

Nuevo papel de los mercados de terrenos urbanos: impactos neoliberales en América Latina *

WILLIAM J. SIEMBIEDA **

Introducción

En muchos países latinoamericanos está cambiando la naturaleza del Estado: de ser controlador central de la política económica sectorial a portero neoliberal de los mercados abiertos. Este cambio requiere repensar cómo dirigir, influir e intervenir en un importante sector de política urbana: los mercados de terrenos.

El creciente interés en el sector de terrenos urbanos por parte de organismos financieros internacionales y de los gobiernos nacionales (Banco Mundial, 1994; Farvaque y McAuslan, 1992; Balandro, 1994; Silva, 1994) indica que la manera en que las ciudades funcionan a nivel microespacial surge como un elemento del pensamiento contemporáneo acerca de la política de desarrollo. A los administradores públicos de áreas urbanas se les dan más responsabilidades pero con menos recursos, apoyo técnico central decreciente y dirección parcial de sus políticas. Como muchas decisiones que conciernen a la administración urbana impactan el uso de la tierra (ubicación de caminos, estaciones centrales

de autobuses, etcétera), es necesario construir instrumentos operativos para el uso de la tierra como política urbana. La tierra es una importante área de política urbana porque es el nexo que une a las actividades económicas con las sociales que se dan en las áreas urbanas. La gente necesita tierra para actividades funcionales como vivienda y comercio, y actividades colectivas como la escuela y la iglesia, así como para propósitos simbólicos como recordar y honrar la herencia del medio cultural y construido. El uso de la tierra no es un sistema estático, sino dinámico e interactivo que refleja cambios económicos y sociales mayores (Jackson, 1993).

La urbanización global ha despertado un creciente interés de instituciones financieras como el Banco Mundial en la dimensión económica de la ciudad. El Banco Mundial ve al sector urbano como un factor en la creciente competencia por los recursos económicos nacionales, y requiere una reducción de los subsidios nacionales a la infraestructura, con el fin de liberar más recursos para el desarrollo económico (Jones y Ward,

1994: 17). La necesidad de mejoras en el sector urbano también se refleja en las declaraciones de política nacional, tales como el anteproyecto de política de desarrollo urbano nacional de Chile, que requiere medidas específicas para utilizar la tierra como un instrumento fiscal y político (Silva, 1994). El nuevo sentido de los mercados de terrenos es asignarles el papel de mejorar la organización del espacio urbano.

Dados los factores anteriores, conviene primero examinar cómo pueden hacerse más eficientes, y posiblemente más equitativas,¹ las operaciones del mercado de terrenos y, preguntarse qué tan útil es la noción de eficiencia como concepto de administración de mercados de terrenos urbanos. La eficiencia es un término muy utilizado pero mal entendido y, por lo tanto, se usa muchas veces para justificar acciones de política inapropiadas. Si los administradores urbanos tienen ahora una mayor influencia —con los recursos que tienen a la mano— deberían armarse de herramientas conceptuales capaces de traducirse fácilmente en opciones operativas. De esta manera, una dis-

* Presentado en el Rocky Mountain Council for Latin American Studies y en la Conferencia del Pacific Coast Council for Latin American Studies, en Las Vegas, Nevada, marzo 6 de 1995.

** Profesor de la Universidad de Nuevo México.

cusión sobre eficiencia bajo estructuras normativas discordantes permite estructurar el debate concerniente al papel que desempeña la política de terrenos urbanos en Latinoamérica.

Para una mejor comprensión de la eficiencia y su posible papel en la administración de operaciones en el mercado de terrenos urbanos, se presentan tres estructuras de reparto de tierras: *comodidad, derechos sociales de uso, y recurso.*

¿Puede aplicarse la eficiencia como herramienta de administración urbana?

¿Qué es exactamente un mercado eficiente? Como concepto general, la eficiencia es la capacidad de producir (proveer) un producto (bienes o servicios) al mínimo costo posible dado un conjunto de condiciones mínimas. Por ejemplo cuántos kilómetros de autopista para conectar dos ciudades puede construir en un año un equipo de caminos y con determinada cantidad de asfalto. Desde el enfoque de la comodidad se consideran usualmente los costos monetarios —de recursos físicos—, algunas veces los ambientales, pero no los sociales. La inclusión de los costos sociales en el cálculo de la eficiencia ampliaría la definición, que podría hacerla más compleja y posiblemente más útil en la práctica. La equidad, por otro lado, es un concepto de bienestar social. Generalmente sostiene que a las personas de una sociedad con menos recursos se les debe dar oportunidades de participar en la obtención de bienes y servicios básicos como parte de sus derechos como ciudadanos. El gobierno establece la equidad como parte de sus requie-

rimientos de planeación social.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, existe eficiencia cuando hay suficiente terreno urbano para que toda la demanda de éste pueda ser satisfecha. En su interpretación más amplia, esto significa que todos los segmentos de la sociedad puedan obtener terreno urbano para propósitos tales como construcción de vivienda y locales comerciales, centros de trabajo y escuelas públicas. Inherente a esta definición está el supuesto de que en todos los niveles de demanda habrá oferta ya sea de las reservas existentes o de nuevas para satisfacer las necesidades de todos los sectores de la sociedad.

En la práctica, la visión de la política pública de la eficiencia es difícil de lograr, pues la intervención del gobierno busca principalmente reorganizar, guiar y constreñir al mercado a través de su política reguladora o fiscal. Por ejemplo, en la mayor parte de Latinoamérica, la eficiencia económica es un objetivo escurridizo. En muchos países la falta de capacidad de proveer servicios a todos los terrenos, y a veces las acciones del gobierno, influyen indirectamente en los precios a través del impacto

que tienen las regulaciones de fraccionamiento y los impuestos de este proceso. Como proceso, la intervención pública en los mercados de terrenos responde lentamente a los cambios que se dan en la demanda, tiende a dar respuestas burocráticas más que mercadológicas, no entiende bien los costos estimados de desarrollo y está sujeta a diversas presiones políticas (Dowall, 1991). De cualquier modo, también se debe reconocer que las variables sociopolíticas se evalúan y, a veces, son superiores a las consideraciones de precios del mercado. Por ejemplo, en México la variable "paz social" se suma al cálculo del gobierno. Hay un valor estimado del menor disenso, la oposición política y el conflicto social. Así, políticas de terrenos tales como la regularización de tierras ejidales y su paso de la categoría de tierras confiadas a propiedades privadas, puede verse como una medida de eficiencia.

Estructura uno: el enfoque de la comodidad

Este enfoque del "mercado" ve al terreno urbano como comodidad en



un sentido de mercado simple, económico y libre. La comodidad se produce, se le pone precio, se negocia y se vende para obtener el mayor valor de cambio en un momento dado del tiempo. La asignación óptima de recursos escasos entre usos en competencia sigue una lógica de decisiones utilitarias individuales y privadas. Bajo esta lógica, el reparto y la utilización de terrenos se reflejará en el pago de varias concesiones. Los postores con mayores recursos obtendrán el control de los predios que desean utilizar, y el proceso de asignación continúa hasta que toda la demanda efectiva se satisfaga. La forma resultante de utilización de la tierra tendería a agrupar actividades semejantes que se beneficien de la concentración y la aglomeración. Por ejemplo, los doctores instalarán hospitales cerca y los distribuidores de automóviles se ubicarán uno cerca de otro esperando beneficiarse del comercio del consumidor libre en una ubicación generalizada o en un área.

El enfoque de la comodidad sostiene que ésta no se satisface si la demanda individual no es capaz de responder a un precio de oferta; esto significa que toda persona que, por ejemplo, quiera una casa, no puede obtenerla a menos que pague el precio del mercado. El resultado puede no ser equitativo, pero es eficiente desde la lógica de la utilidad económica. Desde este punto de vista, existe eficiencia cuando toda la demanda efectiva –postores con suficiente dinero para pagar un precio de la oferta– se satisface mientras que se minimizan los costos de transacción y se constituyen en costos o beneficios externos a través del mecanismo del precio. Los costos mínimos de transacción incluyen medidas protec-

toras tales como establecer facilidad pública –en tierra o en dinero– para usos colectivos tales como escuelas y clínicas. Poner precio a beneficios o costos externos incluye el placer de una vista de la ciudad sin obstrucciones ni pagos para ampliar una calle porque el proyecto de vivienda genera nuevo tráfico sobre la existente.

Cuando interviene el gobierno –a través de política reguladora, fiscal o de impuestos–, el proceso de asignación para usos específicos de la tierra se altera para reflejar los objetivos de la intervención; es decir, la separación de los usos de la tierra por razones de salud. La libertad del uso de la comodidad se restringe debido a la acción del gobierno. Luego de intervenciones sucesivas los grupos con intereses especiales surgen para protegerlos a través de actividades tales como presión sobre las autoridades, llamadas a funcionarios electos y cabildeo a cargo de organizaciones tales como uniones y asociaciones de comercio.

La principal ventaja de este enfoque es que en la mayoría de las transacciones el mercado privado determina el precio y la disponibilidad del terreno, la cantidad de éste y el tipo de asentamiento. Así, el mercado de-

termina cuánta tierra se producirá en un año dado y para quién será producido. El mercado organiza también los sistemas financieros para pagar una parte del proceso de urbanización (infraestructura), relevando así al gobierno de esta tarea.

Su desventaja consiste en que la distribución de la tierra se basa en una lógica de comodidad que no excluye la imparcialidad ni la necesidad individual. Así, varios segmentos de la sociedad pueden quedar excluidos del mercado formal y verse forzados a ubicarse en áreas ambientalmente inapropiadas. En Latinoamérica, los asentamientos irregulares ubicados en llanuras con sedimentos fluviales o en áreas sin servicios urbanos son un reflejo de la incapacidad del enfoque de la comodidad para responder a necesidades de equidad. El enfoque de la comodidad crea circunstancias que “marginan” a los pobres forzándolos a ocupar tierras que no forman parte del área legal de mercado urbano.

Eficiencia utilizando el enfoque de la comodidad

¿Qué condiciones deben existir para que un mercado de terrenos opere eficientemente utilizando el enfoque

Condiciones de eficiencia bajo el enfoque de la comodidad *

1. Suficiente oferta de tierra para satisfacer las necesidades del mercado.
2. Bajos costos de transacción (cuotas, título, etcétera).
3. Tiempos de proceso y aprobación mínimos.
4. Infraestructura adecuada y oportuna para responder a los requerimientos del mercado.
5. Competencia, ningún vendedor pone el precio de mercado.
6. Libre partida de mercado para desarrolladores.
7. Mercados adecuados de capital para créditos y construcción.
8. Impactos externos valuados y cobrados al costo real.

* Adaptado de Dowall (1989) y ampliado.

de la comodidad si se supone que la operación del mercado no es totalmente libre, sino que existe alguna forma de intervención, aunque modesta? La intervención puede provenir del gobierno o de la especulación, que incluye las expectativas inflacionarias sobre el precio de la tierra para aumentar su valor de cambio, no su valor de uso. De hecho, la especulación puede incluso desvirtuar el valor de uso previendo usos potenciales. Un ejemplo de esto sería el de los granjeros que dejan de cultivar anticipándose a la transformación de éstas a usos urbanos (Braun *et al.*, 1982).

Utilizando el enfoque de comodidad, se presenta un conjunto de condiciones para la eficiencia (véase cuadro).² La mayoría de ellas tienden a “desbloquear” cuellos de botella en la oferta, lo cual permite a los mercados buscar un máximo de beneficio económico (Linn, 1983). De cualquier modo, se trata de dar a la tierra las mismas condiciones de transacción del mercado que se da a otros “bienes” que compiten por el dinero de los consumidores; si bien se establecen algunas condiciones, como que los mercados de capital adecuados requieren recursos sustanciales para ser asignados al sector de la tierra.

En el largo plazo, para muchos países de reciente industrialización es difícil canalizar los recursos financieros y técnicos adecuados para lograr la eficiencia imaginada en el cuadro anterior. De cualquier manera, de encontrarse estas condiciones, existe la esperanza de ponerle un precio competitivo a la tierra y a largo plazo, así se ajustaría a su valor real de utilidad. En las áreas urbanas la gente pagaría por la utilidad de la ubicación de la parcela, no por su escasez.

Estructura dos: el enfoque del derecho social de uso

El enfoque del derecho social de uso se basa en el principio de que la propiedad –como concepto funcional para asignar recursos– está socialmente fundamentado y dinámicamente construido. Por lo tanto, la forma de propiedad está sujeta a alteración en forma y uso con los cambios de bienestar en la sociedad, involucra y es impactada por la tecnología y la organización social (Goldberg y Chinloy, 1984).

La sociedad crea instituciones para alcanzar sus metas de bienestar general. Estas instituciones construyen instrumentos o caminos –en este caso la regulación de terrenos urbanos– para lograr sus objetivos (Ratcliff, 1974). Así, es de esperar que en diversas culturas haya diferentes maneras en que las instituciones traten a la propiedad. Algunos ejemplos: en Canadá los derechos de desarrollo corresponden al gobierno de la corona, mientras que los derechos de propiedad pueden quedar en manos de los individuos. El gobierno canadiense concede derechos a los usuarios y puede, en ciertas circunstancias, retirárselos. En Inglaterra la base del uso de la tierra comienza con las leyes que emite el Parlamento, y en Guinea toda la tierra es propiedad exclusiva del Estado y el uso se concede por permiso de ocupación.

Como la sociedad necesita tierra para funciones urbanas básicas tales como producción, consumo y distribución de bienes y servicios, crea un sistema de reglas de asignación que permite una mezcla específica de usos de la tierra dentro de algún contexto normativo global. Por ejemplo, las

fábricas que producen desperdicios tóxicos están separadas de las tierras de cultivo para evitar la contaminación del suelo, y las viviendas están segregadas para crear vecindarios homogéneos. Puesto que la propiedad refleja deseos y necesidades sociales, su uso cambia a través del tiempo. Esto se refleja en prácticas tales como normas (regulaciones) de establecimiento para tamaños mínimos de terrenos de acuerdo con la categoría económica. Por ejemplo, en México se destinan pequeños lotes de 90 metros cuadrados con infraestructura básica (servicios de agua y electricidad) para los trabajadores pobres, y lotes mayores e infraestructura completa para las clases media y alta. Esta política de uso de la tierra es una prolongación de la política de bienestar social.

Cuando las normas establecidas por los gobiernos local o central no funcionan como un medio razonable de intervención son rechazadas por diversos segmentos de la sociedad y remplazadas por otras formas de ocupación. Por ejemplo, en Bogotá, Colombia, cuando se percibe que los códigos de desarrollo de terrenos no abastecen a todos los segmentos de la sociedad, muchos desarrolladores de tierras, deciden operar en los mercados irregulares o “piratas”, donde el terreno privado es subdividido y vendido fuera del sistema regulatorio del gobierno (Molina, 1991). Con el paso del tiempo estos asentamientos irregulares son reconocidos por las autoridades locales y sometidos a sus normas a través de un proceso de regularización.

Las ventajas del enfoque de derecho social de uso incluye el reconocimiento del derecho de la socie-

dad a influir en el uso de la tierra para el bienestar general y el cumplimiento de los objetivos institucionales a través de la intervención. Este enfoque supone también que las necesidades colectivas o sociales son superiores a las necesidades individuales. En la práctica este supuesto se expresa a través de planes urbanos y regulaciones de desarrollo, y a veces en la tolerancia ante la ocupación irregular o ilegal de la tierra por los pobres.

En muchos países latinoamericanos el enfoque del derecho social de uso refuerza el papel del Estado al intervenir en los mercados o al influir en ellos. La intervención en el aprovisionamiento de tierra para propósitos legales es parte del proceso de la legitimación requerida por el Estado para mantener su apoyo a las clases populares. Este papel del Estado puede ser tan amplio como en Cuba, donde éste posee el 70 por ciento de la tierra en La Habana metropolitana, o moderado como en el caso de Chile. En Colombia y México varios programas del Estado han intentado establecer reservas de tierra para vivienda de interés social, así como para administrar el crecimiento urbano. Estos esfuerzos se enfocan al valor de uso, no al valor de cambio, de la tierra. Los enfoques del valor de uso son generalmente más equitativos porque ayudan al sector popular ciudadano –la clase trabajadora– y permiten administrar el crecimiento urbano a través de programas de reserva de tierras. En estos casos el Estado actúa, idealmente, como agente del sector popular, obteniendo los usos necesarios. En los casos de invasión de tierras, el sector popular actúa como su propio agente y negocia un contrato social con el Estado.

Condiciones de eficiencia bajo el enfoque de la teoría social

1. Suficiente tierra para satisfacer todas las necesidades del mercado.
2. Partida controlada del mercado para los desarrolladores.
3. Infraestructura adecuada y oportuna para conocer los requerimientos del mercado.
4. Salvaguarda contra impactos negativos de cambios ambientales.
5. Coacciones mínimas sobre la ocupación de terrenos.
6. Incentivos para proveer terrenos a los pobres.

Eficiencia utilizando el enfoque del derecho social de uso

¿Qué condiciones deben existir para que un mercado de terrenos opere eficientemente utilizando el enfoque de la teoría social? Suponiendo que las instituciones de gobierno y sociales estén involucradas en la organización del mercado a través de medidas regulatorias, de impuestos y otros, el cuadro de arriba enumera un conjunto de condiciones aplicables a este enfoque. Algunas de ellas son las mismas del enfoque de la comodidad. Las diferencias entre el enfoque de derecho social y el de la comodidad existen en lo concerniente a los impactos ambientales y en el deseo de tener una flexible y fluida ocupación de terrenos.

Estructura tres: el enfoque del recurso

Este enfoque considera a la tierra como un recurso o bien utilizado por sus características especiales productivas, naturales o culturales. Como recurso, la tierra necesita ser socialmente administrada y, por lo tanto, sujeta a controles públicos especializados. Los controles especiales incluyen la protección de los aspectos negativos de la urbanización. Como los mercados competitivos general-

mente le ponen precio a la tierra según el mayor y mejor uso en un momento del tiempo y no a largo plazo, no pueden fácilmente poner precio al valor de la conservación del recurso. Los esquemas de uso de la tierra basados en el recurso existen dentro de una estructura de producción y consumo diseñada para integrar las características físicas locales con el objetivo global de conservar los recursos ambientales.

Bajo un enfoque del recurso, los bienes naturales o productivos, como el suelo fértil o la infraestructura de irrigación –canales, acequias, etcétera–, se sitúan sobre bienes económicos tales como el acceso a los clientes. Acciones proteccionistas que, como las leyes que regulan el “derecho a cultivar”, favorecen los usos agrícolas sobre todos los demás ejemplifican este enfoque (Lapping y Leutwiler, 1987). Estas leyes defienden el derecho del agricultor a cultivar la tierra sin interferencia externa de gente que sostiene que la operación de la finca causa algún conflicto de uso de la tierra. Por ejemplo, los olores del estiércol de vaca, que contaminan el aire en una zona residencial adyacente, pueden ser considerados como uso inadecuado de la tierra. Estas leyes del derecho a cultivar la tierra establecen la lógica del derecho de uso primero. El esquema global de utiliza-

Condiciones de eficiencia bajo el enfoque del recurso

1. Preservar tipos de suelo productivo.
2. Conservar sitios únicos/históricos.
3. Salvaguardar contra impactos ambientales negativos o irreversibles.
4. Conocer todas las necesidades de infraestructura del mercado.
5. Minimizar los modelos de uso de la tierra que desperdician energía.
6. Reciclar aguas residuales y desperdicios sólidos.
7. Promover partida administrada por el mercado para los desarrolladores.
8. Promover la conservación a través de la adaptación del uso del suelo.
9. Reducir la duración de la jornada de viajes de trabajo.

ción tiene una jerarquía de uso que se basa en el concepto de "utilidad renovable", según el cual las características naturales de la tierra pueden continuar propiciando la producción de alimento, o seguir protegiendo la vida salvaje y conservar los llanos con sedimentos fluviales si se administran los recursos adecuadamente y si se evitan invasiones de infraestructura urbana, autopistas y zonas residenciales adyacentes.

La ventaja de este enfoque es que a la utilidad productiva natural de la tierra se le da una categoría mayor (legal y socialmente) de lo que podría producir si se diera un uso urbano. El mayor y mejor uso no lo determina el mercado, pero refleja el valor que el gobierno local otorga a la tierra. Este enfoque puede verse como parte del esfuerzo para la planeación y el desarrollo sostenibles como paradigma de la práctica, especialmente en planeación ambiental y proyectos de recursos renovables.

Eficiencia utilizando el enfoque del recurso

¿Qué condiciones debe reunir un mercado de terrenos para operar eficientemente utilizando el enfoque del recurso? Aquí el énfasis se pone en retener y conservar sitios produc-

tivos con valor funcional, cultural y ambiental, y en aprovechar los usos urbanos como parte integral de un sistema dinámico de actividades sujeto a la influencia tecnológica y política (véase cuadro).

Conceptualización de las reservas y los flujos

Antes de abordar los temas de eficiencia y equidad conviene recordar que los mercados de terrenos urbanos tienen dos componentes: reservas y flujos. Las reservas representan la oferta de terrenos existentes y las mejoras al suelo antes mencionadas (edificios, casas, etcétera), y los flujos son las nuevas tierras y edificios en producción. La discusión sobre reservas y flujos se incluye aquí porque las definiciones comunes de eficiencia se refieren generalmente sólo a nuevas adiciones de tierra y vivienda.

Se ha pensado muy poco en la eficiencia de la tierra y la vivienda existentes y sus impactos en las operaciones de mercado (Smolka, 1994). Este problema conceptual es válido también en este artículo, cuya discusión de eficiencia sólo se refiere a adiciones o flujos. Las reservas representan la oferta de tierra existente y las mejoras del suelo antes mencionadas. Esta oferta es usualmente ine-

lástica, o sea que no responde pronto a los cambios en la demanda con un aumento de la oferta. Los incrementos en la demanda de reservas normalmente se reflejan en un aumento en los precios.

Los flujos –nuevas tierras y edificios puestos en producción– responden a la demanda, aspectos técnicos y cuestiones regulatorias. Así, las tasas de flujos varían a través del tiempo. Siempre hay una interacción entre las reservas y los flujos. Si los precios de las reservas están por debajo de los precios de los flujos, disminuirán los nuevos flujos, suponiendo que hay una vuelta en las reservas. En México, los precios de las reservas pueden ser más bajos que los de los flujos, pero no responden a la demanda (a corto plazo), por lo que se requieren nuevos flujos. De cualquier modo, este tipo de análisis se enfocan sólo a cuestiones de demanda efectiva (gente que tiene suficientes recursos para pagar los precios que se fijan). En México, este no es el caso de la mayoría de la población, que no puede competir en el mercado formal y se ve obligada a ocupar asentamientos irregulares.

El tipo de flujos producidos –vivienda, centros comerciales, edificios de oficinas, etcétera– son una respuesta a la inelasticidad de la reserva a corto plazo causada por barreras culturales o regulatorias y el nivel de demanda. De cualquier manera, el tiempo es un elemento que interviene en los mercados porque los flujos responden a la demanda histórica, que puede no adoptar la misma forma en el futuro. Como la tierra no es un bien líquido, no responde rápidamente a los cambios de precio, lo que conlleva algún riesgo que influye en el cálculo de valoración.

Los flujos también son sensibles a los efectos externos –los alrededores– en términos de lo ya construido y de las barreras o incentivos de la normatividad aplicable.

Discusión y resumen

El creciente interés en el sector de terrenos urbanos de los organismos financieros internacionales y de los gobiernos nacionales indica que las ciudades operan a nivel microespacial como una nueva forma contemporánea de ver la política de desarrollo. En toda Sudamérica, México y otros países en vías de desarrollo los conflictos de uso del suelo se evidencian en crecientes problemas de vialidad, necesidad permanente de asentamientos irregulares, y en brechas cada vez más amplias de segregación espacial de clases.

Por ejemplo, las áreas que ocupan ciudades como Guadalajara, Santiago y Ciudad Juárez se han más que duplicado en los últimos veinte años, y las tres con los problemas arriba citados. En parte, estos conflictos son resultado de la combinación de enfoques inherentes a la administración del uso del suelo, a la propiedad (Forsyth, 1991), a sistemas gubernamentales de planeación y procesos diversos de urbanización que responden a conjuntos más amplios de influencias globales y regionales. Por ejemplo, los conflictos de vialidad y uso del suelo en Ciudad Juárez son impactos secundarios en el sector de la industria maquiladora.

Se debe reconocer que los conflictos de uso del suelo resultan de fuerzas económicas y sociales más amplias de un país, tales como la segregación de clases y razas; no obs-

tante, estos conflictos ocurren a nivel local.

Los países responden a estos conflictos de distintas maneras. Por ejemplo, en Chile la nueva política urbana nacional exige que una parte de la inversión nacional en vivienda e infraestructura la hagan los gobiernos locales de común acuerdo con quienes constituyen la comunidad. En México, estados como Jalisco han reformado sus leyes de planeación y desarrollo urbano y asumen cada vez más su responsabilidad en cuanto al tipo de desarrollo urbano que tiene lugar. Ejemplos de estos cambios incluyen recursos financieros para privatizar autopistas, protección ambiental y la creciente intervención de los representantes del pueblo para proteger los intereses de los ciudadanos. Esto se ve claramente en Colombia, cuya Ley de Reforma Urbana de 1989 exige la acción directa del Estado en los mercados de terrenos para que las áreas urbanas alcancen sus objetivos de planeación.

Estos esfuerzos emergentes se enfocan a los conflictos del uso del suelo que surgen de la contradicción originada por la transición de un sistema centralizado –con políticas de fuerte control de tierras– a un sistema neoliberal mixto. Cualquiera que sea la política microeconómica que se adopte, la eficiencia en las operaciones del mercado de terrenos debería ser un objetivo, aun si se diera por alguna otra razón que no sea la de conservar los escasos recursos del mercado urbano (dinero, tierra, infraestructura).

Las tres estructuras aquí presentadas muestran las semejanzas y diferencias en las condiciones que se requieren para lograr la llamada eficiencia del mercado. Colocado a lo

largo de un continuo, el enfoque del recurso requiere una regulación e intervención más fuertes, mientras que el enfoque de la comodidad históricamente se ha involucrado mínimamente. El enfoque del recurso –al menos durante sus primeras etapas– requiere un aparato gubernamental más complejo y centralizado para cumplir con sus objetivos. Subsecuentemente, las expectativas públicas para los arreglos ambientalmente seguros, socialmente saludables, y equitativos en cuanto al uso del suelo, tenderían a incorporarse a las condiciones básicas de la tierra competitivamente comercializada bajo una estructura de comodidad modificada. Esto significa que existe la necesidad de proporcionar más agentes públicos durante la etapa de transición y de administrar la base de recursos naturales (tierras de cultivo, reservas ecológicas, etcétera).

Los múltiples objetivos del enfoque del derecho social de uso incluyen: 1) bajar los costos de los terrenos; 2) protección ambiental para la salud y el bienestar públicos; 3) distribución de terrenos para los necesitados, y 4) el logro de objetivos socio-políticos. Conceptualmente, el enfoque del derecho social de uso tiene el mayor potencial de participación democrática de todos los estratos de la sociedad. Su base institucional toma en cuenta la presión de varios grupos para lograr que apoyen y alcancen objetivos de equidad, ya sean sociales o ambientales.

Los países en desarrollo –y reconstrucción– necesitan establecer qué tipo de papel desempeña el terreno urbano en la presente era de descentralización de la responsabilidad del gobierno. Los enfoques arriba esbozados son un punto de partida

para el creciente debate global. La eficiencia por sí misma no es un objetivo suficientemente valioso para remplazar a la equidad como principio de objetivo social. De cualquier modo, a la eficiencia se le debería dar un nuevo significado y fuerza como herramienta de administración urbana. El concepto de eficiencia necesita refundirse con base en una lógica democráticamente determinada, de la cual la utilidad económica neoclásica es sólo un elemento. El verdadero valor de la eficiencia como herramienta de administración urbana se liga al dicho común que reza que aquello que no se desperdicia no se quiere.

Notas

¹ No es la tierra lo que se comercia en los mercados de terrenos urbanos, sino los derechos de uso del mismo y las mejoras que se les han construido. Tales derechos dependen de la cultura y se expresan como leyes, y regulaciones y conductas tradicionales. La política pública busca influir en la manera en que diferentes actores en el proceso de desarrollo ejercen estos derechos. Los mercados eficientes de terrenos necesitan trabajar para todos los segmentos del mercado. Un enfoque que favorezca sólo a los pobres producirá resultados parciales.

² Las condiciones que aparecen en el primer cuadro operan a través de varias acciones de gobierno. Algunas de las posibles acciones son: 1) flexibilidad en las regulaciones de fraccionamientos que permitan a la oferta y a la demanda alcanzar un equilibrio, y variedad de tamaños de lotes y anchos de calles; 2) fácil acceso a la información del desarrollo que facilite a los desarrolladores entender las reglas; 3) procesamiento más rápido de permisos y planos; 4) fomentar la utilización de sitios de servicio vacantes a través de los derechos de desa-

rollo "de tiempo seguro" o a través de costos crecientes de organización financiera (impuestos, cuotas o cargos por acceso a la utilidad); 5) cargo por impactos externos (efectos laterales); 6) fomentar (y legalmente permitir) la transformación de la reserva; 7) reducir al mínimo el número de categorías de división en zonas, pero reforzarlas adecuadamente; 8) fomentar la utilización de sitio en relación con la capacidad de infraestructura; 9) protección de la renta de sitio disminuyendo el "riesgo" de impactos externos (efectos laterales); 10) planes maestros que guíen las inversiones públicas en infraestructura y den pautas adecuadas al mercado; 11) crear una variedad de estructuras de capital (finanzas) que permitan crear un amplio rango de sociedades públicas y privadas, y 12) dirigir la ubicación de nuevos flujos de tierras al sistema urbano (administración del crecimiento).

Bibliografía

- Balandrano, A. "Programa de Cien Ciudades de Sedesol", mimeo, junio de 1994.
- Brown, H. *et al.* "Land markets at the urban fringe: new insights for policy market", *Journal of the American Planning Association*, vol. 47, núm. 3, April 1981, pp. 131-144.
- Dowal, D. E. "The Karachi development authority: failing to get the prices right", *Journal of Land Economics*, November 1991, pp. 462-471.
- Dowal, D. E. "Bangkok: a profile of an efficiently performing housing market", *Working paper* núm. 493, Institute of Urban & Regional Development, University of California at Berkeley, January 1989.
- Farvaque, C. and P. McAuslan, *Reforming urban land policies and institutions in developing countries*. The World Bank, Urban Management Program, Washington, 1992.
- Forsyth, A. A. "The Institute for Liberty and Democratic Property", en *Regularizing the informal land development process*. USAID, Septiembre of 1991.
- Goldberg, M. y P. Chinloy, *Urban land economics*. John Wiley and Sons, New York, 1984.
- Jaramillo, S., *Hacia una teoría de la renta del suelo*, Ediciones Uniandes/Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá, 1994.
- Jones, G. J. y Ward, P. (eds.) *Methodology for land and housing market analysis*, University College, London Press, Londres, 1994.
- Lapping, M. B. and N. R. Leutwiler, "Agriculture in conflict: right-to-farm laws and the peri urban milieu for farming", en *Sustaining agriculture near cities*, Willian Lencherries (ed.) Soil and conservation society, Iowa, 1987.
- Linn, J., *Cities in the developing world: policies for their equitable and efficient growth*, Oxford University Press, 1983.
- Molina, H., "Bogota competition and substitution between urban land markets", en *The transformation of land supply systems in third world*, Paul Baross and Jan van der Lindern (eds.), New Castle, Avery, 1991.
- Ratcliff, R. U., *Urban land economics*, McGraw Hill, New York, 1947.
- Silva, J., "Hacia una política de desarrollo urbano", mimeo, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago, junio de 1994.
- Smolka, M. O. "Bridging conceptual and methodological issues in the study of second-hand property markets in Rio de Janeiro, Brazil", en *Methodology for land and housing market analysis*, Jones, Garet and Peter M. Ward (eds.), Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 1994.
- USAID, Office of Housing and Urban Programs, *Regularizing the informal land development process*. Agency for International Development, Washington, September 1991.
- World Bank, *World Bank indicators*, Oxford University Press, 1994.