

LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA VIDA DE LAS CIUDADES

PABLO TRIVELLI OYARZÚN.



Santiago Centro, Chile. Foto: Maricarmen Tapia, 2017.

“Este no tiene ni donde caerse muerto” es una expresión popular que manifiesta el total desamparo que puede alcanzar una persona en una sociedad. Hace referencia a la carencia de un lugar donde vivir, pero también donde morir. Es un anhelo que también se ha manifestado con fuerza en el contexto rural donde no se han registrado procesos de reforma agraria que fraccionen las haciendas y latifundios y fomenten la economía campesina, procesos frecuentemente impulsados bajo el slogan “la tierra para el que la trabaja”.

Este anhelo es especialmente válido en sociedades urbanas donde se conjuga una pésima distribución del ingreso, bajos niveles de calificación laboral y una precaria inserción en el mundo del trabajo, y la ausencia de un régimen previsional solidario que garantice un buen pasar en la tercera edad, caracterizado por un alto grado de segregación socio económica territorial de asentamientos irregulares que se localizan lejos de las oportunidades urbanas. En el caso urbano, la reivindicación de acceder a un lugar donde vivir se resume en el slogan “la tierra para el que la habita”, como en el caso de la reciente aprobación de Ley de Regularización Dominial para la integración urbana de los barrios populares en Argentina. No obstante, estas políticas requieren una actuación cuidadosa, ni populista ni especulativa, ni del Estado ni de particulares, en que la solución de localización y acceso a bienes y servicios de todo orden debe resolverse propiciando también una integración socio económica espacial.

No es una cuestión marginal, porque existen antecedentes de Naciones Unidas que establecen que en el año 2006 había más de 1.000 millones de personas que vivían en asentamientos irregulares, informales o ilegales. En la medida en que se ha acelerado el proceso de urbanización y predominio de personas de menores ingresos en las migraciones campo ciudad, la cifra debe ser hoy mucho mayor.

Según documento del Banco Mundial “la concentración de la pobreza en las ciudades será el problema más significativo y políticamente más explosivo del siglo XXI”. Significa que el acceso a la tierra es un problema que afecta a millones de individuos y familias, pero que no es solamente un problema que atañe a personas, sino que también tiene consecuencias en la estabilidad del orden establecido, económico, político y social.

La inseguridad de tenencia significa un riesgo crónico de expulsión y afecta gravemente la vida de los moradores que no tienen propiedad sobre la tierra, lo que agudiza la situación de pobreza en la medida que inhibe la edificación de mejoras con el esfuerzo propio, razón por la cual hay campañas de Naciones Unidas para regularizar los asentamientos

informales y garantizar la seguridad de tenencia. Esto no se resuelve por la vía de hacer del Estado un gran comprador de terrenos para regularizar la tenencia, porque es un problema estructural de las ciudades y de la exclusión respecto de muchos aspectos de la vida nacional que se manifiestan en el territorio.

Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos consagra en el numeral 25 el derecho a la vivienda y el acceso a los servicios sociales de todo orden y en el n.º 17 el derecho a la propiedad, individual y colectiva. Pero también la no discriminación que proclama el Artículo n.º 7 y los muchos artículos que establecen la igualdad de derechos. La adhesión a los derechos humanos es una base fundamental para una sana convivencia democrática en cualquier nación y en cualquier ciudad. Significa un compromiso político de los Estados para con sus ciudadanos. Sin embargo, a fuerza de no cumplirlos se genera una indiferencia respecto a los compromisos adquiridos y la urgencia que reviste su observancia para tantos hogares.

No se refiere solamente a contar con un techo bajo el cual poder cobijarse como persona y como familia, sino que más primariamente a tener un lugar donde vivir, pero en un contexto urbano significa garantizar el derecho a la ciudad. Desde el punto de vista político significa respetar el principio de igualdad como una cuestión básica de convivencia democrática, que en el caso de la ciudad se debiera concretar como el principio de igualdad de acceso a los servicios y oportunidades urbanas.

Mientras este principio no se cumpla y mientras no se adopten líneas de acción que contribuyan al respeto a este principio, habrá un grado de tensión que lesiona y entorpece la convivencia ciudadana. Porque el alto grado de interacción y la interdependencia necesaria, forzosa e ineludible entre quienes viven en una ciudad, cualquiera que sea su tamaño, constituye una expresión del destino común de sus habitantes.

Esto remite a una visión del derecho de propiedad de la tierra desde una perspectiva de la ciudad como construcción social y comunitaria, donde predomina lo público y la necesidad de resguardo del bien común por sobre los intereses individuales.

Predominio de lo público

No cabe duda de que en la mayoría de nuestras ciudades la mayor parte del espacio urbano y de las edificaciones tiene un carácter privado; que la dinámica económica de las ciudades y su desarrollo comercial se articulan en torno a la operatoria del mercado, en que la iniciativa privada busca la maximización del lucro. Sin embargo, no es menos cierto que la suma de los intereses particulares no hace la ciudad ni define la esencia de su naturaleza. El conjunto de los intereses individuales, que miran la ciudad desde una perspectiva parcial, jamás podría alcanzar la coherencia de lo que significa una ciudad. Por otra parte, el mecanismo de mercado presenta en el contexto urbano muchas limitantes

estructurales al régimen de competencia, especialmente en el caso del mercado de suelo, que hacen inevitable e ineludible una presencia activa del Estado para garantizar un buen desempeño en lo económico, equitativo en lo social, sustentable en lo ambiental y amable desde una perspectiva humana.

La esencia de la naturaleza de la cuestión urbana es lo público. Esto abarca aspectos que no se resuelven a través del mercado, lo que remite a mecanismos políticos de asignación de recursos, compatibilización de intereses y resolución de conflictos. También a elaboraciones ideológicas sobre la ciudad para definir imágenes y modelos ideales que se desea alcanzar y los cursos de acción a seguir, pero principalmente respecto del derecho de propiedad de la tierra.

Si se acepta la noción de que la ciudad tiene un carácter orgánico, entonces el ADN de este organismo vivo, que crece y se desarrolla, puede ser concebido como el marco político ideológico en que se desenvuelve, una de cuyas piezas fundamentales es el derecho de propiedad de la tierra. Esto significa que la esencia del cuento no se juega en aspectos técnicos de la planificación urbana sino en el marco ideológico de quienes las gobiernan.

La importancia de la cosa pública se expresa en múltiples aspectos de la vida urbana y constituye un antecedente fundamental respecto de la valorización de las propiedades, tema central en la pugna por la captación de las plusvalías y origen de muchos de los males que aquejan a las ciudades.

Entonces se podría preguntar ¿de qué es propietario el propietario de un terreno en una ciudad?

En términos físicos, sin duda es propietario de todo lo que está dentro de los deslindes de su propiedad. Ese derecho de propiedad de su terreno ¿significa que es propietario de un lote, o parcela y también de un espacio similar proyectado hasta el cielo y en el cielo? Hasta el infierno y en el infierno? ¿Le da algún derecho de propiedad sobre lo que la rodea? ¿Sobre los elementos que constituyen su entorno inmediato? ¿Le da algún derecho de propiedad sobre el contexto más amplio que constituye la ciudad? No, definitivamente su derecho de propiedad se circunscribe al lote individualizado e inscrito a su nombre en el registro de propiedad y solo a ese espacio del territorio. Es su condición de ciudadano lo que le da derecho a la ciudad, pero no su condición de propietario de un terreno.

Lo paradójico de esta situación es que todo lo que le da sentido y lo que le da valor a un lote cualquiera de terreno es todo lo que está fuera de ese lote, es decir, todo lo que constituye la ciudad.

Significado del derecho de propiedad de un lote urbano

¿Qué significa entonces el derecho de propiedad privado e individual de un lugar específico y particular? Nada más que

lo que se pueda hacer en ese lugar independientemente del contexto, como, por ejemplo, plantar lechugas o tomates, fabricar ladrillos con la tierra o hacer potes de cerámica; sin duda también se podría edificar una vivienda o un edificio, con un valor funcional de alcance limitado si está lejos de una ciudad.

Si todo lo que le da sentido y le da valor a una propiedad privada en una ciudad es todo lo que sucede fuera de los límites de esa propiedad, entonces se desprenden consecuencias de todo orden respecto del derecho de propiedad en el contexto urbano.

Si todo el sentido y el valor originan en la ciudad, ¿tiene el propietario de un lote cualquiera derecho a hacer lo que más le convenga desde una perspectiva individual en el lote de su propiedad, independientemente del impacto que pueda tener sobre el entorno? No, de ninguna manera, porque si el sentido y el valor provienen del conjunto, entonces no puede un propietario individual poner sus intereses particulares por sobre los del conjunto, sobre el interés colectivo, sobre el bien común, desarrollando inversiones o actividades que lesionan el entorno inmediato y la ciudad en general. Su derecho quedara restringido a todo aquello que no tenga

un impacto adverso sobre el entorno. En otras palabras, el derecho de propiedad privada individual nunca debe primar sobre el bien común, nunca debe ejercerse en detrimento del bien común.

Esto significa que cuando la autoridad pública vela por el interés colectivo y establece reglas para alcanzar una imagen de ciudad deseable, puede imponer restricciones, condiciones y obligaciones sobre el derecho de propiedad que están por sobre los intereses particulares de

los propietarios individuales de terrenos en una ciudad. La autoridad puede limitar lo que se puede hacer, colocando restricciones al derecho de propiedad, como por ejemplo la prohibición de localizar industrias peligrosas en cualquier lugar y permitirla sólo en lugares específicos. Puede establecer condiciones al ejercicio del derecho de propiedad de la tierra en una ciudad, como por ejemplo la de ceder al uso público una proporción de los terrenos cuando se hace un loteo. Pero también puede imponer obligaciones, como, por ejemplo, la de desarrollar una cierta proporción de viviendas sociales cuando se construye un conjunto habitacional.

El tiempo constituye una variable fundamental en el mundo de los negocios y también en el desarrollo de las ciudades. Sin embargo raras veces las normas de planificación incorporan regulaciones relativas a los tiempos de desarrollo ni se condiciona el derecho de propiedad de la tierra en este ámbito de la realidad. Sería conveniente y necesario porque la especulación en el contexto territorial urbano puede generar grandes fortunas, lo que puede tener como contraparte un alto costo social y serias distorsiones en el desarrollo de las ciudades. Es el caso de la retención especulativa de terrenos fuera del mercado, en áreas de expansión, que fuerza un

“... todo lo que le da sentido y le da valor a una propiedad privada en una ciudad es todo lo que sucede fuera de los límites de esa propiedad.”

desarrollo discontinuo de la ciudad valorizando los terrenos “en engorda”.

Hay pensadores que sostienen que la autoridad pública debe indemnizar a los dueños de terrenos por las restricciones que imponen las normas de planificación sobre las propiedades. Son los mismos que sostienen que estas normas constituyen un atropello al derecho de propiedad. Esto resulta difícil de defender y justificar si se tiene en cuenta que son precisamente esas normas las que le dan sentido a las propiedades individuales en la medida que generan un orden urbano, una estructura funcional inteligible del territorio, que permite la coexistencia de distintas funciones y actividades, que garantizan la diversidad como fuente de valor.

Es bueno dejar establecido que es imposible concebir un espacio urbano que funcione en ausencia de la vida política y presencia de la cosa pública, en un contexto en que el espacio esta fraccionado en propiedades privadas individuales que luchan por maximizar el lucro y el bienestar individual y que se relacionan exclusivamente a través del mecanismo de mercado sin otras reglas del juego y sin la presencia de una autoridad que gobierne la ciudad estableciendo reglas de convivencia en el territorio.

Plusvalías

Los incrementos de valor que pueda registrar una propiedad como consecuencia de las inversiones que se hayan hecho en ella son el retorno a esas inversiones y no son plusvalías. Plusvalías son por definición los incrementos de valor de una propiedad que surgen de la iniciativa, de acciones e inversiones, realizadas fuera de los límites de una propiedad. Se trata de acciones e inversiones realizadas por parte de terceras personas, naturales y jurídicas, públicas y privadas, que actúan en el contexto urbano.

Las plusvalías son la principal fuente de ganancia inmobiliaria. Esto aplica tanto para el caso de los nuevos desarrollos como también para la valorización de activos inmobiliarios existentes. Se podría decir que en estricto sentido se trata de la valorización de la tierra o del lugar, porque por lo general, el valor más alto que alcanza una edificación en el tiempo es cuando está recién construida, cuando está nueva. Con el tiempo las edificaciones van perdiendo valor como consecuencia del uso y la obsolescencia en el diseño, los materiales y la tecnología aplicada. Esto no significa que la propiedad (terreno y mejoras) pierda valor, porque puede haber muchos factores que se aprecian en el mercado y que hacen que el lugar se haga más valioso.

Si las plusvalías que registra una propiedad no son consecuencia de las acciones e inversiones que realiza su propietario en el territorio de su terreno ¿qué derecho tiene para apropiarse de esa valorización o plusvalía? En términos éticos, no tiene ningún derecho. En la práctica, en la mayoría de los países los dueños de la tierra se apropian de todas o casi todas las plusvalías. Son cifras siderales que agudizan la desigual distribución de la riqueza y del ingreso. La cultura urbana en casi todo el mundo asocia el derecho a las plusvalías con el derecho de propiedad de los bienes raíces.

Constituyen un “unearned income” como se dice tan acertadamente en inglés y como se proclamara en la primera conferencia del HABITAT en 1996 en Vancouver. No tienen como justificación ningún esfuerzo productivo de parte de quien se beneficia con las plusvalías. Esto contrasta radicalmente con la teoría de la productividad marginal que se formula en la teoría neoclásica. Porque en ese caso, el principio básico del equilibrio en el mercado de los factores productivos es la remuneración en función del aporte marginal de cada factor al proceso productivo. Entendido así, en forma abstracta, es de una ética impecable.

Esa ética no se da con el derecho de propiedad de la tierra, especialmente en el caso urbano, porque tal como se ha indicado, la valorización proviene del esfuerzo que hacen todos los demás y, aún así, en la práctica, el derecho a las plusvalías es considerado como un derecho adquirido asociado a la propiedad de cualquier bien raíz.

Hay muchos países que aplican mecanismos de recuperación de plusvalías, pero son esfuerzos parciales porque el grueso de las plusvalías se las quedan los dueños de los bienes raíces, que suelen ser los mismos que gobiernan las naciones, las regiones, provincias y ciudades. Difícilmente se podría esperar que hagan esfuerzos serios para recuperar para la ciudad lo que legítimamente le pertenece.

En América Latina los esfuerzos más notables y los mayores logros en la recuperación de plusvalías se han dado en Colombia y en Brasil. En Colombia, donde la contribución de mejoras ha permitido financiar la realización de una gran cantidad de obras públicas urbanas, especialmente de vialidad. En Brasil, luego de más de diez años de debate político, se logró aprobar una reforma constitucional, denominada Estatuto de la Ciudad, que subordina el derecho de propiedad privada individual al bien común, lo que ha facilitado implementar mecanismos de recuperación de plusvalías como los CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construcción), que es la subasta de derechos de edificación por sobre un coeficiente igual a uno que prevalece como derecho básico de edificación en todo espacio urbano del país. También se pueden mencionar las Operaciones Urbanas que son una intervención en un área extensa de la ciudad, la cual requiere infraestructura y mejoras urbanas tales como avenidas, drenajes, viviendas de interés social, espacios públicos, equipamiento urbano y otras inversiones en que el financiamiento proviene de la plusvalía originada por los cambios en las normas de edificación y uso del suelo.

Se incorpora así la noción de que las oportunidades que ofrecen las normas de planificación para el desarrollo del potencial inmobiliario de un terreno no son inherentes al derecho de propiedad de ese terreno, sino que son patrimonio público, administrado por las autoridades urbanas donde las normas de planificación constituyen una moneda de cambio en la relación con los intereses inmobiliarios y del sector privado en general.

Es importante destacar que la recuperación de plusvalías no distorsiona la asignación de recursos ni en términos

funcionales ni territoriales, simplemente porque las plusvalías son un excedente que se genera como consecuencia de un proceso social y económico amplio en el que participan múltiples actores. Las plusvalías surgen en muchos casos independientemente de la voluntad de los actores que participan en la vida de la ciudad, lo que ha dado lugar a un nutrido debate acerca de las distintas causalidades, lo que resulta menos relevante en la medida que igual se generan y lo que realmente importa es quien se los queda, quien los capitaliza o simplemente quien los acapara.

Plusvalías y segregación socioeconómica territorial

Una expresión particularmente perversa de la adoración de las plusvalías como un fetiche en la generación y acumulación de riqueza individual es la noción de que la presencia de hogares de menores ingresos trae como consecuencia una desvalorización del espacio y por lo tanto una pérdida de plusvalías. Es una actitud xenofóbica que favorece la cultura de la segregación socio económica espacial, en que los hogares de menores ingresos son tratados como si fueran leprosos, porque su proximidad es vista como factor adverso a la acumulación de riqueza.

La radicalización de la exclusión social y territorial se agudiza con la expansión de las ciudades y con una intervención pública territorialmente sesgada en desmedro de los hogares

de menores ingresos. Porque las inversiones públicas se canalizan territorialmente en forma prioritaria hacia los espacios donde se concentran los hogares más poderosos, que ejercen influencias sobre las autoridades urbanas, agudizando las diferencias en la calidad de vida urbana y en la valorización del espacio. Esta realidad ha dado lugar a patologías conductuales que afectan la vida de toda la ciudad, y que advierten en forma clara y elocuente sobre el destino común de los habitantes de una ciudad. Las políticas públicas de integración socio económica residencial formuladas con el fin de mitigar la segregación, suelen tener un impacto limitado en la medida en que apenas afectan parcialmente un síntoma de un problema estructural.

En esta misma materia, cabe destacar nuevamente la reforma de la Constitución Federal del año 1988 en Brasil y la Ley n.º 10.257 de 2001, que constituye una notable conquista social y política, a la que se denominó Estatuto de la Ciudad, que, entre otras cosas, contempla la posibilidad de creación de ZEIS o Zonas Especiales de Interés Social donde se garantiza la posibilidad de desarrollar viviendas de interés social, las que se financian parcialmente con la recuperación de plusvalías obtenidas a cambio de normas más generosas de desarrollo inmobiliario en esas mismas zonas. Según protagonistas de esta experiencia, a pesar de constituir un avance fundamental, no es suficiente para resolver problemas estructurales de una sociedad históricamente desigual.

La Alameda, Santiago de Chile. Foto: Mauro Mora. Unsplash



Responsabilidad de los partidos políticos

Salvo notables excepciones, como en el caso de Brasil y en menor medida en Colombia, no hay elaboraciones ideológicas acerca de la ciudad y sus implicaciones sobre la ciudadanía plena versus la noción de residentes, usuarios o consumidores de ciudad y tampoco sobre la función social de la propiedad en la que la mayor rentabilidad de un lugar no sea el criterio predominante para establecer la norma de uso de suelo en una ciudad. Significa que los partidos políticos no han hecho su tarea en la medida en que no hay formulaciones ideológicas y conceptuales sobre la ciudad ni sobre los contenidos y los valores que rigen la vida política en el gobierno del territorio.

Suele predominar una visión muy restringida de la propiedad de la tierra y una defensa sin contrapeso de la noción de que en lo referente a la organización funcional y social del espacio debe prevalecer el criterio de la mayor rentabilidad privada, sin consideración alguna a una realidad en que el mecanismo

de precios se nubla como consecuencia de la presencia generalizada de externalidades de todo orden en la vida de las ciudades. Cuestión que se agudiza y se hace radicalmente crítica como consecuencia de la miopía del mercado y la falta de una visión de largo plazo que logre aunar las voluntades individuales y la conducción de un liderazgo político. De hecho, el mercado de suelo urbano no cumple con ninguno de los supuestos de la competencia perfecta ni tiende a ello; es un problema estructural que no se resuelve.

Por estas mismas razones suele no haber ninguna consideración en relación con tantos aspectos intangibles que contribuyen al buen funcionamiento de las ciudades, como el sentido de pertenencia, la identidad y las ilusiones, anhelos y esperanzas que se han forjado cuando la población urbana tiene el sentido de una comunidad y la percepción de un destino común, como consecuencia de procesos participativos. Es una responsabilidad política incumplida.

NOTA SOBRE EL AUTOR

Pablo Trivelli Oyarzún, Economista de la Universidad de Chile, Ph.D. Economía U. de Cornell. Editor del *Boletín de Mercado de Suelo Urbano en Santiago* desde 1982, apoyo a organizaciones de hogares sin casa en la búsqueda de terrenos y en materias de políticas urbanas y de vivienda. Profesor Titular Universidad Mayor en Chile y profesor de la Maestría en Economía Urbana, Universidad di Tella, Argentina, desde 1997 hasta hoy. Investigador en temas de organización social del espacio, mercado de suelo urbano y financiamiento municipal.