

EL MERCADO DE TIERRAS URBANAS EN EL SALVADOR: DIAGNOSTICO Y OPCIONES AL ALCANCE DEL ESTADO*

RICHARD WILLIG**

Reconocemos que la intervención del Estado en el mercado de tierras urbanas es un tema sumamente controvertido en estos años. La tierra urbana es una fuente de riqueza para un grupo importante. Además, la tierra es parte integral de un conjunto de bienes raíces que constituyen una fuente de ingresos para un estrato mayor de rentistas grandes y pequeños. Sin duda, también, los esfuerzos de reforma agraria han despertado temores que la expropiación sea aplicada a la tierra urbana.

Por ser tema de tanta polémica, cualquier observación podría ser interpretada negativamente o incorrectamente. Sin embargo nos proponemos correr el riesgo por dos realidades que se nos imponen como supuestos: 1) la tierra urbana es un bien de oferta limitada necesitado por toda la población urbana; 2) la presión sobre la tierra es inevitable, tanto por el aumento de la población como por la competencia entre los diversos usos mediante la cual se va formando la distribución espacial de los usos de suelo y 3) la tierra es punto de entrada para cualquier intento de ordenar el crecimiento urbano en beneficio del conjunto de la población.

Desde el inicio es importante destacar que la idea de un mercado libre en tierras urbanas es ficticia. La tierra adquiere valor por medio de la infraestructura puesta por el Estado: vías, redes de agua y alcantarillado, y diversos servicios de mantención. El dueño de la tierra también es beneficiario de patrones de crecimiento físico cercano y un crecimiento general de la población. En un mercado por sí intervenido, el Estado, y también la sociedad en sí, son participantes desde un comienzo.

El interrogante general, entonces, no es si el Estado debe o no intervenir en el mercado de tierras urbanas: el Estado es por sí una parte y un determinante de ello. El interrogante es: **¿Qué forma, o qué combinación de instrumentos deberá definir la intervención estatal, y para alcanzar qué fines?**

Del interrogante general surgen dos respuestas: una optimista y otra pesimista. La respuesta optimista es que **existe una variedad de medidas técnicamente factibles de realizar dentro de las líneas de la política estatal contemporánea de El Salvador.** Estas medidas pueden contribuir a ordenar mejor el crecimiento urbano, aumentar la eficacia de los gastos gubernamentales y por lo tanto mejorar la calidad de vida de todo los habitantes. **La respuesta negativa es que las medidas factibles, aunque se añadiesen algunos programas de reforma, no solucionarán los problemas de especulación, altos precios, e inflación en el mercado de tierras que afectan el costo de vida de las clases medias y bajas y que dificultan los**

* La versión preliminar de este ensayo fue preparado para la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima y para la primera reunión del Grupo de Trabajo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

** Ph. D. en Planificación Urbana y Regional, Universidad de California, Berkeley; profesor en la Universidad de California, Riverside (1973-77); miembro de la Junta Directiva, Sociedad Interamericana de Planificación. En El Salvador ha sido consultor del Gobierno Central en asuntos urbanos y profesor visitante en la Universidad Nacional.

programas estatales de vivienda popular y de equipamiento urbano. La intervención del Estado se enmarca en un contexto de toma de decisiones que básicamente es del sector privado, de una oferta de tierra limitada por patrones geográficos y de tenencia de la tierra, de un déficit de infraestructura acumulada durante muchos años, y de una capacidad baja de compra de parte de las mayorías. Tales factores, que son en gran parte reflejo de la estructura económica y política del país, tienden a limitar la profundidad del impacto de cualquier política estatal factible.

Estas respuestas provienen de un análisis de la experiencia latinoamericana con mecanismo de control y de una evaluación de la experiencia europea y norteamericana con medida de intervención.

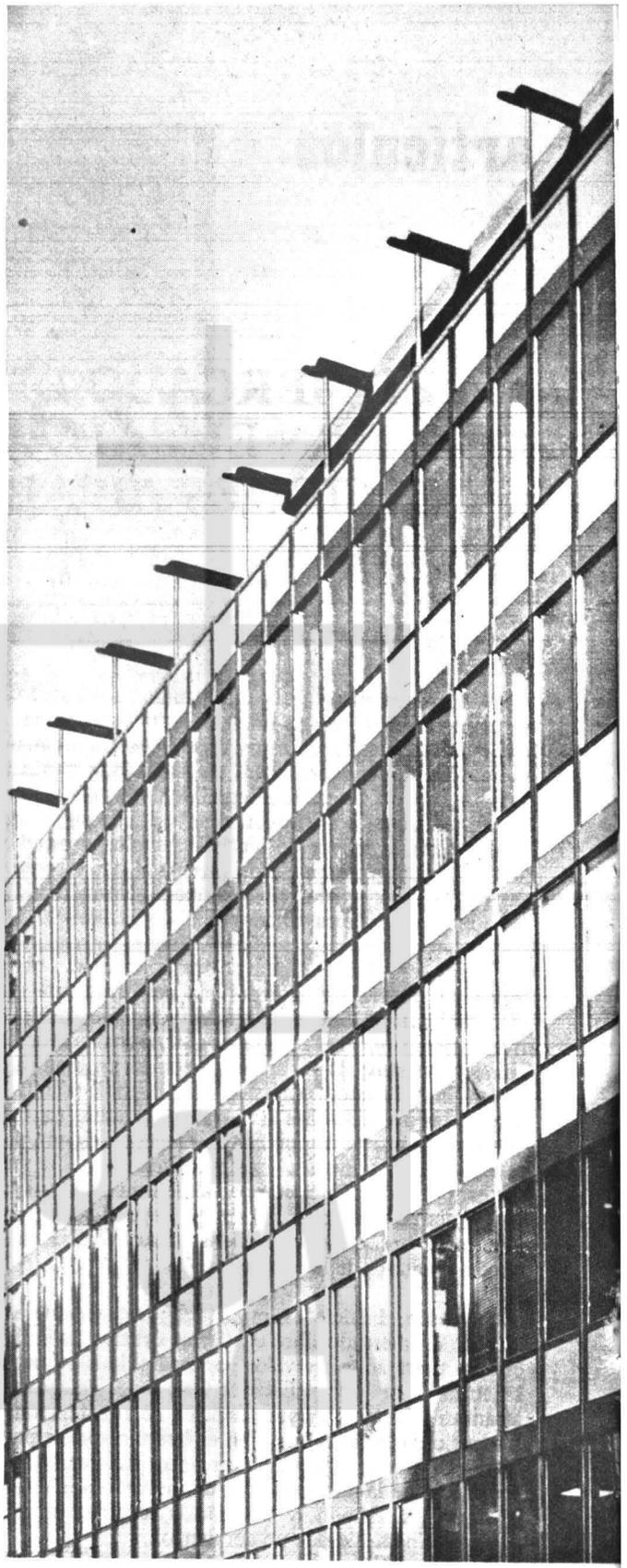
En esta ponencia se analizarán algunas de las características principales del mercado de tierras urbanas y algunas tendencias en su comportamiento. Este diagnóstico breve nos ayudará en la evaluación de las opciones generales y las medidas más concretas que el gobierno de El Salvador podría realizar.

I. CARACTERISTICAS DEL MERCADO DE TIERRA URBANA.

Para fines de diagnóstico, es necesario destacar la carencia de estudios profundos sobre el mercado de tierra urbana en El Salvador. Como punto de entrada, entonces utilizaremos el excelente y voluminoso estudio integral, **La Vivienda Popular Urbana en El Salvador (1976)** realizada por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima. Empleamos, también, algunos hechos generalmente reconocidos, y relaciones cualitativas y de causa-efecto en un modelo relativamente simple del mercado de tierras.

1. Presión sobre la tierra por el crecimiento de la población urbana (lado de demanda por tierras). El problema agudo de crecimiento urbano está concentrado en San Salvador. Considerando el crecimiento pasado y su proyección, se estimó en el Estudio Metroplan 80 que en 1990 casi la tercera parte de la población nacional, 1.800.000 personas, estará localizada en la región metropolitana.

Las proyecciones, sin embargo, podrían ser demasiado bajas. Es de notar que, hasta la fecha, el crecimiento urbano ha sido acompañado por unas bajas relativamente lentas en la proporción de la población nacional en zonas rurales. En 1970 el 61 o/o de la población era rural, una tasa elevada en Améri-



ca Latina, y se estima que en 1980 esta cifra será el 57.6 o/o. En los años ochenta se podría experimentar un aumento aún mayor en la población urbana que el visto en el pasado.

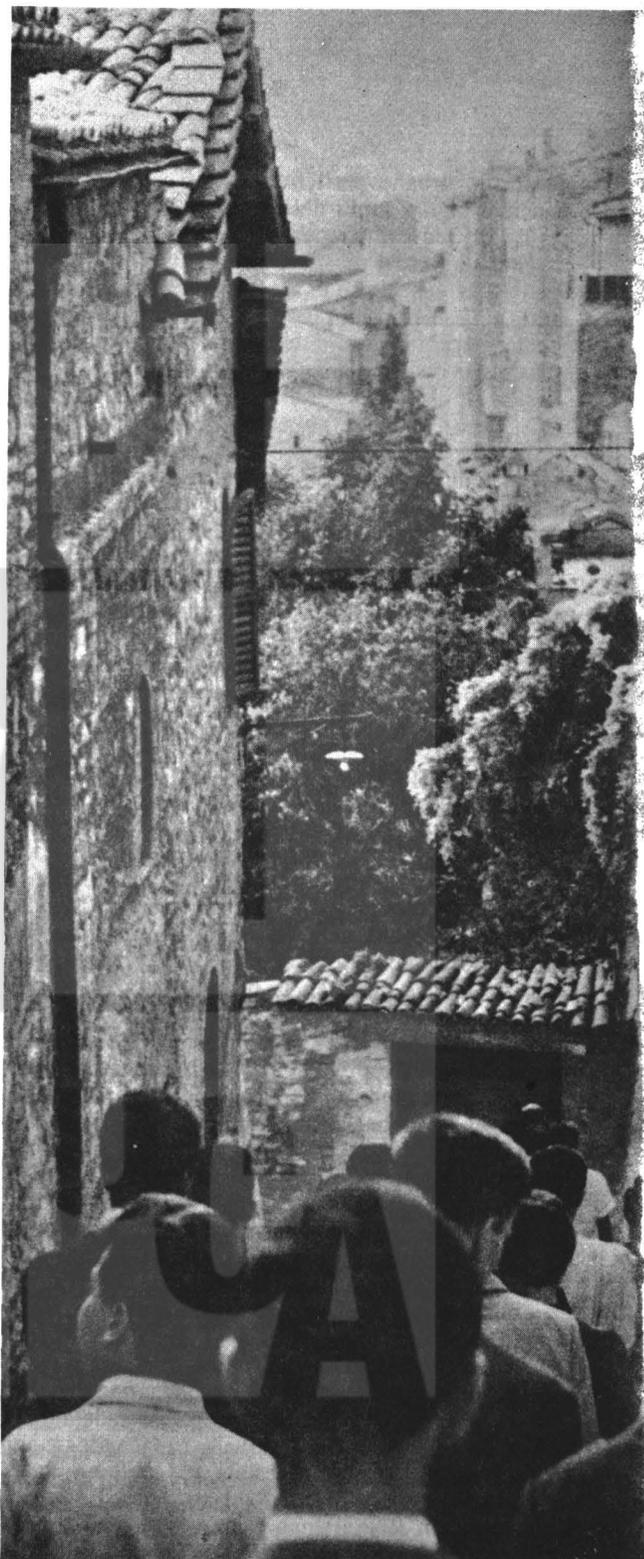
Cada habitante necesita espacio para vivir: el aumento de población se traduce en demanda para tierras urbanas. El crecimiento de la post-guerra, además, surgió sobre una base de ocupación muy densa: la gran mayoría de las familias vivían en unidades de una sola habitación. El crecimiento de la clase media y una cierta modernización en la estructura productiva han inducido una apariencia de explosión en el espacio urbano. El cambio ha sido más que demográfico: cambios cualitativos en la demanda de espacio han aumentado aún más la presión para la incorporación de nuevas tierras urbanas.

2. Factores limitantes en el crecimiento de tierras urbanas (lado de oferta). Se pueden identificar dos factores, ampliamente reconocidos pero tal vez no muy bien documentados, que limitan la oferta de tierras en un mercado privado. Uno es el factor geográfico: obstaculización de un crecimiento en extensión por el volcán de San Salvador, por tierras pendientes, y por tierras de muchas quebradas dentro de las 10 municipalidades centrales; San Salvador no es una ciudad favorecida por su localización en un plano que permita una extensión fácil.

Un segundo factor es la concentración en la tenencia de la tierra, el cual tiene su raíz en los cambios en la estructura productiva agrícola del siglo pasado. A modo de hipótesis, se podría afirmar que tal concentración por un lado ha facilitado una retención de tierras del desarrollo urbano hasta que los precios asuman niveles muy elevados, y por otro lado ha contribuido a limitar la capacidad del Gobierno a intervenir en favor de una planificación y reglamentación más efectiva.

3. En el papel Regulador del Gobierno Nacional entre Oferta y Demanda. Podemos analizar someramente el papel del gobierno nacional en tres vertientes: 1) con respecto a las relaciones generales entre oferta y demanda; 2) por su papel en relación con los proyectos específicos de conversión de tierras de uso rural a uso urbano; y 3) por su prioridad para inversiones en infraestructura urbana con relación a las demás necesidades de inversión.

Respecto a la primer vertiente, el gobierno nacional ha demostrado poca conciencia o preocupación con relación general entre oferta y demanda. En términos de infraestructura, el énfasis en vías inter-urbanas, mientras sí contribuyen a abrir nuevas áreas para urbanización, no se dirigen conscientemente hacia una mayor apertura de tierras para



II. CONSECUENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES DE UN MERCADO ESTRECHO DE TIERRAS URBANAS.

desarrollo urbano periférico. Otros proyectos tienen más bien a suplir deficiencias en áreas ya desarrolladas: reducir congestionamiento de tráfico, o extender servicios de agua, alcantarillado, aguas lluvias y pavimentación a áreas carecientes. Por otro lado, el Gobierno ha restringido la oferta de tierras mediante prohibiciones de desarrollo urbano en amplias zonas de la región metropolitana.

Con relación a proyectos de desarrollo urbano del sector privado, el Gobierno, casi por definición, no ha tenido influencia significativa en las colonias ilegales. En el sector llamado "formal" de vivienda, el Gobierno ha estimulado ampliamente proyectos destinados para consumidores de clases media y alta, pero ejerciendo una influencia generalmente marginal en su diseño y localización. En estas actividades, tal como en las otras, el Gobierno en general ha carecido en la práctica de un marco de crecimiento urbano, a pesar de las numerosas recomendaciones de Metroplan 80.

Con respecto a sus prioridades de inversión, el énfasis principal ha sido la modernización de la estructura productiva, y en el área social de la educación. Sin cuestionar estas prioridades, hay dos oportunidades para aumentar el papel del Gobierno en el mercado de tierras y crecimiento urbano: 1) la inversión en planificación es relativamente modesta: el Estado tiene el potencial de economizar mucho más de lo que gasta en la planificación por la eficiencia de inversiones bien programadas. 2) existen mecanismos para captar una parte de la plusvalía generada por las propias inversiones en infraestructura. De este modo, el Gobierno podría financiar inversiones adicionales destinadas a abrir el mercado de tierras periféricas (y prestar mejores servicios), sin modificar sus prioridades de inversión.

En resumen, San Salvador y en menor grado las demás ciudades principales del país, enfrentan una presión de demanda muy elevada sobre una tierra que impone por una parte obstáculos geográficos y por otra una tenencia de tierra concentrada. Como consecuencia se encuentra desorden en el crecimiento urbano y un mercado estrecho de tierras urbanas, condiciones que son más serias cada año. A pesar de contar con profesionales capacitados y con información y técnica accesible, el Gobierno nacional todavía no ha enfrentado el problema. En la próxima sección se examinan algunas de las consecuencias económicas y sociales de estas condiciones.

A. Especulación.

El tema de especulación en tierras urbanas es sumamente difícil de estudiar, no solamente en la definición teórica y práctica del fenómeno, sino también en la expresión empírica de la teoría. Para fines de esta discusión, se considera la especulación como la de dejar de vender o desarrollar una propiedad en espera de un precio futuro que permita una ganancia sobre el capital invertido sustancialmente por encima de inversiones alternativas. Es decir que el propietario reconoce un conjunto de elementos muy favorables (como la seguridad del crecimiento urbano, el costo bajo de retener la tierra del mercado, y su libertad de vender) y supone que otros propietarios, reconociendo igualmente las ventajas, se comportarán en la misma forma. Por consiguiente no es necesario un monopolio en la propiedad de la tierra, sino un comportamiento similar de muchos basado en expectativas similares sobre el futuro. La consecuencia (entre otras consecuencias y causas) es el desarrollo periférico muy irregular acompañado por el mantenimiento de zonas, a veces extensas, sin desarrollar dentro del área urbanizada o próxima a la misma.

Dentro de este proceso general de especulación existen procesos menores. Uno es la compra de tierras en anticipación de una ganancia, o una alza muy grande de valor, en un plazo corto o mediano. De este modo se manifiesta la compra en espera de inversiones del Estado, la compra para lotificar y/o urbanizar, y la compra en espera del crecimiento urbano para luego vender a otro intermediario.

Como en muchos otros países, el crecimiento periférico en el espacio de San Salvador, en propiedad privada, es muy estratificado según la clase social a la cual generalmente se destina la propiedad. A modo de hipótesis, entonces, podríamos identificar submercados de tierra urbana periférica destinados a los estratos alto, medio y bajo.

En estos términos nos encontramos con una situación que asombra: hasta hace poco los precios de venta de los lotes, por metro cuadrado, tendieron a ser similares para los estratos altos, medios y bajos. Sin embargo, los lotes destinados a las llamadas "colonias ilegales" tienen poca o ninguna infraestructura, poseen clima y topografía menos favorables y, por supuesto, no se encuentran dentro las zonas de mayor prestigio y mejores servicios públicos.



Para las clases media, alta-media, y alta se encuentra una salida apoyada por el Estado para pagar los costos de especulación en tierras: la extensión del crédito bancario. Se aumenta la capacidad de pago en un sentido real y en otro sentido ficticio, mediante una extensión de plazos de pago de los préstamos. Desde plazos de 4-7 años hasta 20 años, con los precios actuales de vivienda se aumenta los plazos hasta veinte años.

Para la clase media, entonces, se encuentran "soluciones" al problema de inflación en los valores de tierra urbana. La solución financiera es acompañada con la aparición de lotes de extensión más pequeña. Agotada esta solución, se puede esperar la emergencia de más urbanizaciones en condominio y edificios de apartamentos en venta de propiedad horizontal. Para la clase baja, con su capacidad mucho más estrecha de pago, la especulación en tierra urbana es mucho más que otro componente de un alto costo de vida: constituye elemento clave en la situación habitacional.

B. Límites a la válvula de escape: las colonias populares periféricas.

El estudio de Vivienda Popular Urbana en El Salvador (p. XVII) nos señala que casi dos terceras partes de la población de las ciudades principales vive en tres tipos de vivienda popular. De este estrato, aproximadamente el 11 o/o vive en los tugurios, concentrados en las barrancas dispersadas en el área

metropolitana y en terrenos municipales limitados. La cantidad mayor el 58 o/o, reside en mesones, generalmente conjuntos de unidades de alquiler de un solo cuarto con servicios en común. La tercera opción a la clase baja, que abarca el 31 o/o, es la "colonia ilegal", generalmente un lote comprado, alquilado, o arrendado con promesa de venta, que tiene una casa encima. Es importante recalcar que estos "submercados de vivienda" están estrechamente vinculados: constituyen las opciones habitacionales para la clase baja. Cada submercado ofrece mucha variación en precios y comodidad, y se observa mucho movimiento entre los diferentes tipos de vivienda.

Dentro de este contexto, encontramos que los tugurios y mesones tienen obstáculos muy importantes para su crecimiento: geográficos (falta de terrenos inferiores sin ocupación), ecológicos (proximidad a estratos sociales superiores), institucionales (son ilegales), y económicos (falta de capacidad adquisitiva y ocupación de sitios céntricos de alto valor). Como consecuencia, la opción mayor para absorber el crecimiento de población ha sido la colonia ilegal.

La colonia ilegal, entonces, constituye la **válvula de escape** habitacional y espacial para una población urbana en crecimiento. Esta opción no encuentra los obstáculos contundentes de índole geográfica, ecológico-social, institucional, y económico que caracterizan al mesón y al tugurio.

Dentro de las fuertes limitantes económicas y políticas del sistema actual, la colonia ilegal podría representar la mejor opción conocida por la experiencia nacional. Es potencialmente viable. Es viable, porque de hecho puede funcionar dentro de los procesos de mercado, y reconoce los recursos muy limitados de la clase baja para participar en ellos. Pero decimos "potencial" porque la opción sufre importantes obstáculos en su buen funcionamiento, tanto por el lado del funcionamiento del mercado de tierras, como por el lado del propio gobierno central.

En principio, el desarrollo progresivo periférico es un proceso de adquisición de tierra, edificación de casa, adquisición de servicios de infraestructura, y mejoramiento ambiental que se ajusta en tiempo y nivel a los recursos de la familia. El programa de la Fundación de Vivienda Mínima puede verse como un esfuerzo de racionalizar este proceso con medios financieros y de organización. Por este proceso se satisface una necesidad básica, se incorporan nuevas viviendas para acomodar el crecimiento de la población, y la familia popular puede adquirir un bien de capital que aumenta en valor con el tiempo.

Dentro de este contexto, el precio de la tierra ha llegado a constituir tal vez el principal obstáculo al buen funcionamiento de este proceso. Se encuentra con la contradicción de que el precio de un lote periférico, sin urbanización, ha tenido un precio cerca de ₡ 2.000.00 (\$ 800.00), que ha representado más que el precio de un lote urbanizado con servicio sanitario en los programas de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima. Esta contradicción, el contraste entre el lotificador y la Fundación, ambos funcionando dentro del sistema de mercado, nos proporciona una indicación de las ganancias percibidas por el solo procedimiento de vender un predio grande en la forma de lotes pequeños.

Aun los programas eficientes, aprovechando economías de escala realizados por la Fundación, pierden eficacia cada año frente a la especulación en tierras urbanas. En los últimos tres años los precios de tierra pagados por la Fundación han aumentado en más de 250 o/o, lo que significa un porcentaje acumulado de aumento de 40 o/o por año. Esto significa que, cada año, un porcentaje mayor de población carece de capacidad de pago efectivo para optar por esta solución, o aun para la solución menor de lote con servicio. Significa, también, un impulso hacia la compra de tierras rurales, alejadas más bien de la región metropolitana, o de ir a ciudades menores donde la necesidad es menos urgente.



Creemos, sin embargo, que el impacto del mercado de tierras periféricas se extiende mucho más allá que las familias que optan por esta solución. Los precios elevados no sólo limitan el grado de aceptación de esta solución, sino que aumentan la demanda y presión sobre las formas "inferiores" de vivienda: el mesón y el tugurio. La eficacia de la válvula de escape y del desarrollo progresivo se encuentra disminuida.

La dificultad en salir al barrio periférico se manifiesta en el hacinamiento creciente de tugurios en las tierras; las lluvias, cada año, destruyen más champas conscientemente edificadas en terrenos pendientes por falta de sitios alternativos y mejores. El número de mesones aumenta cada año, a pesar de su eliminación masiva por medio de incendio, terremoto, renovación y expansión del centro comercial. Debido a la interdependencia entre los tres submercados, el alto costo del desarrollo progresivo aumenta el costo y las malas condiciones de vida en los submercados alternativos.

En términos institucionales, los tres submercados son ilegales: el tugurio por las invasiones que le caracterizan; el mesón por las mejoras (mantención, básicamente) y las conversiones; y la colonia ilegal por falta de infraestructura y aprobación estatal. Una consecuencia es la escasa y tardía dotación de servicios de infraestructura, pues sería una anomalía si el Estado estuviera premiando las actividades habitacionales ilegales con servicios más amplios. Otra consecuencia es la falta de reglamentación de contratos y procedimientos lesivos de venta y alquiler de tierras y unidades habitacionales.

En otras palabras, existe una especie de mercado negro generalizado en la vivienda popular. Es posible que en el fondo de los reglamentos vigentes existan valores deseables; que la vivienda no se ubique en quebradas, que el mesón desaparezca con el tiempo, que el lotificador periférico instale la infraestructura necesaria. Pero la realidad es que los reglamentos no reflejan la capacidad adquisitiva, ni incluyen los subsidios fuertes que serían necesarios para que la población pueda participar en un mercado de vivienda que el Estado considere aceptable. La ley, al contrario, tiende a limitar la oferta y elevar los precios. Mediante una reglamentación que, en apariencia, favorece al consumidor legislando un nivel mejor de oferta, se termina por dar incentivos a una gran gama de propietarios que imponen condiciones de venta y alquiler muy desventajosas al consumidor.

Visto en ángulo optimista y dentro de un enfoque económico conservador, se podría afirmar que el funcionamiento del mercado ha respondido al crecimiento urbano con un aumento grande en nuevas zonas de construcción. Es poca la gente que vive en las calles por falta de vivienda. El proceso de desarrollo progresivo ha tenido un papel importante.

¿Está el vaso, entonces, medio lleno o medio vacío? Un indicador es que, a pesar del crecimiento económico y de todo los esfuerzos y programas, el número de habitantes por unidad habitacional aumentó ligeramente entre los censos nacionales de 1961 y 1971. Además, se puede señalar una variedad de medidas al alcance del Estado —posibilidades no aprovechadas— que podrían aumentar las tierras disponibles para el desarrollo progresivo, con las cuales se podría mejorar el funcionamiento de la válvula de escape por el desarrollo progresivo, y reducir la presión en los tres submercados de vivienda.

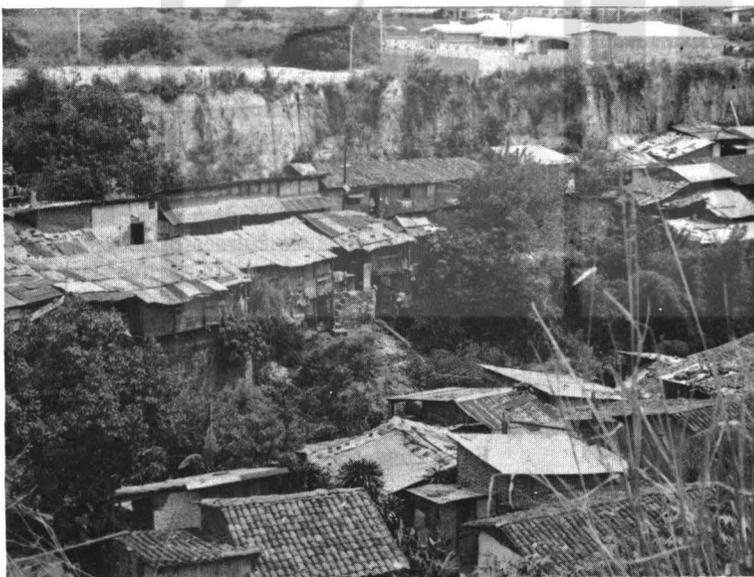
III. FORMAS DE PARTICIPACION ESTATAL EN EL MERCADO DE TIERRAS.

Para fines de esta discusión, se identifican tres formas de participación del Estado en el mercado de tierras urbanas: 1) planificación, con énfasis en los usos del suelo; 2) medidas financieras que, frecuentemente, constituyen esfuerzos de extraer del propietario una proporción del incremento en el valor del suelo; y 3) participación directa del Estado como propietario de la tierra o como inversionista en mejoras.

Los esfuerzos de un Gobierno de influir en un mercado, principalmente privado, son muy complejos. Frecuentemente los impactos son indirectos y los resultados son muy diferentes de las expectativas. Para sintetizar algunos de estos impactos, utilizamos los resultados de un estudio dirigido por Max Neutze sobre la experiencia en política de tierras urbanas en cinco países: Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia, Holanda y Suecia (*Journal of Social Policy*, Vol. 4, 1975, pág. 225-242).

El control del crecimiento mediante la planificación, típicamente exige una solución o permiso para desarrollar un terreno, con indicaciones que el proyecto trae beneficios netos para la comunidad en general. Este procedimiento es esencialmente negativo: permite al Estado rechazar un proyecto propuesto, y no incentiva planes concretos considerados deseables. Por consiguiente, el impacto usual de los controles es de restringir la oferta de tierras para el desarrollo urbano, lo que tiende a contribuir a un alza en el precio de mercado.

Existe mucha variación entre las medidas financieras de los países. Parece que, en El Salvador, la tasa de impuestos sobre la propiedad es muy baja



en comparación con otros países como Estados Unidos y Australia. El costo bajo de mantener tierra potencialmente urbana, sin desarrollo, constituye un incentivo para la especulación. Desde Henry George se han encontrado muchas propuestas de adoptar un impuesto sustancial sobre terrenos baldíos. Neutze sostiene que tal impuesto sí puede lograr una reducción en el valor de la tierra, pero no afectaría una baja ni en el aumento proporcional que se pueda atribuir al desarrollo urbano, ni en la tasa de ganancia percibida mediante la especulación.

En Gran Bretaña se intentó en 1947 y en 1967 establecer un impuesto elevado sobre el aumento en valor de la tierra, impuesto que se podrá atribuir al permiso estatal para desarrollarla. En 1947 el impuesto fue de 100 o/o y en 1967 de 40 o/o. En ambos casos, muchos propietarios negaron desarrollar su propiedad, y en cada caso la ley fue derogada con un cambio de gobierno. En algunos países de Asia, se impone un impuesto sobre tierras baldías después de un cierto período de haber sido designadas aptas para desarrollo.

La participación directa del Estado tiene otro carácter, pues no depende de la iniciativa privada. La coordinación de los organismos del propio Estado ha sido uno de los principales problemas con este enfoque.

Los cinco países estudiados tienen programas importantes de participación directa. En los Estados Unidos el gobierno compra, planifica y vende tierras para renovación urbana. Gran Bretaña y Australia tienen programas estatales para ciudades nuevas. En Holanda y Suecia los gobiernos municipales tienen responsabilidad de dos tercios en la actividad que desarrolla la tierra urbana. El propósito principal de esta participación directa estatal es de asegurar una oferta de tierra a bajo costo para la vivienda de bajo costo.

IV. PROFUNDIDAD DE INTERVENCION.

Es útil organizar y comparar los mecanismos alternativos y complementarios de participación estatal en el mercado de tierras y el patrón de usos del suelo en el crecimiento urbano. En esta sección se estratifica la forma de intervención (planificación, financiamiento, participación directa), según tendencias, en su nivel de profundidad y complejidad técnica y política.

En este sentido, específicamente técnico, se pueden identificar dos niveles diferentes. Uno corresponde a la actividad dentro del gobierno. Ejemplos de actividad, en este nivel, serían la coordinación de las inversiones del Estado mediante procedimientos

de programación y presupuesto, o los programas de vivienda de IVU.

Otro nivel corresponde a programas estatales que tienen objetivos centrales de influir en un flujo de decisiones, principalmente, del sector privado. Ejemplos de esta actividad son la zonificación o la localización de obras de infraestructura para estimular la conversión de tierras rurales a usos urbanos. Este nivel, que denominamos "proyección hacia afuera" implica no solamente la coordinación estatal, sino también la influencia en el comportamiento de un sector fuera del control directo del Estado. En el primer ejemplo la "proyección hacia afuera" implica hacer cumplir una ley, y en el segundo ejemplo, significa la creación de una estructura de incentivos.

En otra comparación, principalmente política, se puede distinguir entre: a) un nivel esencialmente de racionalización administrativa, que según pautas existentes denominamos "administración y coordinación", y b) un nivel que involucra nueva legislación, controversia y conflicto político, y posibles procesos de concientización y movilización de la opinión pública, en un nivel que denominamos "reforma". Ejemplos del primer nivel son el análisis de paquetes de inversiones estatales, según la zona de la periferia urbana en la cual están localizadas, o ajustes en los reglamentos de lotificación. Ejemplos del segundo nivel podrían ser la reorganización para lograr la unificación entre la planificación central del Estado y los programas ejecutados por instituciones autónomas; o la introducción de un nuevo programa de valorización (financiamiento de obras de infraestructura urbana mediante un impuesto sobre el valor creado por ellas).

Estas comparaciones se encuentran resumidas en el siguiente cuadro:

	POLITICO	
TECNICO	Administración y Coordinación	Reforma
GOBIERNO	1 Coordinar la programación de obras de infraestructura	2 Infraestructura y planificación de apoyo a la "colonia ilegal"
PROYECCION HACIA AFUERA.	2 Zonificación Metropolitana.	3 Banco de Tierras Urbanas. Valorización.

En el cuadro se identifican tres niveles hipoté-



ticos de complejidad técnica-política. El menos complejo sería la coordinación estatal de sus propias actividades. Un segundo nivel involucra cambios significativos y controversiales no solamente en la toma de decisiones estatales, sino también en los esfuerzos de influir sobre el sector privado.

Finalmente, en el Cuadro Resumen se presentan los mecanismos de participación estratificados, según su forma y según los niveles de profundidad (ver el cuadro). En este cuadro se incluye, esquemáticamente, una identificación de los impactos acumulados de las formas y los niveles, cuando se los combinan.

V. ALGUNAS ESTRATEGIAS DE PARTICIPACION ESTATAL CONSCIENTE.

Considero el diagnóstico general anterior y el rango relativo limitado de opciones factibles al Estado, se pueden identificar algunas políticas generales:

1. Ordenar el crecimiento urbano para aumentar la eficiencia de las inversiones del Estado mediante una mejor planificación, reglamentación y coordinación de la marcha de los programas estatales.
2. Ampliar la oferta en el mercado de tierras para acomodarlo al crecimiento poblacional y suavizar la inflación en los precios de tierra, mediante políticas de aumento y localización de la infraestructura física periférica.
3. Establecer un banco de tierras urbanas para aumentar y guiar el proceso de desarrollo progresivo, mediante la compra anticipada de tierras y la urbanización planificada de las mismas.

Sin embargo, creemos que no es suficiente pensar en políticas sino en **estrategias** que combinen varios mecanismos para objetivos bien claros de intervención y participación estatal.

Para fines de esta discusión, se considera que una estrategia debería combinar medidas de **planificación, financiamiento y participación directa**. Son varias las justificaciones: 1) La complejidad de los problemas es tal que casi todo esfuerzo eficaz necesitaría un elemento de participación directa del Estado; la reglamentación básicamente negativa es insuficiente para orientar la marcha del mercado y el ritmo de inversiones privadas. 2) La magnitud de los problemas sugiere que algunos programas, estratégicamente seleccionados por su impacto en problemas críticos para objetivos claros, deberían ser aumentados. Dadas las prioridades estatales existentes, concentradas en otros sectores, sería importante buscar un mecanismo financiero para aumentar los recursos disponibles. 3) Seleccionar, entre mecanismos financieros, las alternativas viables y posibles, considerando los efectos distributivos y multiplicadores en el mismo mercado de tierras y expansión urbana, para cumplir así una doble función de fuente de ingresos y estímulo de inversión privada. 4) Es probable que una estrategia concebida de esta manera involucre no solamente mecanismos más fáciles de racionalización administrativa, sino que también requiera algunos elementos de reforma para lograr la "proyección hacia afuera". 5) Cualquier medida de reglamentación del sector privado por la vía legal, debería tener procedimientos, personal, y apoyo político suficientes para lograr el cumplimiento del reglamento.

En los párrafos siguientes se identifican algunas estrategias apuntadas a los problemas identificados en el diagnóstico.

Estrategia uno. Apertura del mercado para tierras urbanas de crecimiento en extensión.

Los objetivos principales de esta estrategia serán de reducir la tasa de inflación en los precios de tierra y de aumentar su disponibilidad para el crecimiento actual y futuro de la ciudad. Los mecanismos principales son tres: 1) aumento notorio en las tasas impositivas de terrenos baldíos a) dentro de zonas ya desarrolladas y b) dentro de zonas aptas para el crecimiento futuro de la ciudad; 2) asignación del ingreso de estos impuestos para un aumento de infraestructura que sirva y estimule la conversión de tierras rurales a tierras urbanas; y 3) una planificación que controle, sin poner demasiada restricción, el crecimiento mediante una zonificación apropiada.

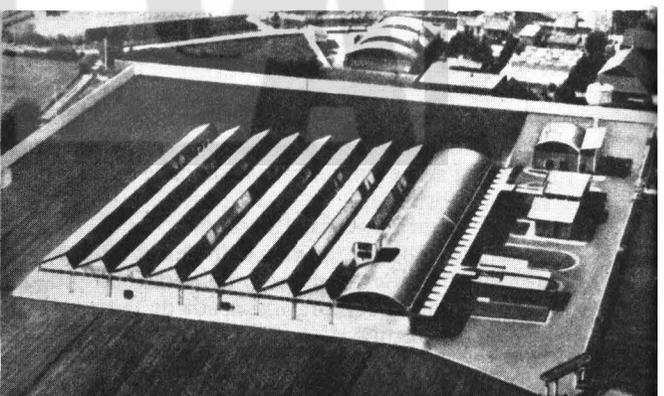
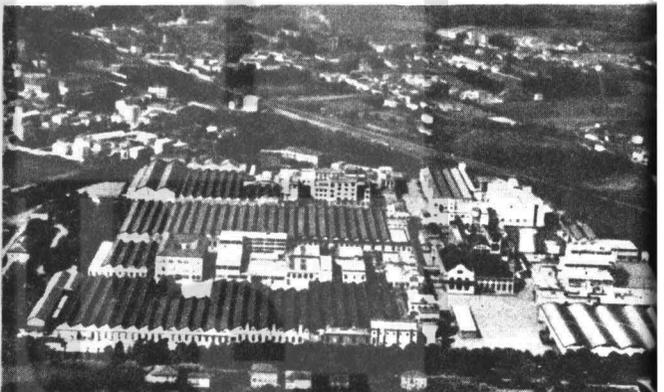
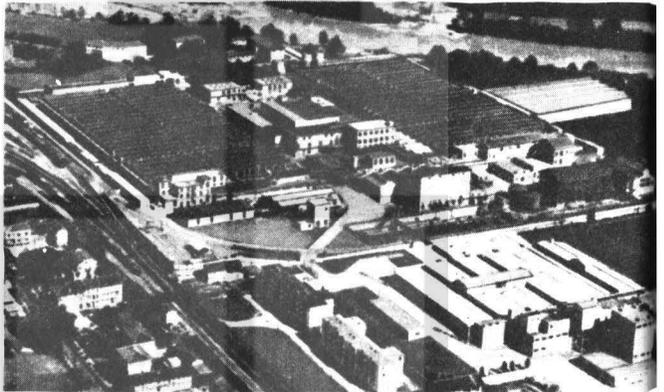
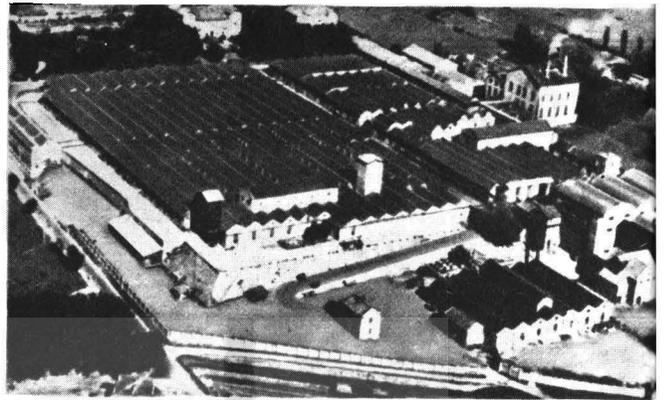
Esta estrategia propone dinamizar el mercado privado, con incentivos positivos y negativos y con un mínimo de control que se destina a evitar los costos más elevados de un mercado más libre.

Pero la misma lógica de un mercado libre implica que el propio gobierno central estaría creando aumentos elevados en los precios de tierra periférica, por medio de sus gastos en infraestructura, sin medidas apropiadas para que los valores inducidos por él sean devueltos a los usuarios o a la sociedad en general.

Estrategia dos: Control del proceso de parcelación en el crecimiento urbano.

Los objetivos de esta estrategia serán de reducir los costos públicos asociados con una parcelación sin planificación, estimular una mayor parcelación para las capas populares, y aumentar la dotación de servicios y espacios públicos para así aumentar la calidad de vida en los asentamientos.

Los mecanismos principales serán: 1) una reducción drástica en el nivel de dotación de infraestructura exigida en la ley para faccionadores de lotes para estratos populares; 2) un aumento drástico en la vigilancia y en las sanciones al no cumplir con la ley con respecto a parcelaciones; y 3) un programa aumentado de infraestructura estatal para nuevas urbanizaciones y para la rehabilitación de áreas existentes.



La orientación de esta estrategia no es castigar al lotificador, lo que en el fondo es castigo al comprador. El propósito es velar para que el proceso sea mucho más ordenado, así se reduciría el costo por unidad de servicios públicos y por tanto se aumentaría el servicio por colón gastado. La ganancia al lotificador es tan grande que las exigencias no significarán una pérdida muy significativa, **siempre que se le obligue a cumplir con la ley**. Por otro lado, el Estado podría ayudar en la parcelación con asesoramiento en la planificación y, por ejemplo, en la preparación de vías de acceso inmediato para autobuses, de esta manera se valoriza la propiedad a la vez que se exige la reservación de espacios públicos.

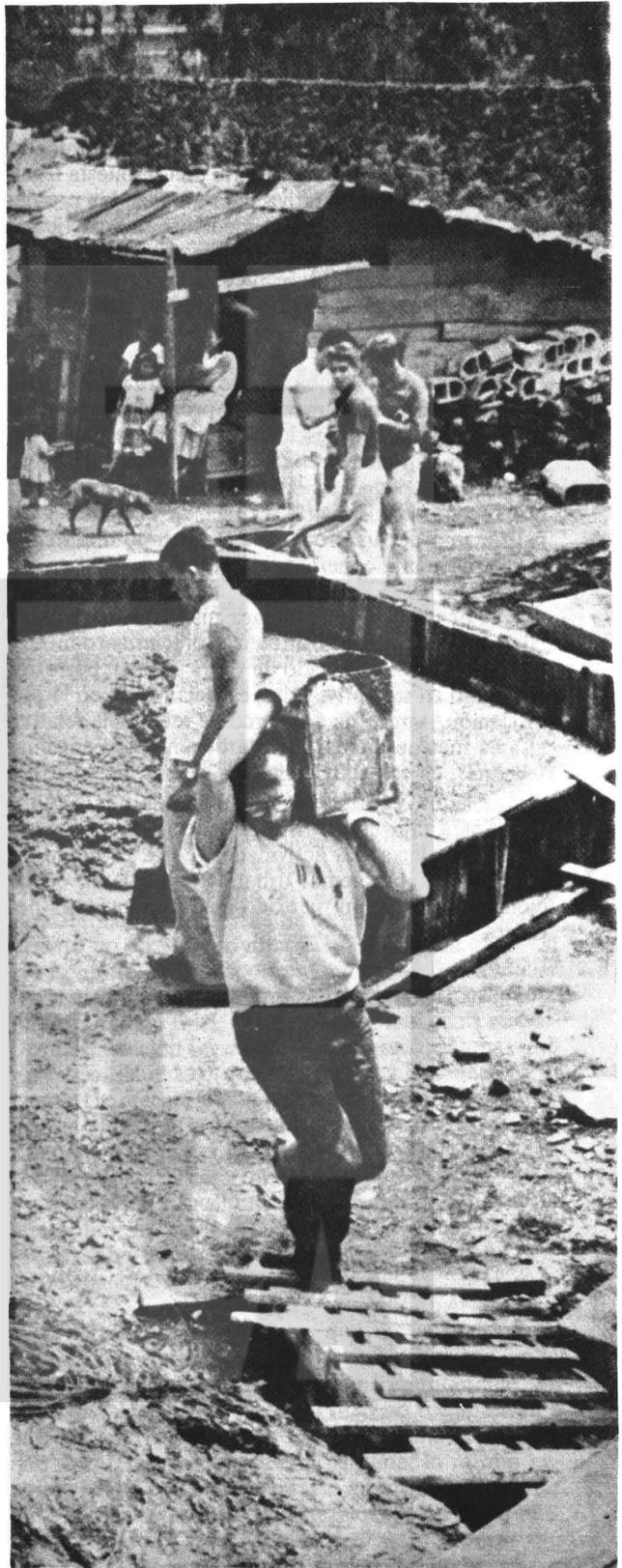
Estrategia tres. Establecimiento de un banco de tierras urbanas.

Los objetivos de esta estrategia podrían ser los siguientes: 1) reducir las tasas de aumento en los precios de tierra en los varios submercados de crecimiento urbano; 2) mejorar cuantitativamente y cualitativamente el proceso de desarrollo progresivo mediante la adquisición de tierras y su urbanización planificada; 3) contribuir directamente a la ejecución de un plan de crecimiento metropolitano.

Los alcances de un banco de tierra dependerán fundamentalmente de la magnitud de recursos financieros asignados, agilidad y honestidad en las operaciones de compra-venta, agilización de los procedimientos legales-administrativos de expropiación y disposición a utilizarlos, si es necesario, y la naturaleza e impacto en el mercado de tierras de las medidas financieras.

Cualquier programa relativamente serio representaría una innovación significativa. Parece que el programa reciente del Fondo Social de la Vivienda ha caído en la trampa que espera a programas de esta naturaleza cuando no se administran cuidadosamente: las adquisiciones precipitaron alzas muy bruscas en grandes zonas periféricas.

Parece también que este resultado tan negativo fue consecuencia de dos causas inmediatas. Por un lado, los precios pagados para la tierra fueron demasiado altos, contribuyendo a aumentos en los precios pedidos por los dueños de la tierra. Por otro lado, la mantención de amplias reservas de tierra sin construcción, y sin otras políticas estatales que aumenten la oferta de tierras urbanas, se contribuyó a una escasez de tierras aptas para el crecimiento urbano.



ALGUNAS CONCLUSIONES

Lo que en América Latina se ha denominado **Reforma Urbana** es básicamente una respuesta legal, financiera y administrativa para atender los problemas de crecimiento urbano mediante una participación estatal consciente. La reforma urbana reúne un grupo de instrumentos técnicos como aquéllos que señalamos en el cuadro resumen para objetivos seleccionados.

La noción de que la reforma urbana consiste en una expropiación masiva de propiedades grandes y pequeñas, para fines ideológicos, no es correcta. La reforma urbana no ha sido concebida para transformar la sociedad capitalista moderna, sino como una forma esencialmente técnica, de enfrentar y canalizar uno de sus problemas agudos, de una manera relativamente coherente e integral.

Por un lado, es cada vez más urgente la participación estatal consciente en el crecimiento metropolitano y en el mercado de tierra urbana; por otro, el Estado en sus actividades, especialmente en la planificación, carece de un marco de referencia relativo al área metropolitana. La interdependencia entre las personas, en sus actividades y sus usos del suelo, es cada vez mayor en un área urbana de población y tecnología crecientes. Si el Estado no logra organizar y fortalecer sus actividades, corre el riesgo de contribuir a problemas urbanos como la especulación en tierras y un mercado negro en vivienda popular.

Durante la última década, San Salvador ha sido objeto de una verdadera avalancha de estudios y recomendaciones en planificación urbana. Creo que en relación con el número de habitantes, El Salvador cuenta con más planificadores urbanos calificados que muchos otros países de Latinoamérica.

Además, se dice que el gobierno tiene un poder centralizado que le permite hacer mucho, "si quiere". A pesar de la magnitud de los problemas y el potencial técnico para enfrentarlos, el gobierno central a nivel de decisión ha evitado una planificación que implica una mayor coordinación y una intervención más directa. Es necesario conocer mejor los obstáculos de una política estatal coherente.

Nos parece que sería necesario el cambio de conciencia para lograr una reforma urbana, lo que implica una participación mucho más amplia en la toma de decisiones. Junto con temas tradicionales de planificación, la participación popular y la tierra urbana, fueron dos de los cinco temas principales en las recomendaciones oficiales de Acción Nacional que surgieron de la gran conferencia mundial HABITAT en 1976.

Sin embargo, las causas de los problemas están ubicadas más bien a un nivel estructural, para las cuales hay necesidad de otra clase de análisis. Las medidas de reforma urbana no pueden ser sustitutos para los cambios estructurales. La tierra urbana es un bien de capital insertado en un sistema de acumulación regresiva en el que las clases bajas y medias participan principalmente como consumidores.