

ALGUNAS REFLEXIONES

SOBRE EL ESTADO

Y EL MERCADO DE TIERRAS URBANO

■ ARQ. NORA CLICHEVSKY
CONICET
DOCENTE DE LA MAESTRÍA
DE GESTIÓN URBANA,
FADU, UNL.

E Existe una hipótesis que permea la mayoría de los trabajos sobre las ciudades y el funcionamiento del mercado de tierra urbana: el Estado actúa escasamente en el mismo y se rige, principalmente, por sus propias pautas.

En este trabajo queremos poner en discusión dicha hipótesis, pues el Estado se ha vinculado al mercado de tierra de diferentes y complejas formas a lo largo de la historia de la urbanización de nuestros países. Una serie de trabajos ha mostrado que, por un lado, las intervenciones del Estado minimizaban tensiones sociales; por otro, beneficiaban a los sectores más concentrados del capital, se articulaban con otras políticas y muchas veces estaban por detrás de, especialmente, las políticas de vivienda, crediticia y de promoción industrial. También han actuado y actúan por omisión, por dejar hacer a los diferentes actores privados, que también es otra forma de ejercer en los mercados impactando en su funcionamiento.

No existe una política global sobre la tierra urbana, sino que el Estado, por un lado, ha elaborado y aprobado legislación desde distintos niveles y sobre diferentes aspectos vinculados al mercado de tierra, siendo la implementación de la misma parcial, conflictiva, hasta contradictoria y escasamente transparente; y por otro, ha

realizado inversiones sobre la ciudad que han tenido influencia sobre el mercado, y por lo tanto, sobre los distintos sectores sociales que son partícipes del mismo. Las políticas sobre el mercado de tierras urbano, como parte de las políticas estatales globales, se han modificado a lo largo de las últimas décadas y, muy especialmente, en esta última. Pareciera que los cambios que han sufrido las acciones estatales en los años noventa obedecen, por un lado, a la necesidad de integrar sectores de bajos ingresos al mercado "formal", en el marco del ajuste y el empobrecimiento de importantes sectores de la sociedad, y, por otro, a la posibilidad y/o facilitación de grandes inversiones en la ciudad. Es decir, que sus políticas se dirigen de manera diferencial a distintos sectores sociales, vinculadas directamente a la polarización socio-económica, consecuente con el modelo económico implementado en los diferentes países de América Latina. No se puede desconocer que uno de los aspectos salientes es que las políticas estatales están dando respuestas a conflictos de clase deslocalizados (desde los lugares de trabajo a los lugares de residencia) y a reestructuraciones impuestas por situaciones internacionales.

En estos últimos años se han exacerbado formas muy complejas de articulación, conflictos, contradicciones

según los intereses y posibilidades de presión que éstos puedan ejercer. Los capitalistas definen las posibles alternativas de inversión en el área urbana frente a otras inversiones. Los sectores más carenciados se movilizan más o menos, según las coyunturas políticas y su propio nivel de organización, para conseguir su lugar en la ciudad. Es decir que las políticas implementadas por el Estado son el resultado de conflictos de diferentes sectores sociales: desde los más concentrados hasta los de más bajos ingresos. Existen múltiples juegos dados por los diferentes intereses que poseen cada uno de los agentes que actúan en el mercado y las distintas intencionalidades en los distintos niveles del aparato del Estado.

Una serie de contradicciones atraviesa, pues, la relación entre el Estado y la sociedad civil sobre el objeto particular de actuación que es el mercado de tierra. Contradicciones, a su vez, que se multiplican al interior de las acciones del propio Estado. Pues, por un lado, existe una serie de organismos que se dedica al suelo urbano; una serie de técnicos que elabora normas que intentan regular el mercado "formal" y regularizar el "informal"; un nivel político que a veces acepta y aprueba dichas normas; una cantidad de acciones que modifica el funcionamiento del mismo desde diferentes ángulos, por el tipo de inversiones en obras y por los organismos que las llevan a cabo, en general desarticulados entre ellos (inversiones en infraestructura básica, transporte, grandes obras viales, realizadas por organismos nacionales, provinciales, descentralizados, locales). Y, por último, una implementación deficiente de dichas normas: escasa aplicación, múltiples formas de excepción, necesidad de "interpretaciones especiales" de la legislación, etcétera.

¿Cómo y por qué se implementan los distintos instrumentos? ¿Se definen según el "estado del arte"? ¿Según ideología política de los sectores que están en el gobierno, de los conflictos sociales, de las presiones que ejercen los diferentes sectores privados, más o menos organizados: desde los más concentrados del capital hasta los ocupantes de tierras, los pobres estructurales, los nuevos pobres, los excluidos del modelo? Cada uno desde su lugar, y con sus posibilidades reales, tiene una cuota de poder que utiliza para que el Estado defina sus políticas de acuerdo con sus intereses dentro del Estado (diferencias internas, etc). Lo que se visualiza como política o instrumento de política es el resultado de una serie de conflictos, que aparece como la punta de un iceberg que muy difícilmente salga a la superficie, es decir, que se transparente. Por otra parte, no es simple discernir hasta cuánto las políticas implementadas -o sólo aprobadas- han modificado el funcionamiento del mercado de tierra, y cuánto los oferentes y demandantes de tierra han podido influenciar las mismas.

internas, "olvidos", entre los diferentes sectores del gobierno y la sociedad civil, en el marco de los procesos de Reforma del Estado y descentralización. El modelo económico ha sido un marco fuerte en cual se han insertado las políticas específicas sobre el mercado de tierra. Y más que ello, existe una subordinación de las políticas urbanas a la política económica, y ésta es muy compleja: política neoliberal con ciertos visos de populismo en algunos países. Se definen acciones sobre la realidad urbana que parecen hasta contradictorias o paliativas de las consecuencias que produce la política económica neoliberal.

Las políticas del Estado hacia el mercado de tierra están definidas, a nivel general, por: el derecho de propiedad existente en cada país, determinado histórica y culturalmente; el marco jurídico-institucional, que define qué nivel del Estado y qué instituciones son los que poseen la misión de actuar, de alguna manera, sobre el suelo urbano; los técnicos que trabajan en cada una de las instituciones, que poseen una determinada formación y abordaje conceptual; la voluntad política del gobierno; y las relaciones del Estado con los distintos sectores de la sociedad civil.

El Estado posee políticas e instrumentos que las viabilizan, diferenciadas para distintos sectores sociales,

Las formas de intervención del Estado

Las **formas directas** más utilizadas son: regulador de la producción, uso y ocupación; regulador de la comercialización; productor/oferente; regularizador; inversor; agente fiscal y crediticio. Todas ellas impactan, de alguna forma, en los mercados irregulares y clandestinos -o informales-, tanto de tierra como de vivienda, y funcionan interativamente dado que la modificación de unas cambian a las otras y viceversa.

Las **políticas de regulación** se traducen en una serie de instrumentos, que influyen tanto en la producción, uso y ocupación del suelo urbano, como en la comercialización del mismo. Desde las leyes del suelo urbano a nivel nacional, los planes directores de nivel local -con sus diferentes denominaciones a lo largo de este siglo- hasta las ordenanzas de subdivisión, uso y ocupación del suelo, y los diferentes instrumentos que definen las formas de comercialización y traspaso de dominio.

El Estado también interviene como **productor de tierra y oferente**, a través de programas específicos, como los bancos o reservas de tierra, y la venta de tierras de su propiedad, como en los últimos años, vinculada en gran medida al ajuste fiscal.

Existen acciones destinadas a solucionar situaciones "de hecho", como son las de **regularización** implementadas en la mayoría de los países de la región, en especial en los últimos años.

Las **inversiones directas** que influyen en el mercado de tierras son, especialmente, las relacionadas con el transporte -autopistas, sistemas de metros, etc.; los equipamientos colectivos (educación y salud, en especial); las obras de infraestructura básica: agua, desagües cloacales y pluviales; y las obras vinculadas a la disposición final de residuos sólidos. Cada una de estas inversiones afecta al mercado, valorizando o desvalorizando áreas ya urbanizadas o urbanizables.

La **política fiscal directa** se refiere, específicamente, a los impuestos sobre la tierra -básicamente, el impuesto inmobiliario-, mientras que la **política crediticia** se traduce en créditos directos para compra de una parcela del suelo urbano.

Las **políticas indirectas**, que afectan al funcionamiento del mercado de suelo, son las políticas de vivienda; política impositiva en general (degravación para construcción, por ejemplo); políticas de promoción industrial, entre otras. Estas formas indirectas han estimulado o estancado la dinámica propia del mercado de tierra.

La influencia del "estado del arte" de la teoría sobre el espacio urbano y los distintos abordajes epistemológicos condicionan, en parte, las políticas del Estado, así como los equipos de técnicos que participan en los gobiernos. Existe en muchas ocasiones una incoherencia entre las

formas de pensar la ciudad en general y el mercado de tierras en particular, y las formas de intervención por parte del Estado.

Si bien en la forma de analizar la ciudad y de elaborar los instrumentos de planificación urbana ha habido cambios conceptuales, no ha ocurrido lo mismo con los instrumentos más utilizados para regular el mercado de suelo, como son los destinados a normar la subdivisión, uso y ocupación del suelo, y la comercialización del mismo. La legislación sobre regularización, sobre venta y utilización de la tierra fiscal, sobre las grandes intervenciones urbanas, no ha tenido en cuenta las nuevas maneras conceptuales de analizar la ciudad⁽¹⁾, sino que es consecuencia de las necesidades del modelo económico, viabilizado por la instancia política, en este caso, de política urbana. La ciudad como proceso social es casi dejada de lado, para actuar desde la política urbana como "pacto social" con aquellos sectores que pueden ser escuchados y con los que se quiere pactar.

Por otra parte, es necesario diferenciar entre: la **elaboración** de las políticas y el proceso de toma de decisiones en la **aprobación** de dichas políticas. La primera es realizada por un equipo técnico, acorde o no con los políticos que están en el gobierno, o directamente por los políticos (en una coyuntura demagógica, año electoral, clientelar, el Ejecutivo puede definir una política con escasa apoyatura técnica). La aprobación e implementación son realizadas por diferentes instituciones del gobierno nacional, provincial/estadual, o municipal, de acuerdo con la organización jurídico-institucional de los países de la región (y el momento político, si son democracias representativas, donde existe el Poder Legislativo, que es el encargado de aprobar las leyes -en el caso nacional- y las ordenanzas -en los municipios-, o si son gobiernos "de facto" donde el Poder Ejecutivo es el que toma las decisiones). En algunas democracias representativas, también el Poder Ejecutivo define las políticas "por decreto", sin necesidad de que el Poder

ALGUNAS REFLEXIONES

SOBRE EL ESTADO Y EL MERCADO DE TIERRAS URBANO

Legislativo las apruebe, como ha ocurrido en los últimos años en la Argentina. La población puede participar o no de dichos procesos según las coyunturas políticas y/o las técnicas aplicadas en la elaboración y aprobación de las distintas políticas.

La **implementación** de cada uno de los instrumentos depende de cómo se hayan elaborado y aprobado y qué intencionalidad política poseen los sectores que están en el gobierno -o que tienen efectivamente el poder-; esto define, también, cómo iguales instrumentos legales pueden ser aplicados con diferentes fines, y cómo es "necesario", a veces, realizar especiales interpretaciones. Estas formas de intervención poseen diferente importancia relativa a lo largo de la historia de nuestras ciudades; muchas veces han quedado sólo en la etapa de aprobación -y hasta de elaboración- dadas las presiones de distintos sectores de la sociedad civil -y de los propios gobiernos- para que las mismas no se implementen.

Sobre opacidades y escasas transparencias

La actuación del Estado es compleja, contradictoria, entre la regulación y el liberalismo, entre la legalización y la corrupción. Los procesos de elaboración de la legislación son "misteriosos", oscuros, permiten excepciones, ilegalidades en su aplicación, etc.; escasamente son transparentes.

Pareciera que esa escasa transparencia permea, asimismo, muchos de los procesos de aprobación de las normas o las acciones directas o indirectas. Dado que también los actores privados son poco transparentes -especialmente los más concentrados- la articulación entre ellos, en los procesos, tanto de concertación de acciones (como en los planes "estratégicos") o en los de asociaciones para las grandes intervenciones urbanas, es poco clara para el resto de la población no involucrada directamente en estas acciones. Por otro lado, los sectores más concentrados exigen del Estado mecanismos eficaces de regulación estatal que antes no existían, para

que los mercados funcionen como corresponde, con la eficiencia y transparencia que pretenden los inversores privados? Pareciera que aún la escasa transparencia les es beneficiosa.

¿Cómo (no) se aplican los instrumentos existentes?

Varias y complejas son las causas por las cuales existen instrumentos de regulación para el mercado que no son aplicados, o lo son muy "particularmente". Entre ellas pueden citarse la falta de voluntad política; los cambios políticos entre el tiempo que media entre la elaboración, la aprobación y la posible implementación; las escasas reglamentaciones existentes para la legislación aprobada; los múltiples y contradictorios organismos destinados a su aplicación; la escasa especialización de los técnicos para implementarlas; la burocracia existente en la administración pública, general a todos los niveles de la misma y a todos los países de la región. Aún no se han visto resultados positivos de las Reformas del Estado en la disminución de la burocracia y en garantizar mejor calidad en los servicios que presta el Estado.

También es de destacar que cuando se aplican los instrumentos existentes, se lo hace con muchas limitaciones, o con "contraprestaciones" importantes; deben participar, muchas veces, "gestores" o políticos de turno, o existir organismos "de interpretación" de legislación existente. No es de despreciar el hecho que, acerca de las políticas sobre el suelo urbano, puede realizarse mucho "clientelismo", utilizado por los dirigentes políticos exclusivamente como forma de obtención de votos. Por lo tanto, sectores de bajos ingresos, más o menos organizados, consiguen alguna legislación que los involucre positivamente, pero luego la aplicación de la misma es débil o inexistente.

Políticas estatales: homogeneización y agudización de las contradicciones

Tanto los marcos institucionales como los sistemas de propiedad no son determinantes a la hora de definir las políticas sobre tierra urbana, sino que ello se asocia más directamente a los sectores sociales que están en el gobierno, en cada país; y hasta el particular gobierno de provincia/estado y municipio, y las articulaciones existentes entre gobierno y diferentes sectores de la sociedad civil.

Pareciera que en décadas pasadas había mayores diferencias en términos de la situación político-económica y la ideología dominante en cada uno de los países; hoy también la globalización ha permeado las políticas sobre el mercado de tierras. Se entrecruzan el populismo y/o la izquierda en las administraciones municipales y las políticas neoliberales macro (nacionales e internacionales); entonces, según la correlación de fuerzas en cada momento, en cada país, y hasta diría en cada municipio, surgen políticas específicas y relaciones con el mercado -y los submercados- totalmente diferenciados. En el medio de ello, se ha colocado, en algunos lugares, la cuestión medio ambiental, la preservación, etc.; en otros, los usos rurales.

Las políticas específicas sobre subdivisión, uso y ocupación del suelo -que ha veces se hallan insertas en planes reguladores y otras no- siguen las directrices de décadas pasadas, pero más dirigidas a la polarización, en aquellos países que antes esto no existía. Se produce una mayor homogeneización en la región en este tipo de políticas; ello se hace muy notorio en los instrumentos para subdivisión para los sectores populares: existen "loteos populares" con dimensiones e infraestructura menores que los loteos para el resto de los sectores sociales.

La polarización se hace presente, también, en los instrumentos de políticas específicas para los nuevos usos urbanos asociados a sectores sociales altos y medio-altos, como los clubes de campo y los barrios cerrados. Las políticas neoliberales ¿retroceso o avance real para los sectores de bajos ingresos en el acceso a la tierra? Algunas de las políticas elaboradas hace décadas estaban más dirigidas a los sectores pobres urbanos (como las reformas urbanas), pero no podían implementarse; ahora, pareciera que las políticas son más realistas: por ejemplo, la regularización de todas las situaciones de ocupaciones de tierra.

La flexibilización en la regulación al sector privado puede tener sus impactos positivos, pero también negativos. La "camisa de fuerza" de los planes directores era imposible de sostener y llevaba a una mayor segregación, etc.; pero ¿a qué lleva la flexibilización? En determinados países, todo puede ser posible: construir un edificio de sesenta

pisos donde la infraestructura básica no soporta más que veinte, por ejemplo; o los problemas no estudiados de congestiónamiento, etc., que provocan externalidades importantes. Además, quien puede acceder más a las flexibilizaciones es la población de altos ingresos, que puede gestionar frente a los Concejos Deliberantes Municipales -o hasta niveles más altos- para conseguir la aprobación de normas específicas de flexibilización.

Sectores sociales y política urbana: ¿mayor protagonismo?

Ha aumentado el protagonismo de la población en la definición de las políticas de diferentes formas, fundamentalmente para los sectores altos y medio-altos, como ha ocurrido con las Audiencias públicas en Argentina; en municipios más pequeños, o que han tenido continuidad política, como en Porto Alegre, Brasil, la población toda ha tenido mayor participación que en décadas pasadas. Es necesario estudiar si algunas de estas experiencias podrían ser replicables... Pues, por otro lado, existe un "desconocimiento" de los pobres muy grande; los nuevos pobres no pueden ubicarse en la ciudad. La regularización se da a veces, como en Argentina, para los que ocuparon la tierra hasta cierto momento, después, la "policía urbana", con el consecuente desalojo. La radicación de villas ocurre, en general, bajo ciertos supuestos y requisitos no muy fáciles de alcanzar.

Una de las consecuencias de los cambios en el modelo y el Estado fue la desarticulación de los actores sociales, en particular de los más pobres, respecto de la lucha por el acceso a la tierra urbana. Las dificultades de sobrevivencia en las ciudades, causada por el aumento del desempleo y subempleo y la existencia de los "nuevos pobres", llevan a la población a colocar sus fuerzas a la obtención de los mínimos ingresos que le permitan seguir viviendo. En este contexto, en la década

ALGUNAS REFLEXIONES

SOBRE EL ESTADO Y EL MERCADO DE TIERRAS URBANO

da del '90, muchas veces han quedado en segundo plano las reivindicaciones de suelo y vivienda. Aunque no se puede desconocer que ha habido conflictos y que tanto las Organizaciones No Gubernamentales -ONGs- como asociaciones de barrio o sectores de partidos políticos han contribuido a la movilización de la población pobre para lograr un lugar en la ciudad. En última instancia, ¿quiénes son los beneficiarios de las políticas del Estado en estos últimos años? Es indiscutible que los sectores de altos ingresos y el sector inmobiliario, en particular, se han visto beneficia-

dos por las diversas políticas estatales implementadas: flexibilización de normas; regulación por "excepción"; venta y/o concesiones de tierras fiscales que permiten las grandes intervenciones urbanas, entre otras. Pero también los sectores de más bajos ingresos se ven, de alguna manera y en ciertas coyunturas nacionales o locales más que en otras, beneficiados por la posibilidad de ocupar tierra sin el miedo al desalojo, a través de la implementación de las políticas de regularización (aunque las mismas, en determinadas realidades, puedan significar, justamente, el desalojo). ■

Referencias

- ABREU, H. y RIBEIRO, Luiz César. Debatendo a reforma urbana, Rio de Janeiro, Editorial Fase, 1986.
- ACUÑA, Carlos H y SMITH, William C. "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, IDES, N° 141, Vol.36, abril-junio 1996, págs. 355-389.
- CLICHEVSKY, Nora: Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad. Buenos Aires, Espacio Editora, 1996.
- CLICHEVSKY, Nora: Tierra fiscal y regularización urbana, Buenos Aires, Informe de Investigación, 1991.
- HARDY, Jorge BASALDUA, Raúl y MORENO, Oscar. Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en América del Sur, Buenos Aires, CEUR, Instituto Di Tella, diciembre de 1968.
- KOWARICK, Lucio: As lutas sociais e a cidade. Sao Paulo, CEDEC, Paz e Terra, UNRISID, 1988.
- MELO, Marcus André de y DE MOURA, Alexandrina S. "Políticas públicas urbanas no Brasil: Uma análise dos Projetos do Banco Mundial" en Planejamento e políticas públicas, N° 4, dezembro de 1990, págs. 99 a 126.
- BARRETO Mena, Helena. Maltratada e maltratada. A intervencao da Prefeitura de Sao Paulo para regularizacao da periferia da cidade após a Lei Lehman, mimeo, San Pablo, 1990.
- Prefeitura do Municipio de Sao Paulo: Plano Diretor de Sao Paulo, perfil e procedimentos para discussao. Sao Paulo, Editorial Sao Paulo para todos, S/ F.
- PUCHALA, Rosa Maria: Por uma visao estratégica dos instrumentos urbanísticos-Questao de Limiares, Pós.R.Prog. Pós-Grad. Arq. Urb. FAUUSP, Sao Paulo, N° 5, abril 1995, págs. 157-166.
- ROLNIK, Raquel: Cidade legal e cidade clandestina: os limites da legalidades urbana, Sao Paulo, mimeo, 1991.
- ROLNIK et al. "Plano Director e Constitucao Federal", en Sao paulo, Crise e Mudanca, Sao Paulo, Brasiliense, 1990, págs. 190-195.
- SCHEINGART, Martha. Los productos del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México, México, El Colegio de México, 1989.
- SMOLKA, Martin. "Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema" en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XV, N° 60, dic. 1981.
- VELÁZQUEZ, Fabio. La Reforma Urbana en Colombia: un parto doloroso pero necesario, Bogotá, mimeo, 1990.