

# **Gestión Estratégica de la Tierra Urbana**

**Mario Lungo  
Raquel Rolnik**

**PRISMA**

**1998**

La Fundación PRISMA es un centro de referencia, investigación e incidencia sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador.

La Fundación PRISMA trabaja por la construcción de consensos para una gestión del desarrollo viable, ambientalmente sensata y socialmente incluyente en El Salvador.

Nuestro estilo de trabajo es una interacción constante, amplia, transparente y colaborativa con los principales actores del desarrollo.



3ª. Calle Poniente No. 3760, Col. Escalón, San Salvador

Dirección Postal: Apartado 01-440, San Salvador, El Salvador, C.A.

International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami, FL 33152, U.S.A.

Tel.: (503) 298-6852, 298-6853 y 224-3700

Fax: (503) 223-7209

E-mail: [info@prisma.org.sv](mailto:info@prisma.org.sv)

URL: [www.prisma.org.sv](http://www.prisma.org.sv)

# **Indice**

<a href="#">Introducción</a>	<b>1</b>
<b>1.</b> <a href="#">Planificación urbana y medio ambiente</a>	<b>3</b>
<b>2.</b> <a href="#">Mercado de tierra urbana</a>	<b>7</b>
Los efectos directos	7
Los efectos indirectos	9
La situación en El Salvador	10
<b>3.</b> <a href="#">Instrumentos de gestión de tierra urbana</a>	<b>14</b>
La macrozonificación: un requisito previo	14
Incentivos para la ocupación de terrenos no construidos o sub-utilizados	15
<b>1.1.1 Impuesto predial/territorial progresivo</b>	<b>15</b>
Consortio inmobiliario o urbanización asociada	16
Instrumentos de optimización de la infraestructura existente	17
Coeficiente de aprovechamiento básico	17
El “suelo creado”: concesión del derecho de construir por encima del coeficiente de aprovechamiento básico	17
<b>1.2 Operaciones urbanas</b>	<b>18</b>
<b>1.3 Operaciones interligadas</b>	<b>19</b>

Instrumentos de transferencia del potencial constructivo	20
Zonas especiales de interés social	21
<b>1.4 Zonas especiales para vivienda social</b>	<b>21</b>
<b>1.5 Zonas especiales de intervención ambiental</b>	<b>22</b>
<b>1.6 Zonas de uso combinado del suelo</b>	<b>23</b>
<b>4. <a href="#">La captación de plusvalías inmobiliarias y su posible asociación a la gestión ambiental urbana</a></b>	<b>25</b>
Aspectos legales	25
Obstáculos para la implementación	26
<a href="#">Bibliografía</a>	<b>28</b>

## **Introducción**

El enfrentamiento de los principales problemas urbanos en América Latina en este final de siglo, exige un nuevo paradigma de planificación urbana para sustituir el planteamiento tecnocrático, basado en un modelo de ciudad ideal a construir, aún prevaleciente.

Este modelo de ciudad del futuro apostaba a la posibilidad de conducción, por parte del poder público, del desarrollo urbano a través de grandes inversiones en transportes, infraestructura y equipamientos públicos, y de un control estricto de la acción de los agentes privados sobre el uso del suelo. También correspondía a una concepción del Estado como protagonista único en la definición e implementación de las políticas públicas, confiando en su poder de inversión y control e ignorando el papel y opinión de la ciudadanía. Finalmente, bajo esta concepción, se operaba una separación total entre planificación y gestión, e incluso un conflicto entre estas dos dimensiones, operando la planificación en la esfera técnica y la gestión en la dimensión política. En la práctica, muy poco de lo que se idealizó de esa forma ha salido del papel y grande parte de la ciudad real no tiene que ver con las normas y estándares propuestos, lo que se traduce en la ineficacia de este paradigma para enfrentar el crecimiento de la ciudad.

Un nuevo modelo que se basa en la ciudad real, aceptando en ella la presencia permanente del conflicto y tomando la gestión cotidiana como punto de partida, se está desarrollando en ciudades latinoamericanas. Este nuevo paradigma parte del planteamiento de que la ciudad se produce por una multiplicidad de agentes que deben concertar sus acciones, generando un pacto que corresponda al interés público de la ciudad. Presupone una revisión permanente para ajustes o adecuaciones, que de un seguimiento a la dinámica de la producción y reproducción de la ciudad (Rolnik, 1993 y 1997).

Esta opción emergente está modificando también el enfoque hacia una cuestión crucial para el desarrollo sostenible: la dimensión ambiental. Efectivamente, en el modelo anterior esta problemática ocupaba claramente un segundo plano, derivada de la visión productivista que caracterizaba el modelo de crecimiento económico a que correspondía y al hecho de que la percepción de la degradación ambiental apenas comenzaba a permear la conciencia ciudadana.

Planificación urbana y medio ambiente aparecían así vinculadas por una relación tenue y será necesaria la crisis económica de los años 70, y el posterior proceso de reestructuración económica, junto con el reconocimiento mundial de la crisis ambiental global (a escala planetaria) para que los devastadores efectos del deterioro de los recursos naturales y la contaminación ambiental develen la importancia de incorporar la dimensión ambiental en la gestión del desarrollo urbano, percepción que se extiende incluso a los organismos de cooperación internacional en la última década del siglo (Serageldin et al, 1994; Bartone et al, 1994).

Este trabajo tiene como componente central la presentación de una serie de instrumentos innovadores de gestión de la tierra urbana aplicados en Brasil y otros países de América Latina, tratando de explorar su utilidad para la incorporación de criterios ambientales en esta gestión. Este componente es antecedido por una breve reflexión sobre la incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo urbano, particularmente los impulsados en El Salvador, y por un análisis más detallado del funcionamiento de los mercados de tierra urbana y sus condicionantes en los años recientes en el país, cuestión que consideramos importante para contextualizar los instrumentos que se presentan a discusión.

En el último apartado se examina el papel que podría jugar la captación de plusvalías generadas por el proceso de urbanización para apoyar acciones que contribuyan a que nuestras ciudades puedan jugar un papel en el desarrollo sostenible del país.

Este documento se ha elaborado basándose en un trabajo previo de Raquel Rolnik sobre instrumentos de gestión urbana y otros de Mario Lungo sobre los mercados de tierra y captación de plusvalías, este último realizado en colaboración con Francisco Oporto.

Esta temática, relativamente inédita en el país, ha comenzado a debatirse durante los últimos meses, por lo que consideramos que el contenido de este documento, a pesar del carácter preliminar de algunas de sus partes, puede contribuir a profundizar su discusión y a generar propuestas sobre la introducción de criterios ambientales en la gestión del desarrollo urbano que vayan más allá de la presentación de estudios de impacto ambiental que han demostrado, hasta el momento, muy poca utilidad para detener los procesos de degradación ambiental.

## **1. Planificación urbana y medio ambiente**

El camino transcurrido entre el Plan de Desarrollo Metropolitano de San Salvador elaborado en 1969, conocido como METROPLAN 80, y el Plan de Desarrollo del Area Metropolitana Ampliada de San Salvador, conocido como PLAMADUR, presentado en 1997, ilustra el cambio de actitud hacia la cuestión del medio ambiente mencionada antes.

METROPLAN 80 (CONAPLAN, 1969; Hart, 1969), enfatiza en dos aspectos: el rol económico de la ciudad y el marco institucional de la gestión urbana. Respecto al primero, aunque el análisis de la base económica urbana realizado presenta datos interesantes, sirve de base a proyecciones generales que descansan en la búsqueda de una ciudad ideal, mientras que el estudio económico que fundamenta a PLAMADUR (VMVDU, 1997), es simplemente una extrapolación de datos generales que no recoge la dinámica real de la economía del ámbito territorial en estudio (Lungu, a publicarse). En ambos casos la vinculación entre desarrollo económico de la ciudad y medio ambiente está ausente.

El marco institucional es analizado en el primer plan desde la óptica de un Estado productor directo de servicios y algunos bienes considerados claves, y las propuestas también obedecen a esta lógica. En el segundo plan, al haberse realizado en un contexto de desregulación y privatización la óptica es diferente, y fundamentalmente presenta propuestas referidas a la creación de un gobierno local metropolitano y al fortalecimiento de la Oficina de Planificación del Area Metropolitana de San Salvador. Al igual que lo sucedido con el aspecto económico, el marco institucional de gestión urbana es ajeno a la problemática ambiental salvo en lo que se refiere a la restricción de los usos del suelo y a la incorporación de normas más estrictas para reducir los im-

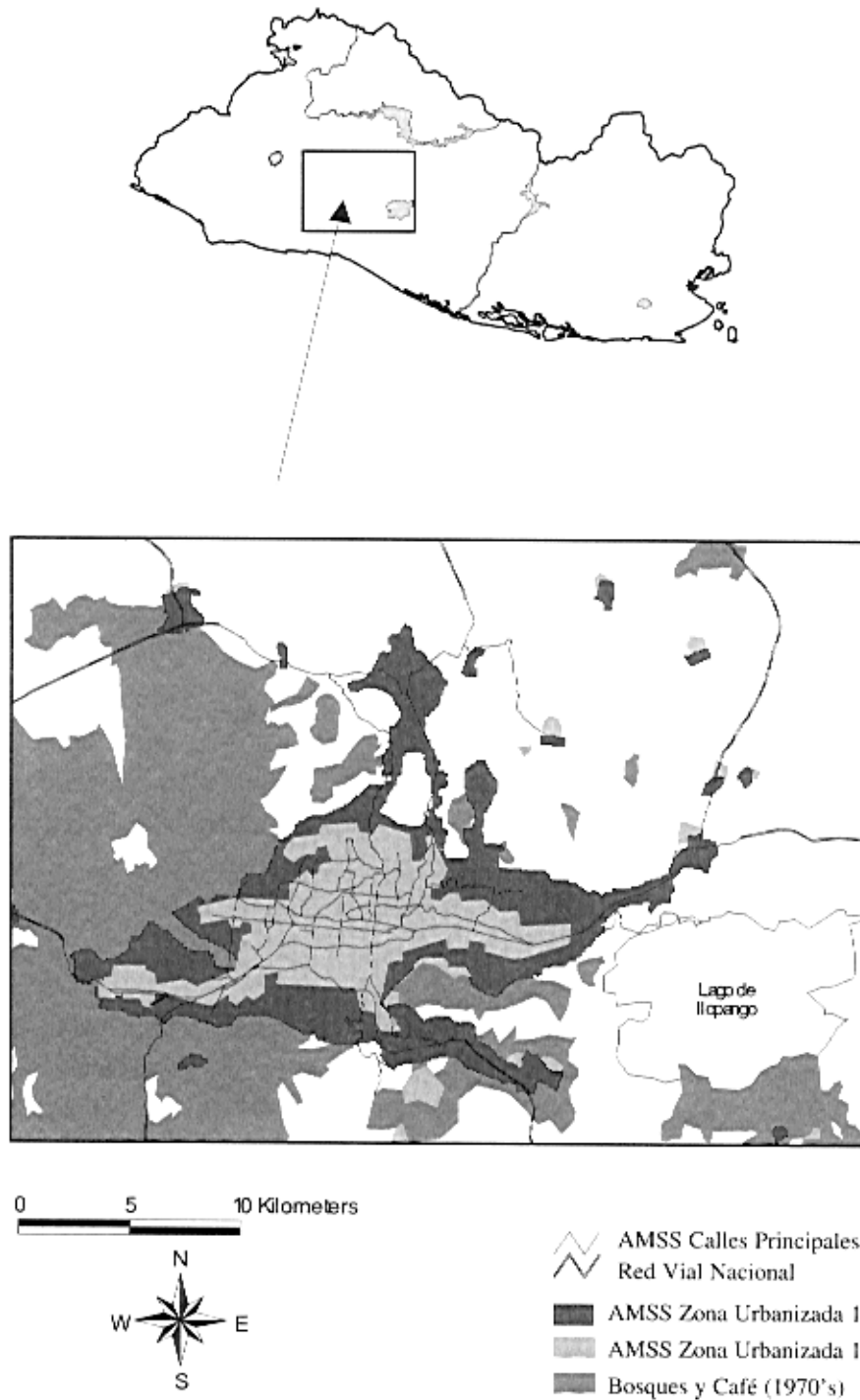
pactos ambientales negativos. Pero el vacío más grave en el segundo caso, tomando en consideración que la problemática ambiental ya ha creado conciencia en el país en los distintos sectores (ANEP, 1996; UNES, 1996), es la ausencia de instrumentos modernos de gestión urbana que incorporen no sólo una nueva forma de manejo del recurso tierra sino la dimensión ambiental en sentido amplio.

Este problema no es exclusivo del país. En el otro plan de desarrollo urbano elaborado durante estos últimos años en Centroamérica, el de las ciudades de Panamá y Colón, financiado con apoyo del BID al igual que el PLAMADUR (VIMI, 1997), aunque se construyeron tres escenarios denominados “Fuerzas del Mercado Facilitadas”, “Máximo aprovechamiento de las Areas Servidas”, y “Máxima Conservación Ambiental”, y se valoró y escogió al último como el más favorable, esto no se tradujo en una incorporación integral de la dimensión ambiental en el diseño de las propuestas, las que en este campo se limitan a un Portafolio de Acciones y Programas Ambientales que no incorporan instrumentos de gestión de los conflictos.

En el caso de San Salvador, PLAMADUR clasifica el suelo en tres grandes categorías: suelo urbano, suelo rural urbanizable y suelo rural no urbanizable, sobre la que se basa el modelo de ordenamiento ambiental del plan (ver Cuadro 1).

Las dos últimas categorías se estructuran a su vez en tres tipos: las áreas de máxima protección, las áreas de desarrollo restringido y las áreas de desarrollo agropecuario. Además se incorpora otro tipo particular, las áreas de desarrollo turístico ecosostenible.

**Mapa 1**  
**Región Metropolitana de San Salvador, 1996.**





**Cuadro 1**  
**AMSSA: Clasificación del suelo**

<b>Categoría</b>	<b>Extensión</b>	
SUELO URBANO:		11,100 ha.
- Edificado	10,160 ha	
- Baldío	940 ha	
SUELO RURAL URBANIZABLE		6,400 ha.
- programado y no programado	4,560 ha	
- de desarrollo lento	1,840 ha	
SUELO RURAL NO URBANIZABLE		57,500 ha.
<b>TOTAL</b>		<b>75,000 ha.</b>

Fuente: PLAMADUR, "Esquema Director"

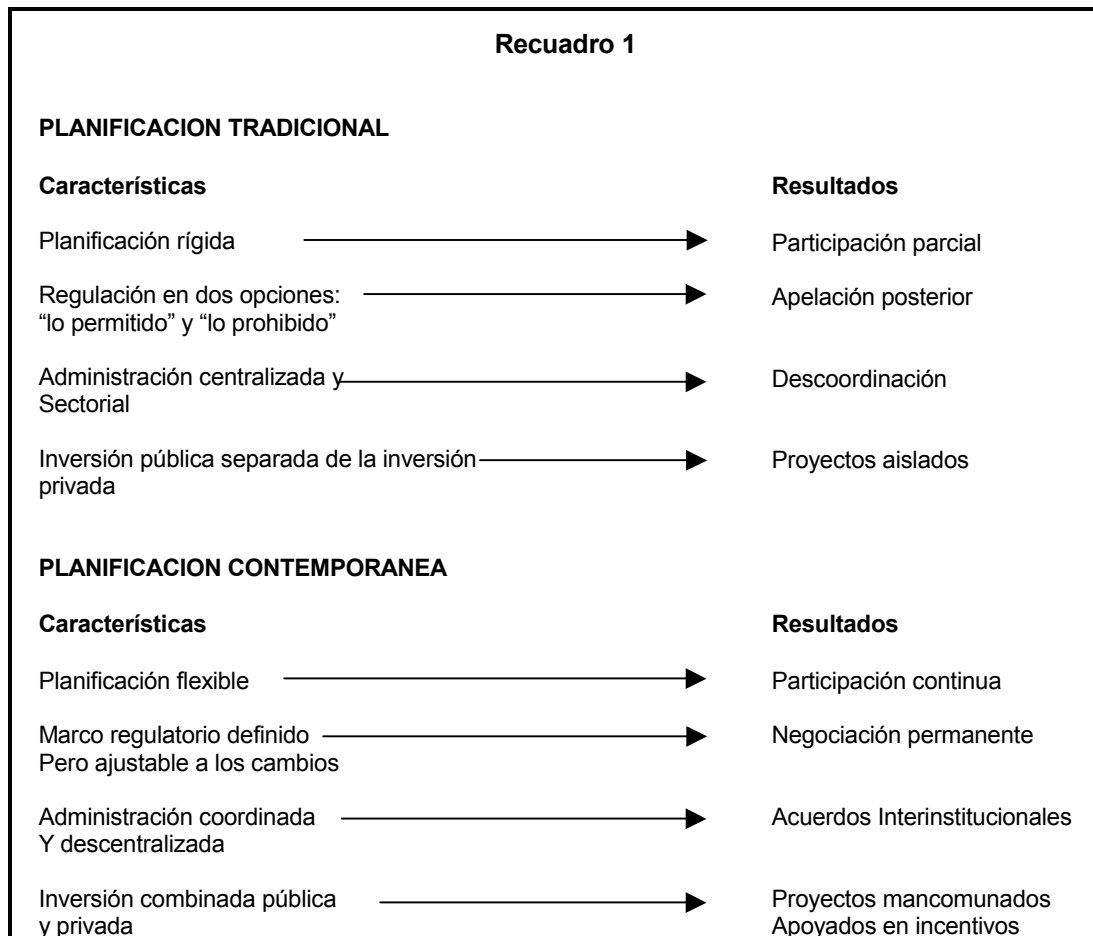
Este modelo de ordenamiento ambiental descansa fundamentalmente en la declaratoria de determinadas zonas como áreas de máxima protección y de desarrollo restringido, y se enmarca en el Plan Director cuyos principales instrumentos son el plano

general de zonificación, la matriz de usos del suelo y las normas técnicas, que responden, en sí mismos, al enfoque tradicional de la planificación urbana.

Adicionalmente se proponen medidas para incentivar y compensar el manejo sostenible de las áreas de protección: crédito, en el aspecto de financiamiento; tasas especiales, en el fiscal; y un sistema de tasas o impuestos ambientales, en el compensatorio, que obliguen a los potenciales usuarios

y contaminadores a pagar por el uso del capital natural, y que serviría para la creación de un fondo de protección de los recursos ambientales.

A pesar de la intencionalidad subyacente, es rápidamente perceptible la disociación entre la macro-



zonificación y las medidas propuestas. No existen los mecanismos de gestión que los vinculen con claridad ni el diseño de instrumentos específicos para lograr los objetivos que se plantea alcanzar con la macrozonificación.

La generalidad de las medidas financieras, fiscales y de compensación propuestas conduce a otra disociación: entre el Plan Director y el Plan de Inversiones elaborado para su implementación.

Efectivamente, aunque en el Plan de Inversiones Estratégicas de PLAMADUR 7 de los 20 proyectos priorizados se refieren directamente a la problemática ambiental (4 a conservación de recursos y parques, y 3 a proceso de descontaminación), no aparecen los mecanismos de gestión vinculantes ni los instrumentos específicos de operacionalización, apareciendo estos proyectos como un listado semejante al que presentan casi siempre los planes de desarrollo urbano tradicionales.

Las limitaciones del marco institucional de la gestión urbana en lo que se refiere a la problemática

ambiental se agravan al no establecer, tampoco, las relaciones existentes entre el medio ambiente natural y construido en los ámbitos urbanos con una característica clave de las ciudades: el crecimiento de la población y su asentamiento en un territorio restringido.

Planteamos que el crecimiento poblacional, aunque los procesos de degradación ambiental relacionados con la forma de utilización de la tierra, el agua y el aire tienen un carácter antrópico, no es en sí mismo un problema, sino que la degradación ambiental es generada por la *forma* en que se desarrollan los distintos procesos de reproducción social en el territorio, afectando las condiciones de vida de la población, la productividad de la economía urbana y la gobernabilidad de las ciudades.

En este sentido, revertir las tendencias de degradación del medio ambiente requiere de una gestión estratégica de la tierra (PRISMA, 1997), y contar con modernos instrumentos de gestión de uso de la tierra inscritos en una nueva forma de planificar el desarrollo de las ciudades.

## **2. Mercados de tierra urbana**

Pensar en la gestión estratégica de la tierra urbana y en los instrumentos que ésta requiere exige conocer, por un lado, la incidencia de los cambios ocurridos recientemente en la economía y el Estado en el funcionamiento de los mercados de tierra, y por otro, las limitaciones de las modalidades actuales de su gestión. Dos procesos, la reestructuración de la economía, iniciada en los años 80 con la aplicación de los programas de estabilización y ajuste, y la reforma del Estado, proceso que se desarrolla con fuerza principalmente durante los años 90, y donde el rasgo más distintivo es la privatización, son decisivas al respecto.

Ambos procesos conforman el marco contextual general que contribuye a explicar los cambios que está experimentando el funcionamiento de los mercados de tierra urbana en el país, que presentaba en las décadas anteriores características similares a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (Smolka, 1997). Los rasgos actuales del proceso de urbanización constituyen el marco específico de estos cambios, entre los que podemos destacar los siguientes: la concentración urbana en el centro y el suroeste del país (PRISMA, 1995), y especialmente en la Región Metropolitana de San Salvador (Lungo et al, 1997); el auge de las lotificaciones ilegales en las áreas rurales y suburbanas; los programas de regularización y legalización de la tenencia y la propiedad de la tierra urbana que se encuentra en situación ilegal promovidos por el gobierno central desde 1990; la acentuación de segregación socio-espacial; la aceleración de la degradación ambiental derivada de la forma de ocupación territorial; el nuevo patrón de localización de las actividades productivas; etc.

Respecto al marco general es necesario hacer una diferenciación en dos períodos que presentan características diferentes en el funcionamiento de los mercados de tierra: el primero, entre 1980 y 1989, se caracteriza por los particulares efectos que la guerra y la crisis económica tiene sobre estos mer-

cados; el segundo, a partir de 1990, está marcado por la apertura hacia el exterior y una reactivación del crecimiento económico.

Hay que hacer, además, la diferencia entre los efectos que provocan estos procesos en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana, y las transformaciones en las condiciones de funcionamiento mismo de éstos. Los primeros podemos denominarlos efectos directos, y los segundos efectos indirectos (Lungo, 1997a).

### **Los efectos directos**

Al nivel general, los procesos de reestructuración de la economía y de reforma del Estado tienen una fuerte incidencia en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana. Aunque estos procesos y sus programas tienen límites cada vez más visibles, sus avances y el carácter ineludible que tienen hasta el momento, han provocado ya efectos directos en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana.

La estabilización de los indicadores macroeconómicos, especialmente al reducir las tasas de inflación y al estabilizar las tasas de cambio, tuvo una incidencia clara en el bien tierra urbana como una inversión que tradicionalmente garantiza el valor de los ahorros, y en los procesos de especulación en torno al mismo, en estos últimos al cambiar su carácter por el papel cada vez más importante que juegan los promotores inmobiliarios<sup>1</sup>. La liberalización de los precios, tarifas y tasas de interés, al traducirse en un incremento de los precios, explica el alto grado de segregación socio-espacial y sus nuevas formas en el país, fenómeno similar al que está ocurriendo en otros países de América Latina (Sabatini, 1997).

---

<sup>1</sup> Se observa cada vez más la presencia de compañías inmobiliarias que operan en distintos segmentos de los mercados de tierra, habiéndose constituido incluso una asociación de éstas.

La modernización tributaria podría incidir, aunque no existen todavía evidencias al respecto, en la posibilidad de captación de plusvalías inmobiliarias, mecanismo que podría jugar un papel importante en la problemática que nos ocupa, como veremos mas adelante. Los programas de apertura comercial, los cambios en la estructura de las exportaciones, y la promoción de las inversiones extranjeras, especialmente en aquellos sectores que buscan ventajas de localización, van a replantear los tradicionales esquemas de ubicación de los establecimientos industriales y centros comerciales y de servicios, especialmente los financieros y de gestión especializada.

Se va configurando, así, un nuevo mapa económico y social, cada vez más distanciado del mapa político-administrativo oficial, con nuevas regiones ganadoras y perdedoras a nivel nacional (PNUD, 1997), y en el interior de las áreas urbanas, con una paradójica integración/segregación entre los distintos sectores sociales de la ciudad, modificando las tradicionales formas de segregación socio-espacial. Estas dinámicas territoriales están afectando decisivamente en la demanda de tierra urbana.

Las transformaciones en las relaciones entre el capital y el trabajo que la reestructuración de la economía está introduciendo afectan el funcionamiento de los mercados de tierra urbana al modificar las condiciones de un segmento importante de la demanda: los trabajadores, cuya inestabilidad laboral y el carácter oscilante de los ingresos, hace obsoletos los esquemas de acceso a este bien, que aunque extremadamente limitados, existían en el período anterior en que el Estado jugaba un papel de prestador directo de bienes y servicios, y tenía una relativamente alta capacidad reguladora. No obstante, el alto volumen de las remesas enviadas por los migrantes al extranjero se ha convertido en un factor de compensación de la inestabilidad laboral y de la oscilación y bajo nivel de los ingresos (Funkhouser, 1997), permitiendo el acceso a este bien a numerosas familias que no pueden participar del financiamiento bancario, dinamizando los submercados de tierra.

La reforma del Estado, al orientarse los programas de reducción y modernización del aparato estatal en el sentido de convertir al Estado en “facilitador” de las actividades del mercado, produce una práctica desaparición de su papel de agente directo, a través de la inversión en la compra y la provisión de tierra, vivienda, infraestructura y servicios urbanos, para los sectores sociales de menores ingresos. Sin embargo, por otra parte, se plantea la necesidad de la incorporación al mercado de los terrenos en que se asientan estos sectores, surgiendo y desarrollándose con fuerza, los programas de modernización de catastros y registros, y de regularización de importantes segmentos de tierra urbana que se encuentra en situación ilegal que impide su incorporación al mercado formal, programas que pueden ser decisivos en la disminución del mercado informal de tierras urbanas.

Lo anterior se acompaña de las modificaciones en las funciones reguladoras del Estado en este campo a través de un doble camino: la liberalización y modernización de las normativas relacionadas al desarrollo urbano, y la reducción del papel y del poder de las instituciones responsables del mismo. La intervención estatal en los mercados de tierra urbana ha tendido en el país a ser cada vez más débil, aunque a partir de esta década la degradación ambiental está conduciendo a modificar esta tendencia.

Adicionalmente existe un componente del proceso de reforma del Estado que puede constituirse, si efectivamente se desarrolla, en un contrapeso a la disminución del papel regulador del Estado en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana: la descentralización. Efectivamente, la descentralización introduce un importante número de nuevos agentes sociales y económicos, entre ellos los gobiernos locales, que se sumarán a los tradicionales agentes que han actuado en estos mercados, y que pueden reforzar la introducción de criterios ambientales en el uso de la tierra.

En El Salvador, también es indispensable incorporar en el análisis del funcionamiento de los mercados de tierra urbana los efectos de las transforma-

ciones que están ocurriendo en los mercados de tierra rurales.

## Los efectos indirectos

Como decíamos anteriormente, los efectos indirectos se refieren a los cambios en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana, que los procesos de reestructuración de la economía y de reforma del Estado están provocando.

Hemos seleccionado aquellos cambios de carácter más general provocados por ambos procesos y que tienen una incidencia a mediano plazo (Ver Cuadro 2). El primero es el predominio, en el actual modelo de acumulación, del sector financiero y los servicios especializados de alto nivel dirigidos hacia las empresas, pasando la industria y la agri-

cultura a ocupar un papel subordinado. El segundo es la modificación de los patrones de localización, a nivel nacional, de las actividades económicas que está generando el nuevo modelo de acumulación económica orientado a las exportaciones, donde las vinculaciones internacionales tienen, muchas veces, preeminencia sobre los criterios que se limitan al espacio nacional. El tercer cambio generador de efectos indirectos es la transformación de los mercados de trabajo urbanos, caracterizados por su creciente informalización y segmentación. El cuarto es la persistencia de altos niveles de pobreza que el modelo actual no ha logrado reducir sustancial y sostenidamente, a pesar de la disminución del ritmo de su crecimiento que muestran los indicadores económicos de algunos países. El quinto, el crecimiento de las restricciones ambientales, derivado del aumento de la con-

**Cuadro 2**

Procesos	Efectos directos en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana	Cambios en las condiciones de funcionamiento de los mercados que provocan efectos indirectos
REESTRUCTURACION DE LA ECONOMIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>disminución del rol de la tierra como garantía del valor de los ahorros</li> <li>cambios en los procesos de especulación por el papel creciente de los promotores inmobiliarios</li> </ul>	
REFORMA DEL ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>disminución en la oscilación de los precios aunque éstos tienden a crecer</li> <li>modificación de las condiciones de captación de las plusvalías inmobiliarias</li> <li>cambios en la demanda derivados de los nuevos patrones de localización de las empresas y de la precariedad de los ingresos de los sectores populares</li> <li>debilitamiento del marco regulatorio y de la capacidad de gestión institucional</li> <li>incorporación al mercado de tierra que estaba anteriormente en situación de ilegalidad</li> <li>ampliación del número de agentes intervinientes en los mercados</li> <li>incorporación al mercado de tierra pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>predominio del sector financiero y de servicios</li> <li>modificación de los patrones de localización de las actividades económicas</li> <li>transformaciones de los mercados de trabajo urbanos</li> <li>altos niveles de pobreza</li> <li>aumento de las restricciones ambientales</li> <li>pérdida de peso de la planificación</li> </ul>

ciencia de que es necesario incorporar criterios de sostenibilidad al desarrollo. Por último es la disminución de la importancia de la planificación en sus distintos niveles, que afecta la institucionalidad y los marcos regulatorios .

En efecto, se asiste a una pérdida de peso de la función planificadora; en el país se suprimió el ministerio responsable de esta función y su papel es asumido por otros. No obstante, también se observa un retorno a la planificación del desarrollo a nivel local, tendencia asociada a la descentralización y a la creciente importancia de los problemas ambientales.

En el cuadro 2 se sintetizan los efectos directos en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana, y los cambios en las condiciones en que éstos operan y que ocasionan efectos de tipo indirecto.

## La situación en El Salvador

En el país es posible observar en detalle las consecuencias de estos cambios en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana. Para ello analizaremos algunos datos económicos. Señalemos, previamente, que la estabilidad de los indicadores macroeconómicos se basa principalmente en dos factores externos: el alto volumen de fondos, en carácter de donación, recibidos entre 1980 y 1995<sup>2</sup>, y el creciente monto de remesas que envía la población salvadoreña que ha migrado al exterior, principalmente hacia los Estados Unidos como habíamos señalado antes (Lungo, 1997a).

<sup>2</sup> El Salvador, en los años 80 por la guerra, y para promover las reformas económicas y del Estado, y posteriormente para la reconstrucción del país, fue uno de los mayores receptores de ayuda internacional a nivel mundial.

Esta situación, sumada al control de la inflación y a la estabilización del tipo de cambio<sup>3</sup>, hizo que, entre 1989 y 1995, ocurriera una expansión del consumo que no guardaba relación con la estructura productiva interna, generando una importante demanda de bienes inmobiliarios y provocando una importante alza en los precios de la tierra urbana.

Al observar la dinámica general de la economía a través de la formación del Producto Interno Bruto (PIB), es posible apreciar el dinamismo adquirido por el sector vivienda, en particular, y por el sector de la construcción en general, incrementando su participación dentro del PIB durante los últimos años, generando un mayor movimiento en los mercados de tierra, en particular los urbanos. Dadas las limitaciones territoriales del país, este dinamismo se reflejó en el alza de los precios.

**Cuadro 3**  
Evolución de las remesas provenientes de los migrantes con relación al PIB, las exportaciones de café y la maquila (millones de dólares)

	1991	1994	1995	1996
Remesas	901	1,106	1,220	1,264
% del PIB	14.9	11.9	11.1	10.5
Proporción con relación a las exportaciones de café	4/1	5/1	6/1	6/1
Proporción con relación a las exportaciones de maquila	7/1	2/1	2/1	2/1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Reserva.

Aunque no existe información detallada sobre la evolución de precios dentro de los mercados de tierra urbana, los datos proporcionados por una empresa salvadoreña que se encarga de llevar las estadísticas sobre la evolución del sector formal de la vivienda, permiten notar el fuerte incremento de precios ocurrido durante los últimos años, los

<sup>3</sup> Desde mediados del siglo hasta 1985, el cambio monetario se mantuvo estable en El Salvador, mostrando la economía una de las tasas de inflación más bajas de América Latina. Luego de la devaluación de ese año, la tasa cambiaria se ha mantenido sin modificaciones nuevamente.

**Cuadro 4**  
**Estructura del PIB por rubros escogidos 1989/1995**  
 (precios corrientes en millones de dólares) (a)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Agricultura	28.4	11.2	17.5	14.6	14.3	14.4	14.6
Industria	18.8	18.6	22.1	23.8	22.4	22.3	21.8
Construcción	2.8	2.6	3.5	4.4	4.4	4.6	4.5
Comercio	21.1	34.6	18.9	18.9	18.7	19.2	19.5
Vivienda	3.7	5.8	10.8	9.9	9.0	8.3	7.9
<b>Total</b>	<b>3,704.6</b>	<b>4,719.2</b>	<b>4,895.9</b>	<b>5,728.9</b>	<b>6,956.6</b>	<b>8,116.4</b>	<b>9,656.4</b>

Fuente: Revista del Banco Central de Reserva, varios años.

(a) Las cifras, a pesar de estar en precios corrientes, permiten ver las tendencias .

cuales han crecido a razón del 300% o más en la mayoría de los casos.

El mayor incremento en los precios de la tierra se da en ciertas zonas dentro del Area Metropolitana de San Salvador (AMSS), la aglomeración urbana que concentra la mayor parte de servicios, comercio y producción industrial en el país, lo cual económicamente hace más atractivo el desarrollo de los mercados de tierra en esta zona. Basta comparar, en ese sentido, la evolución de los precios de la tierra dentro del AMSS y en las ciudades secundarias.

Las diferencias de precios están vinculadas a la evolución de los precios de construcción en las distintas zonas, las cuales en el caso del AMSS evidencian las diferencias de ingresos de los diferentes sectores sociales. Esto está también estrechamente ligado a las orientaciones del

crédito otorgado por la banca comercial, la cual fue privatizada nuevamente a partir de 1989. Observando la evolución de estos créditos, es fácil notar el impacto positivo experimentado en el sector de la construcción. Aunque el mayor peso en el otorgamiento de créditos sigue estando sobre los sectores comercial e industrial, las cifras muestran una mayor participación del sector de la construcción como demandante de crédito durante los últimos años.

**Cuadro 5**  
**Precio promedio de la v<sup>2</sup> en zonas seleccionadas del Area Metropolitana de San Salvador y de las principales ciudades secundarias\***  
 (colones)

Zona	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Escalón	408	376	461	460	760	1,371	1,379
Santa Tecla	184	214	280	334	449	707	1,075
San Francisco	253	279	319	396	534	757	863
Merliot	221	263	288	358	675	800	858
Apopa	108	126	143	150	201	258	322
Ayutuxtepeque	143	244	181	213	312	0	0
Santa Ana	124	132	153	183	263	369	402
San Miguel	126	74	165	184	292	402	395
Sonsonate	0	138	0	0	0	0	312

Fuente: Mc Cormack, "Estadísticas de la construcción", 1995.

\* 1 vara cuadrada equivale a 0.7396 metros cuadrados.

Pero al analizar en detalle el destino del crédito al interior del sector de la construcción resaltan varias cuestiones. Durante los años en que la participación de este sector como demandante de crédito era bastante baja (menos de 5 puntos), más de la tercera parte se destinaba hacia la producción de tierra, mediante las urbanizaciones. En cambio, a partir de 1992, año en que la industria de la construcción aumenta su demanda de crédito, el monto destinado a la producción de tierras vía urbanización cae a casi el 20% del total del crédito, ampliándose la cartera de créditos a la adquisición de viviendas, rubro que era cubierto en buena parte con fondos del Estado.

A pesar de que el sector financiero está destinando mayores recursos a la adquisición de viviendas, lo que posibilita la mayor producción de tierras dentro del mercado formal, en la actualidad, por las características del funcionamiento del sector financiero y el agotamiento de la demanda de bienes finales ocurrido a partir de 1995, se están generando problemas de realización del stock existente durante los últimos años en el mercado de tierra y vivienda en general, lo que está provocando una ligera disminución de los precios de la tierra urbana y suburbana. Adicionalmente, en 1992 se transforma la estructura fiscal anterior.

Esto conduce a la derogación del impuesto al patrimonio inmobiliario, lo que incide en la disminución de recaudación de fondos mediante los rubros de venta de la propiedad y de transferencias, y lleva a la reducción de costos en el sector de la construcción, vía la disminución de impuestos, así como reducción de las transferencias hacia el sector público a través del impuesto de renta a la propiedad.

A partir de 1995, la economía salvadoreña comienza a experimentar una desaceleración del crecimiento que había observado desde 1989, y que es expresión de los límites de una política económica que ha privilegiado el predominio del sector financiero, apoyado en una extraordinaria liquidez generada por los recursos externos antes mencionados y que no ha logrado desarrollar la capacidad

productiva interna. Para efectos de la problemática que nos ocupa en este trabajo, esta evolución lleva a una situación paradójica: mientras se reduce la capacidad de compra de la población por la recesión experimentada durante los últimos dos años, se mantiene una importante oferta de crédito para la construcción de viviendas para los sectores de ingresos medios y altos, teniendo como resultado una disminución poco significativa de los precios de la tierra y de las viviendas urbanas a pesar de las dificultades de realización de estos bienes. El panorama de las principales ciudades salvadoreñas se caracteriza actualmente por la existencia de un importante stock de viviendas y terrenos urbanizados de difícil venta.

No obstante, el incremento de producción de tierra de manera formal se ha visto fomentado a través del sistema financiero, o a través de fuentes alternativas de financiamiento, como lo son las ONG's, las cuales otorgan fondos para la construcción de viviendas populares, manteniendo una demanda de tierra urbana que, dada la poca participación estatal en el financiamiento de este tipo de viviendas, es importante.

Pero quizás una de las medidas que tendrá mayores efectos, por incrementar aún más la liquidez del sistema financiero (y estimular así la demanda por parte de los sectores de mayores ingresos, que es el factor clave en el incremento de los precios de la tierra urbana), es la privatización de los fondos de pensiones en los próximos meses.

Por otra parte, las otras medidas para reformar el Estado tienen una limitada incidencia en los mercados de tierra, dada la incompatibilidad de muchas de las leyes secundarias con las primarias, y la superposición de funciones entre ministerios y municipalidades. A todo esto hay que agregar la inexistencia de leyes de ordenamiento territorial y de medio ambiente, las cuales tienen un impacto importante en el funcionamiento de los mercados de tierra.

En lo que concierne a los programas de regularización de tierra, no es sino hasta 1991 que el gobier-



no salvadoreño, dentro del marco de la modernización del Estado, iniciada un año antes, crea el Instituto Libertad y Progreso, el cual tiene como mandato dar asistencia técnica al Ministerio de Justicia para impulsar estos programas. Posteriormente se inicia el importante proyecto de creación del Centro Nacional de Registro, con apoyo del Banco Mundial.

Al nivel de la modernización estatal, este sería el aspecto y que ha incidido positivamente en el desarrollo de los programas de regularización de tierra. Aunque la información es parcial e incompleta, a partir de 1993 el Registro Social de Inmuebles inicia un ambicioso programa de regularización de tierras, las cuales se van incorporando al mercado formal, dado que ello es básico para proseguir con los procesos de urbanización de dichas tierras.

El panorama económico, al menos en el caso salvadoreño, a pesar de las medidas de reestructuración tomadas, no es promisorio a mediano plazo. A la esperada disminución del ingreso de divisas se agrega la dificultad de reconversión del aparato productivo industrial y el abandono casi total del sector agrícola. La devaluación es una medida que podría ser implementada a corto plazo, lo afectaría el funcionamiento de los mercados de tierra urbana.

En su conjunto, la breve descripción de las tendencias recientes de los procesos de reestructuración de la economía y de la reforma del Estado en el caso de El Salvador, muestran que los efectos de estos procesos en el funcionamiento de los mercados de tierra urbana son complejos, y están estrechamente relacionados con las peculiares condiciones históricas del país.

### **3. Instrumentos de gestión de tierra urbana**

La gestión actual de la tierra en la Región Metropolitana se limita fundamentalmente a la aplicación de los usos de la tierra definidos por METROPLAN 2000 para el Área Metropolitana de San Salvador, cuyo carácter general y estático genera cotidianamente innumerables conflictos. Los cambios en los usos de este bien y la dinámica de los mercados que se ha descrito anteriormente exigen una nueva modalidad de gestión de la tierra. Lamentablemente el Plan de Desarrollo Urbano para San Salvador, conocido como PLAMADUR, recientemente finalizado, no incorpora, a pesar de contener un análisis importante y propuestas interesantes respecto a la cuestión ambiental, instrumentos innovadores de gestión de la tierra urbana que incorporen modernos criterios ambientales.

En este apartado buscamos explorar las posibilidades de utilización de instrumentos de gestión urbana de este tipo, que se han aplicado en algunas de las principales ciudades brasileñas y otras de América Latina, señalando algunos requisitos para su implementación, identificando, en los casos en que ha habido experiencias de aplicación, las dificultades y alternativas de los nuevos caminos, y agregando especialmente sugerencias en la incorporación de criterios ambientales en la gestión de la tierra urbana. Es muy importante señalar que lo más importante de los instrumentos es su lógica y no su diseño institucional y legal, y que a partir de una comprensión del paradigma descrito en la primera parte, es necesario diseñar instrumentos y estrategias específicos para cada caso

#### **La macrozonificación: un requisito previo**

La macrozonificación constituye un requisito básico para la implementación de los instrumentos de gestión urbana. La forma como está ocupado el territorio de la ciudad resulta de la acción de los diferentes agentes: instituciones públicas, empresas

constructoras, parceladores, autoconstructores, organizaciones sociales, etc. La macrozonificación es el criterio que refleja la disposición de estos agentes para el establecimiento de un consenso sobre las directrices generales de ocupación y uso del suelo. No se trata de establecer una zonificación funcional, creando áreas homogéneas separadas, por ejemplo zonas industriales, zonas residenciales de baja, mediana y alta densidad, zonas comerciales, zonas institucionales, etc., como tradicionalmente se hace y que refleja el paradigma del planeamiento racional, idealista. Al contrario, se busca, en la realidad de la producción y del consumo de la ciudad, conciliar intereses expresos por los diferentes agentes que la producen y los que en ella viven, teniendo en cuenta los límites y potenciales establecidos por las características ambientales del medio físico y el estado y capacidad de soporte de las infraestructuras ya implantadas.

Lo que se concierne son las estrategias de política urbanística frente a estos límites y potenciales, y sobre los instrumentos que utilizarán para lograr la implementación de dicha estrategia.

Ese consenso se hace posible solamente en un cuadro de macro-directrices y macro-zonas, de grandes líneas y características generales, sin entrar en definiciones muy complejas y detalladas. Lo ideal es que la macrozonificación produzca una especie de “decálogo” de las reglas fundamentales de la ciudad (por ejemplo: no sobrepasar con urbanización determinada cota, densificar ciertas partes de la ciudad, promover mezcla de usos en las zonas-dormitorio etc.).

La macrozonificación establece un referente espacial para el uso y la ocupación del suelo en la ciudad, de acuerdo con las estrategias de política urbana. Define inicialmente grandes áreas de ocupación: zonas rurales y zonas urbanas (residencias, industrias, comercio y servicios, equipamientos públicos). A partir de ahí, define, aún en grandes áreas, las zonas a incentivar o restringir la ocupación, partiendo de la compatibilización de la capa-

cidad de la infraestructura instalada, de las condiciones del medio físico, de las necesidades de preservación ambiental, con las características de uso y ocupación existentes. Dentro de esta macrozonificación también se definen áreas especiales de interés ambiental y de interés socio-cultural.

Desde un punto de vista político, la definición de la macrozonificación concertada requiere la organización de foros participativos que integren todas las fuerzas que construyen y consumen la ciudad, promoviendo un proceso de planeamiento urbano que sea adecuado a todos los cambios de la ciudad y posibiliten la apropiación de esa temática por la población, que pasa a plantear sus proposiciones a través de diversos canales.

Este paso previo puede ser un momento fundamental en la adopción de criterios ambientales para el desarrollo de las ciudades. Se debe, no obstante, pasar de establecer en esta macrozonificación zonas de desarrollo restringido, total o absoluto, e incorporar criterios ambientales en todas las formas de uso, aunque esto exige análisis urbanos y territoriales de nuevo tipo.

A continuación se presentan un conjunto de instrumentos de gestión de la tierra urbana que han sido implementados en otros países de América Latina.

### **Incentivos para la ocupación de terrenos no construidos o sub-utilizados**

#### ***Impuesto predial/territorial progresivo***

El objetivo de este instrumento, utilizado ya en varias ciudades, es distribuir de manera justa los costos y beneficios de las inversiones públicas, diferenciando y estableciendo el límite entre el derecho de la propiedad del suelo y el derecho de construir, evitando la especulación inmobiliaria e incentivando la actividad de construcción. Lotes o grandes áreas desocupadas dentro del tejido urbano, con buenas condiciones físicas para el desarrollo (poco vulnerables), son socialmente perjudiciales, pues son servidos por infraestructura urbana, construida con inversiones públicas para atender a

la población y no para posibilitar una valorización particular.

Los terrenos desocupados o sub-utilizados, que estén localizados en áreas cuya urbanización sea prioritaria, deben ser adecuadamente ocupados. Para promover la ocupación de estos terrenos existe la posibilidad de utilizar el mecanismo de “urbanización o edificación compulsatoria”, aplicado por el poder público para impedir que las áreas desocupadas de la ciudad continúen ociosas. a través de este mecanismo se puede establecer un plazo para la parcelación o construcción de las áreas desocupadas o sub-utilizadas. El propietario que no cumpla ese plazo será penalizado con la aplicación progresiva del impuesto predial urbano y tendrá un nuevo plazo. Cuando este finalice, si el terreno todavía estuviere desocupado u ocioso, podrá ser expropiado y pagado con títulos de la deuda pública de largo plazo, por ejemplo.

Los casos para parcelación y edificación compulsorias y la aplicación progresiva del impuesto territorial y predial urbano deberán ser definidos por ley.

Se deben considerar casos de excepción, como por ejemplo propietarios de un único inmueble con pequeñas dimensiones. También se puede asociar este instrumento con las “Zonas Especiales de Interés Social” y el “Consortio Inmobiliario”, descritos más adelante. También puede ser una oportunidad para garantizar la sostenibilidad si se incorporan criterios ambientales en este mecanismo compulsatorio, o si se incluyen como casos de excepción aquellos terrenos no construidos o subutilizados que convenga dejar vacíos por consideraciones ambientales.

Todo lo anterior exige el montaje de un sistema de catastro de los inmuebles urbanos, permanentemente actualizado, para que pueda tener condiciones de monitorear los inmuebles desocupados y su ocupación. Exige también la existencia de un plano genérico de valores inmobiliarios, a partir del cual se pueda aplicar el impuesto y su progresividad. Es necesario, además, que sea establecida una política que priorice la ocupación de las áreas todavía desocupadas. Existe, por último, la necesidad de legislación autorizando la urbanización y

edificación compulsorias y la progresividad del impuesto predial urbano.

La figura de la progresividad del impuesto predial urbano se puede prever en la legislación tributaria municipal. Sin embargo, esa posibilidad está condicionada a los preceptos constitucionales. En el caso brasileño, los intentos de implementación del instrumento no han tenido éxito por recursos de inconstitucionalidad (por motivo de la falta de reglamentación de la Constitución del país, que ya prevé el impuesto pero no lo reglamentó hasta el momento). Todavía, hay municipalidades que están aplicando el impuesto progresivo a partir de reglamentos municipales.<sup>4</sup>

#### Recuadro 2

El “suelo creado” comienza a surgir como un nuevo instrumento a inicios de los años 70. Es curioso notar que su origen está asociado a dos tipos distintos de evaluación de las prácticas clásicas de regulación pública del uso del suelo. Por un lado, en Europa, especialmente en Francia e Italia, se basa en la constatación de los estrechos límites de los instrumentos urbanísticos tradicionales, especialmente la zonificación, para detener la elevación de los precios de la tierra. Por otro lado, en los Estados Unidos, se trataba de crear un mecanismo que promoviera la adaptación de la zonificación a la lógica del mercado.

Fuente: “O solo criado como instrumento de política habitacional: evaluación de su impacto en la dinámica urbana”, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso.

### ***Consortio inmobiliario o urbanización asociada***

Evitar la especulación inmobiliaria y viabilizar la ocupación de grandes áreas desocupadas dentro del tejido urbano que no disponen de infraestructura completa, abriendo alternativas de desarrollo urbano para propietarios que tienen la tierra y no tienen el capital para lotificar o construir es el objetivo de este instrumento, que puede viabilizar directrices políticas de ocupación de tierras urbanas

<sup>4</sup> En Brasil todas las municipalidades tienen la potestad de recaudar el impuesto predial urbano, y lo hacen. Anualmente, los concejos municipales aprueban las definiciones sobre el impuesto del año siguiente, junto con el presupuesto anual.

desocupadas y aumentar la oferta de grandes áreas urbanizadas, viabilizando proyectos de interés social.

La urbanización asociada consiste en una forma de urbanizar entre el poder público y la iniciativa privada que busca la promoción de inversiones urbanas en áreas no provistas de infraestructura sobre las cuales pesa una presión de ocupación. En un ejemplo es el siguiente: el propietario participa con un área grande no urbanizada y el sector público invierte en dotaciones de infraestructura, devolviendo al propietario una parcela urbanizada del área original cuyo valor corresponde al valor inicial de la área total sin urbanizar. El área restante ya urbanizada lo retiene el gobierno para sus programas de vivienda o equipamiento público. Esta acción puede ser voluntaria o vincularse a una medida de urbanización compulsatoria.

La aplicación de este instrumento requiere también de la existencia de un sistema de catastro moderno, sumado a una legislación específica para el establecimiento de cada sociedad pública/privada incluye la definición de las inversiones a realizar, los plazos de ejecución, el porcentaje de terreno que debe ser devuelto al propietario, así como la previsión de la futura utilización del área pública restante. Es necesario resaltar que el consorcio debe constituirse como una entidad de interés público, es decir, solamente será objeto de aplicación de este instrumento una determinada área cuya urbanización sea de interés público. Sólo así se podrá justificar la inclusión de las inversiones necesarias en el presupuesto público, aunque exista la posibilidad de recuperación de la inversión bajo la forma de un porcentaje del terreno urbanizado restante.

En un contexto de carencia de recursos públicos para inversiones, se hace difícil establecer estrategias de implementación que exigen la disponibilidad de éstos para financiar la urbanización. Pero por otra parte puede representar una alternativa para el asentamiento de poblaciones excluidas. Y presenta la ventaja de que no se necesita expropiar el terreno para poder viabilizar proyectos de interés social.

Respecto a la problemática ambiental, se pueden otorgar concesiones especiales a los consorcios inmobiliarios cuyos proyectos presenten las mayo-

res ventajas en términos de prevención y mitigación de los procesos de degradación ambiental. Lo anterior es una muestra de que una estrategia ambiental urbana, aunque debe contener restricciones, debe incorporar incentivos de distinto tipo.

### **Instrumentos de optimización de la infraestructura existente**

Son varios los instrumentos que deben ser implementados simultáneamente, algunos de naturaleza intensificadora de la ocupación en áreas potencialmente densificables y otros de naturaleza restrictiva a la expansión del tejido urbano.

#### ***Coefficiente de aprovechamiento básico***<sup>5</sup>

Representa el derecho de construir en proporción igual en todo el territorio urbano, con el objetivo de viabilizar la implementación del llamado “suelo creado”. Este coeficiente de aprovechamiento básico debe ser establecido de forma concertada, de tal forma que sirva para acomodar la mayor parte de las edificaciones de una ciudad, por lo que varía para cada una de ellas. Por ejemplo, el coeficiente de aprovechamiento básico a adoptarse podrá ser 1. Esto implica que la mayor parte de las edificaciones existentes o a construirse deben enmarcarse en este índice. Las acciones inmobiliarias que utilicen el coeficiente de aprovechamiento arriba del básico deben corresponder a la menor parte del total de las edificaciones existentes en la ciudad.

#### ***El “suelo creado”: concesión del derecho de construir por encima del coeficiente de aprovechamiento básico***

Este instrumento tiene por objetivo generar recursos para invertir en infraestructura urbana, vivienda de interés social y equipamientos (u otra prioridad definida concertadamente), y establecer posibilidades de densificación diferenciadas por usos y características del territorio urbano. Desde un punto de vista conceptual, es el equivalente a la donación

del sistema vial y área para equipamientos urbanos en el caso de las urbanizaciones.

La posibilidad de construir por encima del coeficiente básico se denomina “suelo creado”, que el gobierno vende a los interesados. Introduce la separación conceptual entre derecho de propiedad y el derecho de construir. Para que esa venta ocurra se establecen reservas de área adicional (cantidades totales de metros cuadrados para vender) diferenciados, por zonas de la ciudad y por usos, de acuerdo con la intención de ocupación reflejada en la política urbana (grandes reservas para zonas donde se pretende intensificar el uso y la ocupación y reservas reducidas en zonas donde la intención es la inversa). Los recursos originados de la venta del “suelo creado” pueden formar un fondo específico de urbanización, sin vínculo con los recursos presupuestarios, con gestión paritaria entre el poder público y sociedad civil, para viabilizar proyectos estratégicos concertados. Pueden también alimentar un fondo para acciones de recuperación ambiental.

En áreas donde haya la intención de estimular la producción de determinados usos, como por ejemplo las viviendas de interés social, se podrá prever por ley la excepción del pago del “suelo creado” (por ejemplo en las zonas especiales de interés social de áreas urbanas desocupadas). Lo mismo se puede establecer para incentivar la instalación de usos no residenciales en periferias exclusivamente residenciales, con la intención de disminuir la necesidad de desplazamiento en la ciudad.

Este instrumento puede ser, además de gran utilidad como mecanismo de compensación para los propietarios de terrenos de gran valor ambiental, al posibilitar la transferencia de derechos. Se debe sin embargo, establecer límites a estos derechos en función de los intereses comunes de toda sociedad (es esto lo que en muchas instituciones se conoce como la “propiedad en función social”).

Este instrumento requiere del establecimiento del coeficiente básico; criterios para la definición de las reservas de área edificable a venderse; un sistema de control de la venta y de la utilización de las reservas. Tanto el coeficiente único como las

<sup>5</sup> Coeficiente de aprovechamiento es un índice urbanístico que representa la relación entre el área construida y el área del terreno. El coeficiente de aprovechamiento igual a 1 significa que el área construida es igual al área del terreno.

reservas de área edificable, por usos y zonas de la ciudad, deben ser establecidos a través de una ley específica, que deberá también prever revisiones periódicas.

El valor de venta a adoptarse es un asunto polémico. Algunos se inclinan por la utilización de indicadores más genéricos, como por ejemplo el valor “venial”<sup>6</sup> o urbanístico, o por un porcentaje de éste, tratando de facilitar el procedimiento; otros argumentan que la adopción de criterios genéricos puede llevar a la disminución de los valores de venta, ya que los valores urbanísticos son reconocidamente inferiores a los prevalecientes en el mercado inmobiliario, y propugnan por el análisis caso por caso; otros pretenden alcanzar un criterio genérico a partir de los propios valores fijados por el mercado inmobiliario, pero eso choca con las diferencias puntuales de cada inmueble, así como con la necesidad de un seguimiento permanente y ágil del funcionamiento de este submercado.

Por tratarse de un instrumento de implementación compleja, se debe implantar por etapas. En el caso de São Paulo, no hubo aprobación de legislación referente al coeficiente básico y al “suelo creado”. Sin embargo, existe la aplicación de un instrumento menos incluyente que de cierta manera rescata el concepto de “suelo creado”: *las operaciones interligadas*. Aún sin la existencia del coeficiente básico, esas operaciones cambian, por un potencial constructivo adicional al establecido por la zonificación vigente, por viviendas de interés social. Eso terminó por viabilizar ajustes puntuales en la legislación urbanística, (bastante restrictiva hoy), intensamente reclamados por los promotores inmobiliarios. Estas transferencias de derechos también pueden utilizarse con fines ambientales (Somekh, 1995).

En el caso de la ciudad de Natal, en el nordeste brasileño, se estableció una densidad básica y se venden densidades arriba de ésta por el valor de

1.5% del monto total de la inversión en la edificación.

### ***Operaciones urbanas***

Con este instrumento se pretende alcanzar transformaciones urbanísticas y estructurales en zonas de la ciudad con mayor rapidez de ejecución y menor gasto de recursos públicos. Esto implica la posibilidad de recalificar ambientes urbanos deteriorados, o áreas centrales sobre las cuales haya interés de preservación, mejorar la vialidad de una zona, o canalizar cursos de agua urbanos. En São Paulo, por ejemplo, la “Operación Urbana Centro” posibilitó la recalificación urbanística del área central, dotándola de equipamientos de recreación y grandes espacios de encuentro culturales. También en Sao Paulo, la operación urbana “Faria Lima” permitió aumentar el ancho y la extensión una avenida de comunicación entre barrios de altos ingresos.

Es un instrumento de asociación entre el poder público y la empresa privada, a través del cual ciertas intervenciones se promueven en determinadas áreas de la ciudad. El poder público diseña el proyecto (o lo contrata a profesionales privados por concurso o encarga bajo sus directrices urbanísticas generales), coordina la construcción de infraestructura y las formas de ocupación de esas áreas, y el sector privado aporta los recursos para las obras a realizarse. Para el desarrollo de este trabajo integrado se establece una reserva de área edificable específica para el perímetro definido (calculada a partir de la capacidad de soporte de la región) que será vendida para la empresa privada. Los recursos obtenidos por esta operación se aplican en el propio perímetro, en obras de infraestructura, áreas verdes, equipamientos y, en casos especiales, en viviendas de interés social, destinadas a la población de bajos ingresos que ya vive en la zona.

Las operaciones urbanas se pueden proponer tanto por el poder público como por la iniciativa privada y deben aprobarse por ley. Esta define el perímetro de la operación, establece una reserva de área edificable para el mismo en función de la organización espacial y de los usos pretendidos del proyecto y del programa de obras públicas previstas y ne-

---

<sup>6</sup> Valor “venial” del inmueble corresponde al valor atribuido por el poder público para efectos de cobro de impuesto territorial y predial. En el caso brasileño se define por el Plan Genérico de Valores, actualizado anualmente y aprobado por reglamento municipal.

cesarias. Esa reserva la adquieren los propietarios y empresas interesados. Los recursos originados de esa venta deben integrar un fondo de urbanización vinculado a aquella operación urbana específica.

La implementación requiere la constitución de equipos que realicen el análisis urbanístico y financiero de la utilización de las reservas, así como equipos técnicos que controlen la reserva disponible. Exige también la constitución de una comisión mixta (compuesta de representantes de los organismos públicos y de la sociedad civil<sup>7</sup>), para aprobación, caso por caso, de la utilización de las reservas.

En el caso de las experiencias ya implementadas en la ciudad de São Paulo, “Anhangabaú” y “Faria Lima”, han surgido varias discusiones. La primera se refiere a la utilización del área edificable adquirida, que siempre está sujeta al análisis urbanístico caso por caso, sea desde el punto de vista del respeto de los parámetros urbanísticos preestablecidos, desde el punto de vista del impacto urbanístico, o desde el punto de vista de los efectos de esa utilización sobre la infraestructura local. Por otra parte, está el análisis financiero del beneficio caso por caso, ya que es raro que el interesado presente una propuesta de simple utilización del área edificable adquirida, incluyendo en general otras excepciones cuyos valores deben medirse.

Estas discrepancias han dificultado la implementación de las operaciones urbanas, exigiendo dedicación de equipos para el análisis en los organismos involucrados, así como la movilización de un consejo mixto (compuesto por representantes de los organismos públicos y de la sociedad civil) para aprobación final de cada caso.

Otra cuestión se refiere al financiamiento de las obras. En las operaciones mencionadas, el poder público invirtió anticipadamente en las obras definidas y posteriormente decretó edictos de venta del área edificable prevista. Eso implicó un compromiso de recursos públicos en obras. Es posible

pensar en una situación invertida, donde los recursos sean recaudados anticipadamente.

### *Operaciones interligadas*

Este es un instrumento que funciona, a través de la concesión onerosa de excepciones a la legislación vigente, por un lado, como captador de recursos para viviendas de interés social y, por otro, como un mecanismo de acomodación de las presiones contrarias a la excesiva reglamentación, detallista e inadecuada, de la legislación vigente. Representa una flexibilización puntual de esa legislación que acaba por proporcionar su supervivencia, postergando una revisión más profunda.

Es también un instrumento de asociación entre la iniciativa privada y el poder público, a través del cual se venden excepciones relativas, por ejemplo, el coeficiente de aprovechamiento, la tasa de ocupación, supresión o disminución de recursos de la alineación, implantación de usos no conformes, aumento de mínimos de altura y otras.

La venta de excepciones está sujeta a previo análisis urbanístico y financiero y a la aprobación por una comisión mixta (compuesta de representantes de los organismos públicos y de la sociedad civil). Tales análisis se efectúan por dos equipos técnicos distintos: el equipo de análisis urbanístico y el equipo de evaluación financiera (que avala descripciones<sup>8</sup> presentadas por los proponentes). Posteriormente las propuestas están sujetas a la negociación en otro equipo, de carácter político, compuesto por representantes de alto nivel de los organismos públicos involucrados (Planeamiento, Vivienda, Hacienda, Gobierno Municipal). Finalmente, la propuesta negociada se somete a la evaluación y a la aprobación de la comisión mixta.

Se necesita un catastro de valores inmobiliarios, permanentemente actualizado, para subsidiar esos análisis, así como la realización constante de análisis caso por caso.

<sup>7</sup> Entendidos aquí como representantes de asociaciones de industriales, de trabajadores, de comerciantes, de constructores, de urbanizadores, de profesionales liberales, de vecinos de barrio y de movimientos sociales urbanos.

<sup>8</sup> Las descripciones presentadas son de evaluación financiera de la excepción concedida, realizados por empresas o profesionales especialistas en evaluaciones de inmuebles, catastrados en el organismo público responsable por la gestión de las operaciones interligadas.

Dos puntos centrales pueden ser destacados en relación a las operaciones interligadas: uno se refiere a cuáles excepciones pueden ser objeto de negociación; otro al valor a ser cobrado por el beneficio concedido. En relación a estos dos aspectos, hay dos alternativas en discusión: primera, la adopción de procedimientos directos y generales (como, por ejemplo el cobro de un valor indexado al valor venial del inmueble); segundo, la aplicación de formas específicas de valuación (caso por caso). La primera alternativa presenta la ventaja de la rapidez de operacionalización, pero corre el riesgo de resultar en una captación muy pequeña de recursos dado que el valor venial de los inmuebles es reconocidamente inferior a los valores prevalecientes en el mercado inmobiliario. La segunda alternativa presenta mayor lentitud en la operacionalización y dudas cuanto a la transparencia en la gestión del instrumento (sujeto a negociación caso a caso).

Aún en esta última opción, hay discusiones sobre la necesidad de adopción de normas y criterios básicos que definirían las excepciones posibles de negociación, así como los procedimientos de cálculo del monto a pagarse. Objeciones a esta opción argumentan que se estaría reproduciendo, en las operaciones interligadas, los obstáculos y el detallismo existentes en la legislación que se desea cambiar.

Cabe añadir que, en relación a la transparencia y a la legitimidad del instrumento, se necesita la divulgación de informaciones sobre cada operación y la realización de audiencias públicas que permitan expresarse a los interesados. Por otra parte, se necesita que la composición de la comisión mixta que apruebe las operaciones interligadas, represente los intereses de los diferentes agentes productores y consumidores de la ciudad, y que haya transparencia en los procedimientos y en los criterios de evaluación adoptados por esta comisión para que puedan ser comprendidas por la población en general.

Este instrumento, como los anteriormente descritos, puede ser de gran utilidad para impulsar un desarrollo urbano que contribuya a la sostenibilidad en la medida en que permiten introducir crite-

rios ambientales en toda una gama de acciones y no sólo en la definición normativa de los usos del suelo.

## **Instrumentos de transferencia del potencial constructivo**

Estos instrumentos están basados en el mismo principio que el “suelo creado”, o sea en la separación entre el derecho de propiedad y el derecho de construir. Fue concebido para permitir que los propietarios de inmuebles a ser preservados fuesen compensados por el hecho de que la edificación en sus inmuebles no puede alcanzar el área construida determinada por el coeficiente de aprovechamiento único, y como decíamos antes, puede permitir manejar adecuadamente la transferencia de derechos en casos de prioridad ambiental el uso del suelo.

El propietario de un inmueble sobre el cual pesa un interés público de preservación, sea desde un punto de vista ambiental, o desde un punto de vista de patrimonio histórico, cultural, paisajístico o arquitectónico, puede utilizar en otro inmueble, o vender, la diferencia entre el área construida del inmueble preservado y el total de área construida atribuida al terreno por el coeficiente de aprovechamiento básico, de conformidad con la legislación existente. La transferencia solamente será permitida si el propietario participa de algún programa de preservación elaborado en conjunto con el poder público o elaborado por el privado y aprobado por el ente técnico responsable.

Estos instrumentos requieren establecer criterios de transferencia que podrían tomar en cuenta el valor de los inmuebles (tanto el que origina como el que recibe el área adicional). Tomemos un caso: un inmueble a ser preservado, de 100,000 m<sup>2</sup> de área de terreno, con coeficiente de aprovechamiento de 0.1 podría hipotéticamente edificar 10,000 m<sup>2</sup>. Sin embargo, posee un área edificada de apenas 100 m<sup>2</sup> y puede transferir el saldo de 9,900 m<sup>2</sup>. Esa transferencia no puede ser total para otro inmueble ubicado en el área central de la ciudad, por ejemplo, sino que debe relacionarse al valor de mercado de la tierra. Así, si los 9,900 m<sup>2</sup> valen en el área preservada US\$10/m<sup>2</sup> y en el área central el



precio del metro cuadrado es U\$1,000/m<sup>2</sup>, el área transferible se reduciría a 99 m<sup>2</sup> de área construida.

Otro requisito es la formulación de planes de preservación caso por caso. Solamente serán permitidas las transferencias cuando el propietario se comprometa con la ejecución de un plan, formulado en conjunto con el gobierno de la ciudad, que representa el interés público en esta preservación. Además, se hace necesario el seguimiento y control constante de esa preservación.

En los casos donde ha habido experiencias de transferencia de potencial constructivo para inmuebles a ser preservados, se han planteado algunos problemas.

En primero lugar, en el caso de edificios de interés histórico, la mayor parte se ubica en el centro de las ciudades y, muchas veces, no dispone de potencial a transferir (el coeficiente de aprovechamiento real ya es superior al permitido por la legislación).

En segundo lugar, el mecanismo no contempla los costos de mantenimiento de inmuebles, que puede llegar a sobrepasar las “pérdidas” impuestas por el impedimento de la plena utilización del potencial constructivo atribuido por la legislación vigente. Existe también la una excesiva reglamentación de las transferencias que ya fueron ejecutadas, particularmente limitaciones impuestas al inmueble receptor.

Otra cuestión se refiere a la competencia entre este instrumento con las operaciones interligadas. Se ha observado que en los casos en donde ambos coexisten hay clara preferencia del mercado por las operaciones interligadas, que posibilitan excepciones adicionales. Además la competencia se hace desleal si consideramos que, en el caso de las operaciones interligadas, se vende la excepción claramente por abajo de su valor en el mercado inmobiliario, para atraer a los inversores. Una estrategia propuesta para enfrentar este desafío sería la promoción de una asociación entre los dos instrumentos, introduciendo la preservación como una de las destinaciones de la contrapartida de las operaciones interligadas (como las viviendas de inte-

rés social). Pero sin duda para viabilizar el instrumento lo mejor es no asociarlo a las operaciones interligadas sino que a al “suelo creado”.

## **Zonas especiales de interés social**

Las Zonas especiales de interés social constituyen instrumentos de gestión de tierra urbana que puede asumir múltiples formas y ha sido utilizado en distintos países desde hace muchos años. A continuación se describen algunas de las modalidades más usuales.

### ***Zonas especiales para vivienda social***

Su objetivo es incrementar la producción de viviendas de interés social a través del aumento de la oferta de áreas urbanizadas y proteger los intereses de la población más pobre que vive en “tugurios” y urbanizaciones ilegales, garantizando la recuperación de áreas de vivienda en condiciones precarias y la permanencia de la población residente en la zona.

Estas zonas aseguran, a realidades urbanas diferentes, tratamiento legal y urbanístico específico, promoviendo mejores condiciones de vida y respetando las particularidades locales. Posibilita también el reciclaje de los técnicos a partir del desarrollo de un nuevo estilo de planificación urbana más creativa y adaptado a las condiciones financieras del poder público. Permite, además, una mayor apropiación de los instrumentos técnicos de urbanización y del funcionamiento del poder público por parte de las representaciones comunitarias, al adquirir un mayor dominio de las informaciones.

Estas zonas son delimitadas en perímetros vacíos, en áreas aptas para urbanizar, o donde existe una ocupación irregular, y pasan a ser objeto de estudio, intervención y reglamentación específicos. Pueden ser de tres tipos:

*Áreas urbanas desocupadas:* componen esa tipología los terrenos desocupados que pueden ser destinados para la construcción de programas de vivienda de interés social (particularmente aquellos sujetos a la urbanización y edificación compulso-

rias o a un impuesto predial progresivo). Facilitan el acceso a la vivienda a sectores de bajos ingresos, sea por la disminución del precio o por la flexibilización de las normas urbanísticas.

*Tugurios:* componen esa tipología los terrenos públicos o privados ocupados por ilegal e irregularmente, donde haya interés público en la regularización jurídica de la posesión de la tierra y el mejoramiento del hábitat.

*Parcelaciones irregulares:* componen esa tipología las parcelaciones para las cuales hay interés público en la regularización jurídica de la parcelación del suelo, en la complementación de la infraestructura urbana y de equipamientos comunitarios o en la recuperación ambiental (por ejemplo de áreas de altas pendientes no recubiertas por vegetación, sujetas a riesgo de derrumbes).

En los dos últimos casos, el instrumento opera como facilitador de los procedimientos de regularización y disminución de la presión de desalojos. En el primero, como forma de ampliar la oferta de vivienda popular por el sector privado, a través de la flexibilización localizada de las exigencias en las normas urbanísticas y constructivas, adaptándolas a proyectos específicos.

Este instrumento exige la participación de la población en sus diferentes etapas, desde el planeamiento hasta el control y fiscalización de las obras, pasando por el gerenciamiento de los recursos aplicados.

Para implementar estas zonas especiales, es necesaria la aprobación de los mecanismos por ley, y la posterior aprobación, también por ley, de cada uno de los perímetros implantados, con sus características especiales. En la mayor parte de los casos las actuaciones en las áreas vacías se promueven por parte de asociaciones de vecinos, autofinanciadas o financiadas por el poder público; hay, por lo tanto, la necesidad de establecer una estrategia para vincular la implementación de estas zonas con una política más general de financiamiento de la vivienda de interés social.

La implementación de estas zonas puede significar una conquista importante en lo que se refiere a la

participación de la población involucrada en el proceso. Donde existe una gestión urbana democrática, el apoyo a la organización popular y a la participación de los movimientos de barrio, o de vivienda, lleva a la comprensión y toma de posición de estos movimientos sobre las propuestas. La participación de la población en la formulación de las propuestas, convence los movimientos de que los instrumentos de gestión urbana amplían las posibilidades de acceso a la vivienda cuando hay movilización social real alrededor de los instrumentos.

### ***Zonas especiales de intervención ambiental***

Con este instrumento se busca responsabilizar los promotores de grandes acciones urbanísticas de la reducción o incluso la eliminación de las externalidades negativas originadas por sus proyectos. Se parte del principio que considera que las externalidades y los efectos de la actuación urbana son de responsabilidad del propio promotor, y que ha sido adoptado por recientes estudios y evaluaciones de impacto ambiental.

El concepto de que el que “contamina paga”, puede extenderse a las actuaciones urbanas que sobrepasen los estándares y normas urbanísticas convencionales, admitiéndose que el sistema urbano siempre se ve afectado por cualquier nueva intervención y sus externalidades. Las propias fuerzas del mercado inmobiliario urbano reconocen que a los proyectos de alto de impacto se les debe exigir condiciones especiales de inserción en el medio urbano y, por lo tanto, absorber los daños que resultan de esas las externalidades.

Son objeto de intervención específica de este instrumento proyectos que, por su dimensión, pueden sobrepasar la capacidad de carga de la infraestructura de una zona, provocando alteraciones significativas al medio ambiente. Estos proyectos, sean públicos o privados, están sujetos a la presentación de estudios de impacto y a la implantación de obras y medidas para disminuir o eliminar los impactos negativos. Se pretende encontrar la mejor ubicación de los grandes proyectos y no simplemente sucumbir a la alternativa su prohibición.

Este instrumento demanda la elaboración y definición de criterios para identificación de los impactos, establecer leyes o reglamentos específicos, disponibilidad de equipos técnicos que realicen los análisis de impacto y la definición de las obras prevención y mitigación a ejecutarse. Las directrices de ahí resultantes deben ser discutidas en foruns públicos abiertos y finalmente aprobadas por comisión mixta (compuesta por representantes de los organismos públicos y de la sociedad civil).

En Brasil, la evaluación de impactos urbanísticos y ambientales, preconizados en las reglamentaciones de planes locales, se acepta y recomienda. Sin embargo, la responsabilidad del promotor en la disminución del impacto queda más clara a través de legislaciones como los *polos generadores de tráfico*<sup>9</sup>. La legislación indica la propiedad y la consolidación y la fácil aceptación del principio de que el contaminador paga por las externalidades negativas de su actividad. Este pago puede ser en obras o recursos para inversión pública.

El interés presentado por el instrumental de análisis y control del impacto radica en su potencialidad de orientar, sin necesariamente impedir, la expansión de las actividades económicas, lo que le confiere un carácter estratégico en la orientación de desarrollo más equilibrado desde el punto de vista ambiental. El control del impacto presenta también el mérito de ser un instrumento fundamentalmente preventivo, significando un avance en relación con los controles tradicionales que son, al contrario, básicamente correctivos.

### ***Zonas de uso combinado del suelo***

Con relación a la legislación tradicional de control de usos del suelo, este instrumento implica simplificar y flexibilizar las decisiones, garantizando mayor transparencia y posibilidad de control por parte de la población. La intención está en privile-

giar la diversidad funcional. Las actividades a ser confinadas dentro de zonas específicas son apenas aquellas para las cuales no se logra, a través del establecimiento de condiciones especiales de instalación, resolver el conflicto con otros usos, como por ejemplo, las industrias pesadas.

Esta nueva concepción para definir los usos del suelo aparece como complemento a otras reglas ya establecidas, como por ejemplo la densificación a partir del coeficiente básico. Propone establecer condiciones necesarias y suficientes para garantizar la coexistencia entre actividades diversificadas, sin comprometer el ambiente natural y construido y las condiciones de circulación de la ciudad.

La posibilidad de instalación de cada uso se da fundamentalmente por la infraestructura vial instalada que constituye uno de los elementos estructurantes del espacio urbano, y por la convivencia de cada uso con los demás, especialmente con el uso residencial. Fundamentalmente la simplificación, con relación a la legislación tradicional, se logra por la reducción del universo de usos sujetos a control, con la introducción del concepto de “usos incómodos”, o sea, pasa a existir un conjunto de usos no generadores de efectos negativos que pueden instalarse libremente en la ciudad. Se deben establecer disposiciones generales, válidas para toda la ciudad, incorporando las demandas de la población, en foruns públicos abiertos, para definir usos que deben confinarse. La idea es establecer mecanismos de control de instalación sólo para estos “usos incómodos” y no para el conjunto de usos de la ciudad, como ocurre en la legislación tradicional.

En la experiencia en la ciudad de Recife, con la flexibilización de los usos, los resultados obtenidos fueron menores que las expectativas esperadas, pues al mismo tiempo en que se limitaron los usos a controlar, se restringieron las posibilidades de instalación de “usos incómodos”. O sea, las exigencias atribuidas a los estos usos hicieron la legislación actual más rígida que la anterior. Esa rigidez se debe, en ambos casos, al criterio de ubicación adoptado, que establece que los usos no-residenciales podrán instalarse desde que un porcentaje determinado de parcelas en la manzana ya esta ocupada por usos no-residenciales, es decir, se definió un criterio conservador de las condiciones de diversidad de usos para toda la ciudad.

---

<sup>9</sup> Un polo generador de tráfico se establece como un reglamento que determina que todas las construcciones generadoras de tráfico vehicular (grandes conjuntos residenciales o centros comerciales por ejemplo), necesitan presentar un proyecto de atenuación del impacto en la circulación, implementando, a cargo del promotor privado pasajes de nivel, parqueos, semaforización u otras obras determinadas por una comisión técnica evaluadora a partir de los parámetros establecidos por reglamento.

Este instrumento, que en el fondo sintetiza las críticas de la nueva planificación al “zoning” prevaliente en la visión tradicional de la planificación, puede ser una herramienta fundamental para introducir la idea que la cuestión ambiental en las ciudades no se limita a áreas específicas, sino que involucra a todo el territorio de la ciudad. Consideramos necesario reiterar y ampliar esta idea.

En efecto, así como es simplista, y por lo tanto incompleta, la concepción que limita el problema del

medio ambiente urbano a la preservación de la flora, aunque se argumente correctamente su vinculación con el abastecimiento del agua o la contaminación del aire, a nivel de la utilización del suelo urbano y suburbano, es parcial la opción que se limita a delimitar áreas de uso restringido total o parcial (que como decíamos antes es necesario). Son todas las áreas de la ciudad las que deben manejarse con criterios ambientales. Obviamente esta visión exige modalidades diferentes de gestión de la tierra.

## **4. La captación de plusvalías inmobiliarias y su posible asociación a la gestión ambiental urbana**

La captación de plusvalías inmobiliarias puede ser un instrumento útil para la gestión estratégica de la tierra urbana (Furtado, 1997). En El Salvador, históricamente, no ha habido una tradición real en

cuanto a la aplicación de este mecanismo, aunque se ha comenzado a plantear ya que se encuentra estrechamente vinculada los procesos de fortalecimiento financiero de los gobiernos locales.

**Cuadro 6**  
**Instrumentos de gestión de la tierra e introducción de criterios ambientales**

Instrumentos	Resultados
A. <i>Definición de usos generales de la tierra</i>	
- Macrozonificación	Definición de usos restringidos y usos estimulados a todas las zonas vinculándolos a criterios ambientales.
B. <i>Incentivos para la ocupación de tierra no construida o sub-utilizada</i>	
- Impuesto predial progresivo	Introducción de criterios ambientales asociados al impuesto, diferenciando y estableciendo el límite entre el derecho de la propiedad y el derecho de construir.
- Consorcios inmobiliarios o urbanización asociada.	Incorporación de los proyectos de estos consorcios a una estrategia ambiental incorporando incentivos.
C. <i>Optimización de infraestructura existente</i>	
- Coeficiente de aprovechamiento básico, “suelo creado” y transferencia de potencial constructivo.	Utilización de recursos generados por estos instrumentos como mecanismo de compensación al transferir derechos de construcción.
- Operaciones urbanas e interligadas	Introducción de criterios ambientales en diversas acciones y no sólo en la definición normativa de los usos del suelo
D. <i>Creación de zonas especiales</i>	
- Zonas especiales diversas	Incorporación de estas áreas a una estrategia ambiental que contribuya a la sostenibilidad.
E. <i>Captación de plusvalías inmobiliarias</i>	Utilización de recursos generados por este instrumento para proyectos ambientales.

En el país el impuesto a la propiedad fue derogado por las reformas fiscales que se dieron en el período 1989-1994, en el marco de las políticas de ajuste estructural de la economía. El argumento básico para la derogación de este tipo de impuestos, se basó en la necesidad de estimular la inversión privada, luego del conflicto armado, y como incentivos se tomaron medidas encaminadas a una reducción y simplificación de la estructura fiscal, disminuyendo el impuesto a la renta, suprimiendo algunos impuestos al sector agropecuario, simplificando las tasa impositivas al comercio, eliminando el impuesto a la propiedad, e implementando el impuesto al valor agregado, siendo este último en donde recaería el mayor esfuerzo de la recaudación fiscal.

Además, por el proceso de reducción del Estado, importantes instrumentos para la gestión de la tierra, como el catastro nacional, no se actualizaron, perdiendo así su vigencia, e imposibilitando su función de transmisión de información acerca de los mercados de tierra existentes en el país. En ese sentido, más que el conflicto armado, es este proceso de disminución del Estado el que ha afectado el desarrollo de políticas e instrumentos para una adecuada gestión del suelo en El Salvador.

### *Aspectos Legales*

La legislación al respecto presenta un grado de limitación notable. En El Salvador sólo existe un mecanismo legal de captación de plusvalía, conocido como las "Contribuciones Especiales", el cual puede ser cobrado tanto por el Estado como por los Gobiernos Municipales.

El Art. 131 de la Constitución Política, en su inciso N° 6, dice que corresponde a la Asamblea Legislativa "decretar impuestos, tasas y además contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa"; y el art. 204 en su inciso N° 1 sostiene que dentro de las atribuciones autónomas al municipio le compete "crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de determinadas obras dentro de los límites que una ley general establezca". En ese mismo sentido, el Art. 6 de la Ley General Tributaria Municipal determina que una Contribución Especial no es más que "el atributo que se ca-

racteriza porque el contribuyente recibe real o presuntamente, un beneficio especial, derivado de la ejecución de obras públicas o de actividades determinadas", en este caso las realizadas por los municipios.

El código Municipal sostiene que "los ingresos que las municipalidades obtengan por la aplicación de las "contribuciones especiales" no podrán tener un destino ajeno a la financiación de las obras públicas correspondientes". En el caso de obras públicas, la prestación tiene como límite el costo de las mismas y como límite individual el beneficio especial real presunto de los receptores del mismo.

### **Recuadro 3 La captación de plusvalías**

La captación de plusvalías es un mecanismo a través del cual el Estado (o la sociedad a través de éste), capta parte de los incrementos en el precio de la tierra generados por la intervención directa del Estado por inversión en obras públicas o por cambios en el uso del suelo. También estos incrementos pueden ser generados por acciones de la sociedad civil

El objetivo de una política de captación de plusvalía es hacer que los beneficios generados por el Estado o la sociedad civil, sean captados para beneficio de éste y no exclusivamente para beneficio individual

Adaptado de. "Capturing Public Value from Public Investment", James Brown and Martim Smolka, Lincoln Institute of Land Policy.

En cuanto a la aplicación de este tipo de atributos el Art. N° 147 indica que ellos lo serán cuando se financien obras nuevas, pavimentaciones de calles, introducción de alcantarillados, instalación de iluminación eléctrica, apertura de caminos vecinales y otras obras comunales, tanto en el campo urbano como rural. Para su debida aplicación el Art. N° 148 indica que es necesario que el municipio emita la ordenanza municipal correspondiente.

En ese sentido, se observa la existencia de un recurso legal bien definido vinculado directamente a obras de infraestructura, el cual ha sido poco utilizado y de forma muy elemental. Un ejemplo de

ello es el decreto N° 1 del Concejo Municipal de San Francisco Gotera (Departamento de Morazán), en el cual se aplica una serie de contribuciones especiales por la construcción de infraestructura de los servicios de agua, energía y telecomunicaciones. (Diario Oficial N° 50, 13 de Marzo de 1991, pág. 9).

### ***Obstáculos para la Implementación***

Los principales obstáculos para implementar medidas de captación de plusvalías inmobiliarias en el país en el momento actual, además de la clara falta de voluntad política, se pueden ubicar en tres niveles: uno, la limitación de la legislación vigente; dos, la ausencia de una institucionalidad encargada de su aplicación; y tres, la inadecuación de instrumentos tanto regulatorios como económicos para implementar la captación de plusvalías.

A partir de la reestructuración del Estado para reforzar su papel como prestador directo de bienes y servicios en la década de los cincuenta, los gobiernos de América Latina inician un nuevo proceso de concentración de actividades, con el objeto de apoyar el modelo de sustitución de importaciones; para ello era fundamental la construcción de nueva infraestructura urbana, así como la organización de empresas que satisficieran la provisión de los servicios urbanos que este modelo de desarrollo demandaba. En la mayoría de los casos este proceso de modernización se extendió a aspectos concernientes a la reproducción de la fuerza de trabajo, caracterizándose por la constitución de empresas de carácter público, así como por un proceso de centralización de funciones que despoja a los gobiernos locales de atribuciones que les había correspondido hasta ese momento.

Esta reestructuración generó un marco legislativo y una institucionalidad estatal que introdujeron limitaciones a la utilización de mecanismos como la captación de plusvalías como las Contribuciones Especiales debido al peso del centralismo que implicó. Será solamente hasta 1986, bajo el gobierno demócrata-cristiano se dan los primeros pasos hacia un proceso de descentralización en el país, mediante la formulación y aprobación del Código Municipal. A partir de 1989 se gesta una política de privatización de empresas y actividades que hasta ese momento desarrollaban el gobierno cen-

tral y/o las instituciones autónomas, política que refuerza las tendencias descentralizadoras iniciadas antes y que abren la posibilidad de utilización de mecanismos como el que nos ocupa al volverse imperativo el reforzamiento financiero de los gobiernos locales.

Falta, no obstante, avanzar mucho en lo que respecta a la legislación (basta como ejemplo el retardo en la aprobación de la Ley de Medio Ambiente y el estancamiento en la elaboración de una Ley de Ordenamiento Territorial), y en la readecuación de las funciones de los gobiernos locales, las instituciones autónomas y el gobierno central (persiste la superposición de funciones en numerosas áreas), y sobre todo diseñar instrumentos innovadores de gestión de la tierra, para que mecanismos como la captación de plusvalías inmobiliarias, que tiene como requisito la existencia del impuesto predial, puedan ser modernizados y desarrollados, y puedan cumplir un papel en la problemática ambiental urbana.

Pero hay además otros factores que obstaculizan la utilización de este mecanismo: la desigualdad en la distribución de la riqueza, lo que dificultaría la aplicación este mecanismo, y la inexistencia de una política acerca de este tema, lo cual dificulta la voluntad técnica. Pero la limitación más fuerte que existe es la ausencia de un marco de desarrollo urbano que permita y exija la utilización de instrumentos de gestión de la tierra como los expuestos en este trabajo, y un catastro actualizado. Aunque ya está en marcha el proyecto de modernización del catastro, es necesario rescatar algunos aspectos y desarrollar otros del Plan de Desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador recientemente finalizado, dotarlo de los instrumentos de gestión con que no cuenta.

Aunque las municipalidades tienen la facultad para poder crear tasas impositivas a la recaudación de impuestos, políticamente no tienen la fuerza suficiente para hacerlo. En la actualidad hay ejemplos de grandes obras de construcción (como la remodelación del Aeropuerto Internacional), que tienen que pagar impuestos a las municipalidades, lo cual ayudaría a incrementar las finanzas municipales, pero se ven sin el respaldo político suficiente para cobrar dichas recaudaciones. El mas claro ejemplo de ello es la inexistencia del impuesto predial.

Aunque existen los mecanismos legales para establecer tasas diferenciadas en cuanto al uso del suelo se refiere, en la práctica esto no se aplica al no contar con información precisa y actualizada sobre el uso de suelo urbano y rural, ni la capacidad real de los municipios para establecerlo.

En síntesis, a pesar de la existencia del recurso de las Contribuciones Especiales y de ordenanzas municipales de esta índole, en el tiempo no se encuentran ejemplos muy claros en que las Contribuciones Especiales hayan sido utilizadas como

#### Recuadro 4

El sistema catastral, tanto a nivel urbano como rural, no cuenta con información real y precisa. La institución que se encarga de registro y catastro es el Centro Nacional de Registro (CNR). Actualmente sólo el 40% de las propiedades están registradas y de ellas sólo la tercera parte tiene referencias catastrales, existiendo otras propiedades con registro válido que no pueden ser localizadas. Esto genera el problema de que los dueños de propiedades con certificado de título de propiedad, pero que no se encuentra registrado adecuadamente, no pueden utilizar dichos títulos de propiedad como una seguridad para hipoteca. A pesar de ello, esto no ha sido obstáculo para la parcelación ilegal de estas tierras, creándose hasta la fecha aproximadamente 130,000 parcelas.

captadoras de plusvalía en el caso de las grandes inversiones públicas.

Pero la mayor debilidad, en el aspecto de legislación radica en su generalidad. De aquí se deriva la primera recomendación de política: sería necesario contar con una legislación específica para impulsar la captación de plusvalías inmobiliarias. Respecto

a la institucionalidad la debilidad es obvia, pero pensamos que es posible apoyarse en las instituciones actuales siempre que se definan las atribuciones y competencias claramente, para evitar las duplicidades y contradicciones que predominan en la actualidad.

Sin embargo, la cuestión clave, en nuestra opinión,

#### Recuadro 5

En el ámbito municipal encontramos planteados varios mecanismos de captación de plusvalía dentro de la Ley General Tributaria, la cual data desde 1991, como es el caso de las "Contribuciones Especiales", pero al revisar la Tarifa de Arbitrios de la Municipalidad de San Salvador, que data de 1992, con modificaciones en 1994 y 1995, observamos que las tarifas allí planteadas son exageradamente bajas, además de no presentar vinculación explícita con la temática de la captación de plusvalía. Actualmente se está llevando a cabo una discusión sobre la modificación de esta Tarifa de Arbitrios, pero esta gira únicamente alrededor de la necesidad de actualizar e incrementar los ingresos municipales para poder hacer frente a las demandas que la municipalidad enfrenta. En este sentido no existe una política expresa de captación de plusvalía, aunque sí intenciones no muy precisas de utilizar el mecanismo de las "Contribuciones Especiales" para el mejoramiento del Centro Histórico en primera instancia, y posteriormente del Distrito Comercial Central.

es la identificación, y sobre todo el diseño, de instrumentos de carácter regulatorio y económico modernos, a través de los cuales pueda impulsarse la captación y utilización de plusvalías inmobiliarias con transparencia. En estos términos, este mecanismo puede ser una herramienta de gran utilidad para financiar proyectos que tiendan a revertir la acentuada degradación ambiental de nuestras ciudades.

## Bibliografía

- ANEP (1996): *Manifiesto a la nación*. San Salvador.
- Bartone, Carl y Otros (1994): *Toward Environmental Strategies for Cities*. Urban Management Program, The World Bank, Washington.
- Código Municipal (1986): *El Código Municipal*. Instituto Salvadoreño de Administración Municipal (ISDEM). San Salvador.
- CONAPLAN (1969): *Metroplan 80*. San Salvador.
- Diario Oficial N° 50, tomo 310. San Salvador, 13 de marzo de 1991.
- FESPAD (1996): *La Constitución Política*. San Salvador.
- FUNDASAL (1998): *Carta Urbana 1996/1997*. Libros de FUNDASAL, San Salvador.
- Furtado, Fernanda (1997). *Instrumento para a recuperação, de Mais-Valias na America Latina: Debilidade na Implementação, Ambigüedades na Interpretação*. XX LASA International Congress, Guadalajara. México.
- Hart, Alberto (1969). *La función clave de la Región Metropolitana de San Salvador en Centroamérica*. Memoria del simposio METROPLAN 80, MOP, CONAPLAN. San Salvador.
- Lungo, Mario (1997). *Reestructuración económica, reforma del Estado y Mercados de tierra urbana*. XX Congreso de LASA, Guadalajara. México.
- Lungo, Mario (compilador) (1997a). *Migración internacional y desarrollo*. FUNDE. San Salvador.
- Lungo, Mario (S.F.). *Planificación urbana y economía en las ciudades centroamericana*, a publicarse en el libro *Desarrollo urbano y economía en Centroamérica*, M. Lungo y M. POLESE (Compiladores), FLACSO/GIM, San José.
- Lungo, Mario; Oporto, Francisco y Chinchilla, Roberto (1996). *La evolución de la red urbana y el desarrollo sostenible en El Salvador*, PRISMA. San Salvador.
- MIVI (1997): *Plan de Desarrollo de las Areas Metropolitanas de Panamá y Colón*. Panamá.
- PNUD (1997). *Informe sobre el desarrollo humano. El Salvador*. San Salvador.
- Ponencia del Vice-Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano en el III Congreso *Hábitat y cambio social* (1996). FUNDASAL. San Salvador.
- PRISMA (1995). *Dinámica de la degradación ambiental*, San Salvador.
- PRISMA (1997). *Estrategia ambiental para la Región Metropolitana de San Salvador*. San Salvador.
- República de El Salvador (1993). *Ley General Tributaria Municipal*.
- Rolnik, Raquel (1997). *a cidade e a lei*, Nobel, Sao Paulo.
- Rolnik, Raquel, (1993). *Sao Paulo, una Experiencia innovadora en planificación urbana*, en *Planificación de la ciudad. Experiencias latinoamericanas*, M. Lungo (coordinador), FLACSO. San Salvador.
- Sabatini, Francisco (1997). *Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago*, XX Congreso de LASA. Guadalajara, México.
- Serageldin, Ismail; Cohen, Michael; and Sivaramakrishnan, K.C.: editores (1994). *The Human Face of the Urban Environment*, The World Bank. Washington.
- Smolka, Martim (1997). *The Functioning of Urban Land Markets in Latin America. Some Characteristics*. LILP. Cambridge.
- Somekh, Nadia (1995). *Plano Director de São Paulo: uma aplicação das propostas de solo criado*. São Paulo.
- UNES (1996). *Ley de Medio Ambiente*, (propuesta). San Salvador.
- VMVDU (1997). *Plan de desarrollo del Area Metropolitana de san Salvador ampliada*. San Salvador.





3a. Calle Poniente No. 3760, Col. Escalón, San Salvador  
Dirección Postal: Apartado 01-440, San Salvador, El Salvador, C.A.  
Tels.: (503) 298-6852, (503) 298-6853 y (503)224 3700; Fax: (503) 223-7209  
International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152, U.S.A.  
E-Mail: [info@prisma.org.sv](mailto:info@prisma.org.sv) URL: <http://www.prisma.org.sv>