos en políticas  
de suelo en América Latina

*Editores* MARTIM O. SMOLKA y LAURA MULLAHY

© 2007 Lincoln Institute of Land Policy

Derechos reservados

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina /  
[editado por] Martim O. Smolka & Laura Mullahy.  
p. cm.

Translated articles excerpted from the serial Land Lines.

Includes bibliographical references.

ISBN-13: 978-1-55844-163-7

ISBN-10: 1-55844-163-8

I. Land use, Urban—Government policy—Latin America. I. Smolka, Martim  
Oscar. II. Mullahy, Laura, 1965- III. Lincoln Institute of Land Policy. IV.  
Land Lines (Cambridge, Mass.)

HD320.5.Z7P47 2007

333.77098—dc22

2006102973

IMPRESO EN ESTADOS UNIDOS

Editores: Martim O. Smolka y Laura Mullahy

Gestión del proyecto: Laura Mullahy y Ann LeRoyer

Apoyo editorial y diseño: Luis Valenzuela y Sylvia Valenzuela Giesen

Producción: David Gerratt y Amanda Wait/DG Communications

Traducción: Mariflor Salas y Simón Bravo

Corrección de estilo: Mariflor Salas

Fotografías:

Oscar O. Camacho: 132

(cortesía) Jo Coenen: 309

Priscilla Connolly: 57

Clair Enlow: 34, 36

© Mark Downey/ Gettyimages: portada

© Richard Lord: 1, 25, 65, 195, 259, 335

Martim O. Smolka: v, 55, 59, 72, 76, 96, 97, 110, 112, 117, 119,

124, 144, 145, 147, 155, 227, 244, 251, 287, 330, contraportada

Frank Uffen: 314

Peter Ward: 104



Dedicamos este libro a la  
memoria de Mario Lungo, cuyo  
compromiso con el debate sobre  
temas urbanos está presente  
en estas páginas.

Prólogo: Ann LeRoy	x
Agradecimientos	xiii
Introducción: Martim O. Smolka y Laura Mullahy	xiv
TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SUELO	1
Introducción: Antonio Azuela	
1.1 Declaración de Buenos Aires	6
1.2 Ciudades-región: en búsqueda de puntos de coincidencia	11
1.3 Los mercados de suelo en América Latina	21
1.4 La política del suelo en América Latina	23
1.5 Monitoreo del suelo urbano y de los mercados de construcción	29
1.6 Política de tierras urbanas en El Salvador	31
1.7 Pasado, presente y futuro en Cuba	33
1.8 Perspectivas políticas comparativas de la reforma del mercado de la tierra urbana	38
1.9 Una década de cambios: retrospectiva del Programa para América Latina y el Caribe	45
1.10 Respuestas urbanas a las “décadas perdidas”	54
INFORMALIDAD, REGULARIZACIÓN Y DERECHO DE PROPIEDAD	65
Introducción: Isabel Viana	
2.1 Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra	71
2.2 El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad	79
2.3 Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización	82
2.4 La ley y la producción de ilegalidad urbana	86
2.5 Equidad en el acceso al suelo para la población urbana pobre	94
2.6 Foro internacional sobre regularización y mercados de la tierra	98

2.7	Prevención de riesgos en los asentamientos irregulares	106
2.8	La influencia de <i>El misterio del capital</i> de Hernando de Soto	108
2.9	El misterio del crédito	116
2.10	La regularización de la tierra urbana en Perú	122
2.11	Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia	125
2.12	Obstáculos a la regularización jurídica de barrios venezolanos	130
2.13	El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre	135
2.14	Regularización de la tierra y programas de mejoramiento	143
	<b>IMPUESTOS A LA PROPIEDAD</b>	<b>155</b>
	Introducción: Carlos Morales Schechinger	
3.1	Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina	162
3.2	Desafíos que enfrenta el sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Porto Alegre, Brasil	168
3.3	Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalías: estudio de un caso práctico en Brasil	173
3.4	Mexicali: triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria	177
3.5	Tributación municipal en San Salvador	181
3.6	Catastros en América Latina: logros y problemas sin resolver	185
3.7	El catastro de Bogotá: ejemplo de un catastro multifinalitario	190
3.8	Una evaluación del catastro de Bogotá	192
	<b>RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS</b>	<b>195</b>
	Introducción: María Mercedes Maldonado	
4.1	Valorización y recuperación de las inversiones públicas	201
4.2	Nueva ley colombiana implementa la recuperación de plusvalías	203
4.3	La recuperación de plusvalías "socialmente creadas" en Colombia	205
4.4	Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André	211
4.5	Gestión pública de tierras: la experiencia de Brasilia	214
4.6	Mobilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres	217
4.7	Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia	222
4.8	Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina	229
4.9	Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina con la recuperación de plusvalías	236
4.10	El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina	243
4.11	Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia	250
4.12	La vista desde el sector privado de Colombia	255

USO DEL SUELO Y DESARROLLO URBANO	259
Introducción: Eduardo Recse y Juan Ignacio Duarte	
5.1 Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina	265
5.2 ¿Es posible controlar la expansión del uso de la tierra en Bogotá?	270
5.3 La tierra vacante en América Latina	274
5.4 El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile	276
5.5 El suelo como recurso para promover el desarrollo en Cuba	284
5.6 La tierra como factor estratégico para el desarrollo urbano en el Estado de México	291
5.7 Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas	293
5.8 Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia latinoamericana	300
5.9 Implementación del redesarrollo de la zona portuaria de Ámsterdam y La Habana	308
5.10 Planificación estratégica en Córdoba	316
5.11 Desarrollo a gran escala: propuesta de un telepuerto en Córdoba	318
5.12 Política de suelo, mercados inmobiliarios y segregación espacial urbana	323
5.13 Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas	329
PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA	335
Introducción: Claudio Acioly	
6.1 En búsqueda del orden territorial	341
6.2 Educación de base para las comunidades latinoamericanas	343
6.3 Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre	345
6.4 Construcción de consenso civil en El Salvador	351
6.5 Planificación y preservación participativas en La Habana: Entrevista a Mario Coyula	353
6.6 Gestión de recursos del suelo en América Latina	356
6.7 Reconcebir la ciudad: una nueva perspectiva de las políticas de asentamientos humanos en América Latina	360
ÍNDICES Y AUTORES	365
Índice por autor	366
Índice por fecha	372
Sobre los autores	378
Sobre el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo	387

Esta sección ofrece una visión general de iniciativas centradas en la participación ciudadana y la gestión pública en América Latina, con puntos de vista variados sobre la importancia de dicha participación y su estrecha relación con la accesibilidad al suelo por parte de las familias de bajos recursos.

Los artículos presentan pruebas de la influencia prácticamente nula que tienen los pobres urbanos y los sectores populares de la sociedad latinoamericana en los procesos de decisión y en el diseño e implementación de políticas del suelo que, en otras circunstancias, podrían beneficiarlos y ofrecerles soluciones habitacionales decentes y mejores condiciones de vida.

Se destaca la importancia de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas que favorezcan a los pobres. Una cosa es cierta: no podrá haber mucho cambio en la urbanización de las ciudades latinoamericanas si sus habitantes de bajos ingresos no son capaces de articular sus necesidades y exigencias de manera coordinada y organizada, y si no participan en la formulación de dichas políticas. De no haber cambios en esa dirección, su influencia en las políticas del suelo seguirá siendo limitada y persistirán los nocivos patrones de asentamientos y procesos de segregación social y espacial que arrastran a segmentos significativos de la población urbana a las periferias de las ciudades.

Sin embargo, hay esperanzas. Algunas ciudades y organizaciones están trabajando enérgicamente para cambiar la situación a través de programas de capacitación, diálogos de política y diseminación de conocimientos, con la idea de instrumentar e informar a la población pobre para que aprenda a articular sus necesidades y exigencias.

El Instituto Lincoln está desempeñando una función muy importante al facilitar este diálogo, fomentar buenos ejemplos de políticas, diseminar el conocimiento y poner en contacto a individuos y organizaciones de los diversos países de la región como también de otras partes del mundo. Junto con los artículos publicados por *Land Lines*, todo este trabajo ha contribuido a demostrar la utilidad de los debates regionales sobre políticas y experiencias urbanas y la posibilidad de dar pasos tangibles hacia un mundo que ofrezca mayor igualdad en el acceso al suelo.

El artículo de Luis Fernando Álvarez y William J. Siembieda se centra en la planificación espacial y en la necesidad de seguir aprendiendo sobre los efectos de la globalización y la urbanización en las ciudades, sus funciones y estructuras espaciales. En su interesante introducción se reconoce un proceso común percibido en América Latina respecto a la pérdida del protagonismo del Estado, la reestructuración de su alcance y dimensión, y el vuelco fundamental desde su tradicional papel de proveedor paternalista al de facilitador de procesos de desarrollo. Se plantean tres abordajes propuestos por los participantes de un seminario realizado en México en 1997, a saber: 1) implementar mecanismos de monitoreo a través de sistemas de información urbana, 2) diseñar políticas públicas que puedan poner freno a la urbanización descontrolada y, 3) reconocer las funciones de las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios.

Esta última propuesta es de importancia especial para el tema del suelo y el acceso a tierras urbanizadas en las ciudades latinoamericanas. Los gobiernos de las más importantes ciudades de la región exhiben una actitud desconfiada y unilateral hacia la elaboración e implementación de políticas urbanas. Se siguen los modelos tradicionales, frecuentemente con un enfoque de decisiones tomadas "desde arriba". La participación de grupos de interés y la planificación verdaderamente participativa de organizaciones comunitarias y no gubernamentales siguen siendo la excepción y no la norma. Los artículos de Sonia Pereira y de Mario Lungo, Alejandra Mortarini y Fernando Rojas presentan pruebas contundentes del progreso significativo habido en ciudades donde dichos grupos y organizaciones se han involucrado en los procesos decisorios.

Pereira comenta sobre las actividades dirigidas a fortalecer los recursos de los sectores populares de Quito, Ecuador, sede de un foro que reunió a ministros, alcaldes, dirigentes comunitarios y grupos de interés diversos para debatir sobre políticas del suelo que realmente respondan a las necesidades de los pobres urbanos. La autora señala que la inseguridad de la tenencia de la tierra lleva frecuentemente a la violencia y va en contra de los derechos humanos. Un programa piloto con 50 comunidades participantes ha revelado que la falta de información y conocimiento sobre las políticas del suelo y la desigualdad en el acceso al suelo de los sectores populares de la sociedad han impedido que éstos participen y contribuyan al diseño de políticas públicas que respondan a sus necesidades.

Lungo, Mortarini y Rojas apuntan al importante papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la formulación y planificación de políticas de la región metropolitana de San Salvador, políticas que han dado como fruto innovaciones y nuevos instrumentos de gobernabilidad urbana. En su artículo se reconocen los aspectos positivos de los procesos de descentralización y participación democrática que está experimentando América Latina y que han dado lugar a otras modalidades de control social del Estado. Se señala el papel de la ONG salvadoreña Prisma en promover nuevos conceptos y relaciones de poder en el ámbito local, y los efectos positivos del taller de trabajo organizado con el Instituto Lincoln en octubre de 1997 en cuanto a formar consenso y movilizar la participación de funcionarios gubernamentales, activistas comunitarios y ONG locales e internacionales. Con asistencia internacional, se están considerando otros instrumentos de



planificación y gestión de suelo tales como recuperación de plusvalías, consorcios público-privados, etc. en un plan integral de desarrollo para el área metropolitana de San Salvador.

Al hablar de progreso en materia de gobernabilidad urbana, no podemos dejar de mencionar la gran lección que le ha dado América Latina al mundo al lanzar y diseminar un modelo de gobierno urbano participativo donde los ciudadanos tienen una función central. Este movimiento comenzó en Porto Alegre y Santo André a finales de los años ochenta, cuando los gobiernos municipales progresistas del Partido de los Trabajadores brasileño introdujeron el llamado "presupuesto participativo" (PP). En las elecciones municipales del año 2000, los votantes eligieron un gran número de alcaldes progresistas, lo que se tradujo en 100 gobiernos municipales que auparon el PP como su vehículo fundamental para promover la participación ciudadana en sus ciudades. Vale la pena mencionar que el éxito de esta experiencia llevó a que otros partidos políticos menos progresistas introdujeran el modelo en otras ciudades de Brasil. También se ha notado el efecto en cadena en otros países vecinos como Perú, en donde la movilización de la sociedad civil influyó en la promulgación de leyes de PP —inspiradas en la experiencia brasileña— y ciudades como Villa El Salvador se han convertido en la referencia nacional del PP.

El artículo de William Goldsmith y Carlos Vainer ofrece una detallada reseña del PP en Porto Alegre. Esta ciudad, capital del estado más meridional de Brasil, ha estado practicando el PP en forma ininterrumpida desde 1989. Los autores presentan un análisis exhaustivo del significado del PP como instrumento de gobierno alternativo que da riendas a los ciudadanos para que decidan sobre la asignación de los recursos públicos de sus ciudades. Se presentan evidencias del número creciente de ciudadanos que se han involucrado en el PP de Porto Alegre con el transcurso de los años, como también de la importancia crítica de la participación ciudadana en decisiones estratégicas acerca de grandes inversiones en construcción (tales como un supermercado y una planta automovilística), que han puesto al gobierno municipal en posición favorable para negociar con los inversionistas del sector privado.

El artículo de Ann LeRoy y Mario Coyula presenta una interesante entrevista hecha a Coyula, uno de los más prominentes planificadores urbanos y arquitectos de Cuba, cuyo trabajo en La Habana ha ganado reconocimiento internacional. El artículo se centra en la capital cubana y ofrece al lector una descripción fidedigna de los puntos de vista de Coyula sobre el desarrollo de la ciudad. Al describir la importancia del Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, Coyula señala los retos enfrentados por el grupo y por Cuba tras la caída de la Unión Soviética y la consiguiente desaparición de los convenios comerciales con el bloque soviético. En un ambiente carente de insumos básicos y de energía, se refuerza la planificación central en la asignación de recursos. Coyula subraya la necesidad de aumentar la participación ciudadana en la planificación; lo que muchos no saben es que la participación ciudadana es algo común en Cuba, más de lo que se reconoce fuera de la isla. Durante la entrevista se destaca la importancia de los talleres integrales de transformación de barrios como una sólida herramienta de planificación dirigida por los mismos residentes. Coyula sostiene que es necesario dar marcha atrás a la tradición de planificación

central—reforzada durante el período especial— para facilitar la planificación y el gobierno de las ciudades. También se exponen sus perspectivas sobre la exclusiva maqueta de 100 metros cuadrados de la ciudad, que se utiliza no sólo para fines de análisis y visualización de los impactos de las decisiones de planificación, sino también para informar e infundir cultura urbana a ciudadanos y grupos de alumnos de escuelas primarias y secundarias que acuden regularmente a visitar el modelo. Hoy en día este instrumento está siendo utilizado por ciudades europeas tales como Berlín, Barcelona y Róterdam, por mencionar unas pocas.

Los artículos de David Barkin se centran en la gestión del suelo y sus efectos en los asentamientos humanos dentro del contexto latinoamericano. El primero de los artículos comienza exponiendo la necesidad de que los gobiernos municipales articulen estrategias alternativas para hacer frente a los efectos adversos de la urbanización y globalización. Se describe la respuesta del Instituto Lincoln a esta situación, en forma de establecimiento de redes, construcción de capacidades e investigación, y se señala el trabajo hecho en colaboración con las tres mayores redes regionales: la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), la Oficina Latinoamericana del Programa de Gestión Urbana (UMP) y la Red Ciudad 2025.

Barkin describe algunos de los programas de capacitación organizados por el Instituto Lincoln junto con estas redes y socios locales en México, Chile, Brasil, Ecuador y Colombia. Finalmente subraya la gran importancia del programa de investigación para revelar las relaciones entre la cambiante forma urbana y los patrones de los asentamientos humanos que conducen a parte de la integración económica de la región en mercados globales. Mediante los mercados de suelo, la recuperación de plusvalías y el fortalecimiento de recursos, funcionarios públicos y municipalidades están ajustando y adoptando un abordaje sistemático e integrado a las políticas del suelo.

El segundo artículo trata de una conferencia celebrada en la sede del Instituto Lincoln en Cambridge (1993), donde funcionarios e investigadores de América Latina se reunieron para debatir sobre instrumentos de políticas del suelo y tributación inmobiliaria en áreas urbanas. Se analiza el efecto de la internacionalización de los sistemas económicos de América Latina en ciudades y en la formación de asentamientos humanos. El autor plantea sugerencias provocativas sobre temas de liberalización y sistemas gubernamentales débiles, y sobre la necesidad de diseñar un programa de desarrollo alternativo que sirva de verdadero enlace entre el gobierno urbano y la planificación económica.

No hay duda de que los lectores disfrutarán de este conjunto de artículos que tienden vínculos entre las políticas del suelo y los sistemas gubernamentales municipales en general. Los autores tienen razón al señalar la necesidad de incrementar la participación ciudadana para influir y obtener políticas distributivas que afecten el uso de la tierra, y que a la larga ayudarán a promover un desarrollo urbano sostenible.