

---

## **Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos\***

Mario Lungo\*\*

**A** diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica, donde la cuestión de la expansión urbana ha generado muchos estudios, discusiones y políticas con distintos resultados (Lincoln Institute, 2000), en Centroamérica, aunque la expansión de las mayores ciudades es también una característica del proceso de urbanización que se acompaña en la mayoría de países con el fenómeno de una acentuada primacía urbana (Cuervo, 1993), esta temática ha sido poco debatida y analizada, pero ha comenzado a cobrar relevancia en los años recientes a raíz de los profundos cambios que están ocurriendo en las ciudades de la región.

En la explicación de esta situación se encuentran, podemos plantear hipotéticamente, varias razones: primera, el tardío proceso de urbanización en países donde hasta en años recientes predominaba una economía de base agraria; segunda, el fuerte predominio, desde la época colonial, de las principales ciudades, caracterizadas por un patrón de crecimiento espacial muy concentrado alrededor de las áreas centrales; tercera, el hecho de que las zonas de expansión urbana fueran el sitio de localización, en muchos casos en las últimas décadas, de los asen-

---

\* Trabajo elaborado para el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO. Las ideas de base referidas a América Latina fueron publicadas en el boletín Land Lines, vol. 14, # 2, marzo del 2001, Lincoln Institute of Land Policy.

\*\* Profesor-investigador de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

tamientos ilegales, lo que hizo que quedaran al margen de la regulación urbanística y fueran ignoradas por la inversión pública y privada.

Así, mientras el paisaje de la expansión urbana en los Estados Unidos muestra un conjunto de zonas residenciales para los sectores sociales de ingresos medios y altos, comunicados por una infraestructura vial donde se privilegia el uso del automóvil individual, el panorama en la mayoría de los suburbios de las principales ciudades centroamericanas es muy diferente: ha sido el reino de la pobreza, la informalidad y la ausencia de infraestructura, equipamientos y servicios básicos, a pesar de que la concentración poblacional en las áreas centrales, heredada del patrón colonial, generara importantes bolsones de pobreza en éstas (Portes y Lungo, 1992) y la existencia de zonas de vivienda de sectores sociales de altos ingresos en algunas partes de la periferia de gran valor escénico.

Sin embargo, el panorama anterior ha cambiado en los últimos años. Se comienzan a observar, producto de las transformaciones demográficas y económicas, conjuntos residenciales de diferente tipo, desde grandes proyectos para sectores sociales de ingresos medios y bajos hasta las nuevas y exclusivas “zonas cerradas” para los grupos de mayor riqueza, coexistiendo con grandes centros comerciales situados a lo largo de las principales autopistas. No obstante, persiste en los suburbios de las principales ciudades centroamericanas un déficit de equipamientos sociales y servicios urbanos como el transporte público, este último claramente deficitario.

Así, poco a poco va construyéndose un tejido urbano más heterogéneo en las zonas de expansión urbana, que acompaña al crecimiento del parque automotor privado y de las clases medias, al surgimiento de nuevas modalidades de consumo, y al debilitamiento de un patrón de desarrollo económico basado anteriormente en la producción agropecuaria.

Estas tendencias van acompañadas de una acentuada pérdida de importancia de la función habitacional en las áreas centrales históricas y la generación de amplias zonas de tierra vacante, muchas de ellas dotadas de infraestructura aún utilizable.

Lo anterior está provocando que la relación entre el control de la expansión territorial y la densificación ocupe un lugar cada vez más importante en la discusión sobre la regulación del uso de la tierra urbana entre los académicos y los formuladores de políticas urbanas al iniciarse el actual siglo, en el momento justo en que se profundiza el proceso de globalización y la función reguladora del Estado se debilita drásticamente, lo que se vincula a otras dos cuestiones de singular relevancia en el debate actual sobre el desarrollo urbano: el medio ambiente y la competitividad de las ciudades.

La primera de éstas ha cobrado cada día más importancia, mostrando una extrema complejidad que exige ir más allá de los planteamientos conservacionistas y pensar en la ciudad como un ámbito que requiere cada vez más servicios

ambientales pero que también es poseedora de bienes ambientales, y que el desafío es el adecuado uso y desarrollo de los mismos. Evidentemente esto requiere un marco regulatorio de nuevo tipo respecto al uso de la tierra urbana.

La competitividad de las ciudades, de reciente aparición al finalizar el siglo XX, provoca aún mucho recelo, al presentarse predominantemente bajo un enfoque productivista. Aquí también se impone una mirada más amplia, como la que se intenta hacer más adelante incorporando aspectos sociales, culturales y políticos. Trabajos recientes, en distintos países, están avanzando en este sentido. Ambas cuestiones son, no obstante, ineludibles en el momento actual para pensar en un desarrollo urbano que contribuya a la sostenibilidad futura de los países de la región.

### **Expansión urbana, medio ambiente y generación de riesgos**

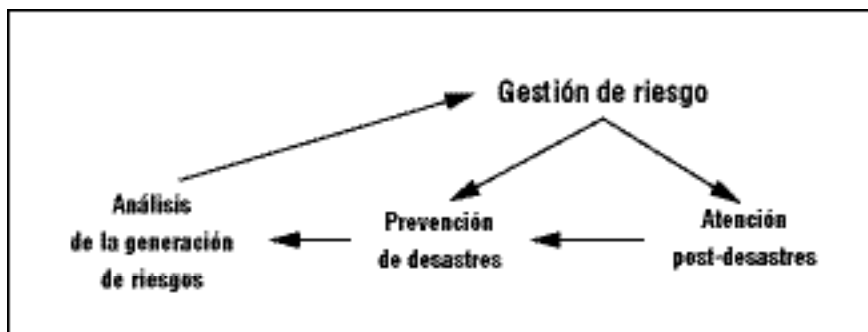
Es evidente que cualquiera que sea la modalidad de urbanización, ésta implica una relación entre sociedad y el territorio que inevitablemente genera riesgos de distinta índole y diverso grado, pero también es claro que hay modos y umbrales de urbanización que provocan más riesgos y de diferente carácter que otras. La cuestión de la expansión urbana aparece aquí con toda claridad.

Esta afirmación, que parece trivial, no lo es si se incorporan factores que van más allá de los aspectos geográficos y se articulan éstos a factores sociales, económicos, políticos o culturales. Bastan algunos ejemplos: la existencia o no de instituciones responsables del desarrollo urbano y el tipo de normativa urbana existentes, el nivel de organización social y el tipo de relaciones de gobernabilidad urbana predominantes, el capital social o las percepciones sobre la ciudad prevalecientes, para no hablar de cuestiones más obvias como la densidad poblacional, el grado de pobreza urbana o la segregación socioespacial. La regulación del uso de la tierra urbana surge en este momento con toda su importancia.

El reto que se presenta es entonces el establecimiento de las relaciones de causalidad entre los modelos de urbanización y los procesos de generación de riesgos que éstos implican al modificar el medio ambiente. Este análisis aún muy poco elaborado pasa, en nuestra opinión, por una revisión crítica de muchos enfoques analíticos sobre la urbanización, que no logran la mayoría de las veces alcanzar una visión integral. No pareciera tampoco que las opciones ambientalistas, a pesar de su pretensión holística, hayan logrado esta integración.

Pero este reto implica también avanzar mucho más en el análisis de las causas de generación de los riesgos, particularmente en los ámbitos urbanos. Lo anterior exige colocarse en el punto opuesto al desencadenamiento de los desastres, como se trata de expresar sintéticamente en el siguiente esquema.

Gráfico 1



Por otra parte, y en mayor medida en los ámbitos urbanos, tiene una singular importancia, y pasa muchas veces desapercibida, la generación constante de factores de riesgo menores, los que se caracterizan por:

- un período de conformación largo y acumulativo, íntimamente relacionado con las características del modelo de expansión urbana. El patrón de ocupación progresiva y descontrolada de tierras con vocación agrícola constituye un buen ejemplo.
- sus efectos son constantes y generalmente de pequeña magnitud, pero causan a mediano y largo plazo igual o mayores costos económicos y sociales que las grandes catástrofes (Blaikie et al, 1996).
- sus causas y efectos están vinculados a ámbitos regionales que superan el espacio urbano. La contaminación del aire, por ejemplo, rebasa el ámbito de la ciudad (Metzger, 1996).

Por los factores anteriores, la generación de riesgos ambientales urbanos no es siempre percibida en toda su magnitud (Barraqué et Kalaora, 1994). Muchas veces la población y las entidades gubernamentales no los consideran como una cuestión de vida o muerte. Pareciera que se aceptan como parte de la vida cotidiana.

Para tratar de contribuir al análisis de las causas generadoras de riesgos urbanos partiremos no de las amenazas, sean éstas naturales o antrópicas, sino que tomaremos como eje del análisis las distintas formas de vulnerabilidad urbana. Al respecto, se han distinguido seis fuentes de esta vulnerabilidad (Lavell, 2000): concentración, densidad y centralización de personas y actividades; complejidad e interconectividad de los procesos; el peso de la informalidad y de la ciudad ilegal; la degradación del medio ambiente; la debilidad política e institucional; la falta de participación social en la política y la planificación urbanas.

La concentración de la población, pero especialmente de actividades que producen nuevos tipos de amenazas urbanas, muchas de ellas de tipo tecnológico, sumadas a la creciente complejidad e interconectividad de los procesos económicos y sociales, ha hecho que se produzca una agregación de niveles de vulnerabilidad antes pequeños, pero que sumados se convierten en situaciones de vulnerabilidad de gran envergadura.

Esto está también vinculado, y se ve potenciado, por la debilidad de la legislación, del marco regulatorio y de las instituciones responsables del desarrollo urbano. La falta de participación de las organizaciones ciudadanas en este proceso termina de acentuar las distintas manifestaciones de vulnerabilidad urbana.

Especial impacto tiene el deterioro del medio ambiente en las ciudades. Aunque esta cuestión ha pasado a ocupar una posición central en las agendas de las políticas nacional y urbana, aún hace falta avanzar mucho más en el conocimiento de sus causas y posibles soluciones para reducir este deterioro (Bartone, 1994; Serageldin et al, 1994).

Por otra parte, en la mayoría de las ciudades latinoamericanas persiste una profunda fractura entre la ciudad legal, regulada, y la ciudad ilegal, informal. Esta separación es también una enorme fuente generadora de vulnerabilidad que, afectando anteriormente sobre todo a los sectores sociales más pobres, por la creciente interconectividad de los procesos se va extendiendo a todo el conjunto social urbano.

## **La competitividad de las ciudades**

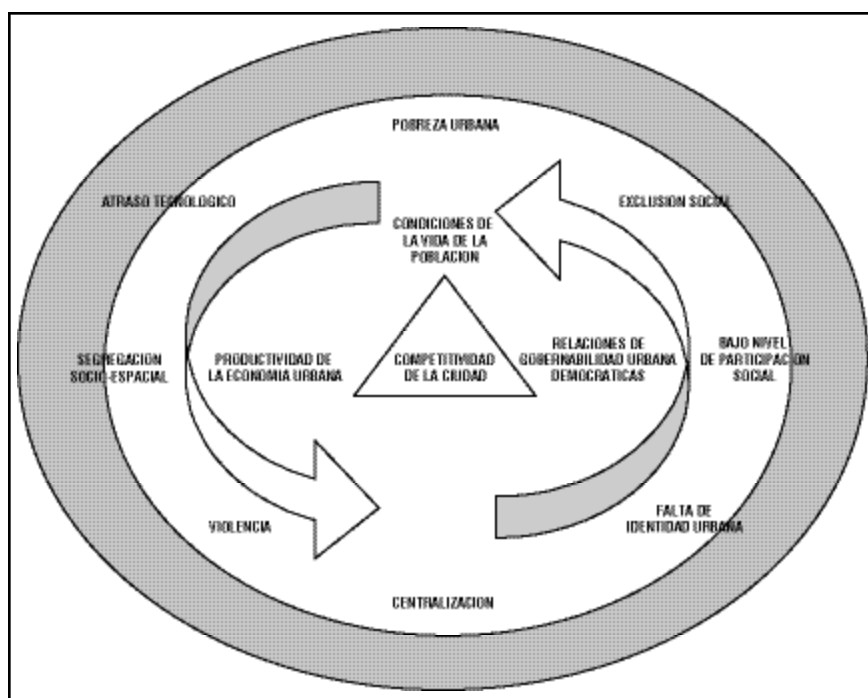
Sin entrar a realizar un análisis detallado del carácter de la globalización actualmente en curso, sus múltiples dimensiones y sus discutibles consecuencias, no puede eludirse la imperiosa necesidad, cualquiera que sea la opción de desarrollo que se impulse, de incrementar los niveles de productividad de la economía de las ciudades. No hacerlo implica asumir los costos negativos de la ineludible globalización, que recaen obligatoriamente sobre la población excluida socialmente y de menores ingresos. Para hacerlo, es necesario ir más allá de la estricta dimensión económica de la problemática de la competitividad.

Efectivamente, y aunque se debe partir del incremento de la productividad de la economía urbana (Cohen, 1991) como una base indispensable para elevar la competitividad de las ciudades, ésta incluye además, en nuestra opinión, otras dos dimensiones indisolublemente ligadas a la primera: el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la construcción de nuevas relaciones de gobernabilidad urbanas de carácter democrático.

Alrededor de estas tres dimensiones giran otras cuestiones, abordadas frecuentemente en la literatura reciente sobre el desarrollo urbano: la pobreza, la exclusión social, la segregación socio-espacial, el atraso tecnológico, la degradación

ambiental urbana, la participación social, la descentralización, el desarrollo económico local. Pero existen relaciones con otras cuestiones que no aparecen en un primer plano, como la actual estructura social que se ha ido configurando o las nuevas identidades urbanas que están en la base de la estructuración de los actores sociales que cotidianamente construyen nuestras ciudades. La competitividad comprende, entonces, múltiples y complejas relaciones que son tejidas por estos actores alrededor de las tres dimensiones básicas descritas anteriormente (Lungo, 2000). El esquema que se presenta a continuación intenta captar esta idea:

Gráfico 2



Abordar aisladamente el conjunto de cuestiones que aparecen en el esquema anterior, tanto en el aspecto analítico como en lo referente a la formulación de políticas, constituye una limitación para lograr la elevación de los niveles de competitividad de las ciudades. Tal es el caso de las acciones aisladas que buscan reducir la pobreza urbana, lo que ha sido ampliamente reconocido incluso por los organismos de cooperación internacional (Ayres, 1997; Bustelo y Minujín, 1997), el mundo académico y las organizaciones sociales y políticas, avanzándose sustancialmente hacia la utilización de enfoques más integrales como la vulnerabilidad social (Moser, 1996) o la exclusión social, que incorpora las prácticas y los derechos sociales constitutivos de la integración social y por lo tanto identidad (FLACSO/PRODERE, 1995).

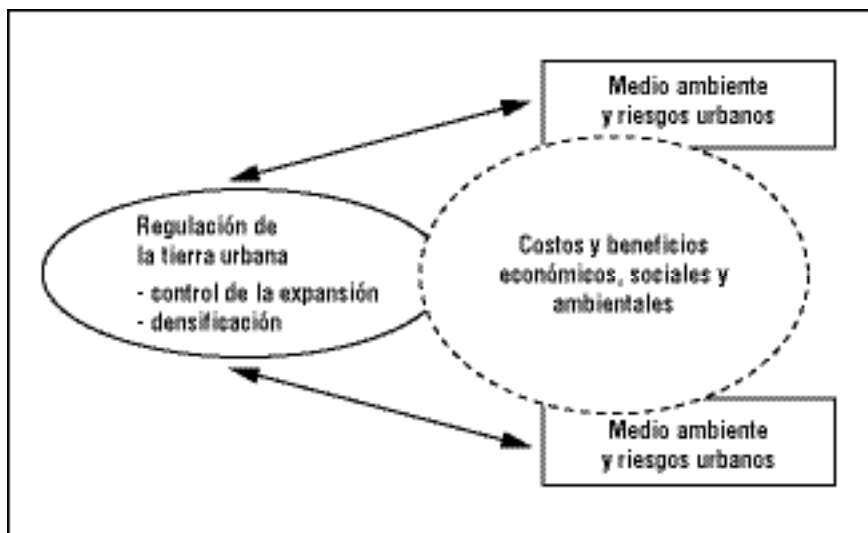
Lo mismo ocurre con la incorporación de la problemática ambiental y los riesgos a desastres urbanos expuestos anteriormente.

Otras de las cuestiones que han experimentado cambios en su análisis son la participación social y la descentralización, en la medida en que se han analizado a partir de una problemática más amplia que las engloba y que ha cobrado fuerza también en los últimos años: la gobernabilidad urbana, que ha sido definida como la relación entre el Estado y la sociedad civil y no meramente como una problemática del gobierno en sí mismo, lo que modifica sustancialmente cuestiones como la participación social en la gestión del desarrollo de las ciudades (McCarney et al, 1995; Lungo 1998).

No obstante la tendencia descrita a integrar problemáticas que se han enfocado anteriormente de manera separada, hay pendientes aún dos cuestiones cruciales para la competitividad urbana, que son precisamente las que tienen un alto contenido subjetivo y difícil dimensionamiento económico, por lo que permanecen en un segundo plano: las nuevas estructuras sociales e identidades urbanas que se han ido configurando en las ciudades en los años de la nueva globalización.

Tanto la cuestión del medio ambiente y los riesgos urbanos como la competitividad de las ciudades aparecen entonces estrechamente relacionadas a la expansión del uso de la tierra en un tejido de múltiples y complejas relaciones que remiten a otros aspectos del desarrollo urbano de gran vigencia, como la densificación habitacional, los costos económicos asociados al patrón espacial de urbanización, el impacto económico de la reglamentación, etc.

Gráfico 3



## **La expansión urbana reciente en Centroamérica**

Las principales ciudades centroamericanas, que se convirtieron en las capitales de las repúblicas centroamericanas después de la independencia de 1821, se localizaron en su mayoría en las zonas interiores de los territorios colonizados. La excepción fue Panamá, construida desde el inicio a la orilla del mar como un punto clave del comercio hacia América del Sur. Estas ciudades cumplían funciones económicas secundarias vinculadas a sus ámbitos económicos regionales.

Con la introducción de las economías cafetaleras durante la segunda mitad del siglo XIX, y la instalación de las primeras industrias manufactureras en las primeras décadas del siglo siguiente, algunas de estas ciudades (San Salvador, San José y Managua) se consolidaron como las principales ciudades centroamericanas junto a Guatemala, que había sido la capital colonial, y Panamá. La diferencia la marca Honduras, donde la principal concentración urbana, Tegucigalpa, vinculada a las antiguas explotaciones mineras de la zona, va a competir, desde la segunda mitad del siglo XX, con San Pedro Sula, situada cerca de la costa caribeña, que se convertirá en el centro industrial del país.

Mapa 1

*Principales ciudades centroamericanas*





Estas ciudades, conformadas al finalizar el siglo XX en áreas metropolitanas al expandirse territorialmente, albergan, con la excepción de Belice, una importante proporción de la población urbana de los distintos países:

Cuadro 1

**Centroamérica: población y territorio**

País	Extensión Km <sup>2</sup>	Población año 2000	Población proyectada año 2025	% urbana	Población por Km <sup>2</sup>	Población ciudad principal
BELICE	22.960	300.000	400.000	50	11	60.000
GUATEMALA	108.890	12.700.000	22.300.000	39	116	2.200.000
EL SALVADOR	21.040	6.300.000	9.800.000	58	298	2.050.000
HONDURAS	112.090	6.100.000	8.600.000	45	55	950.000
NICARAGUA	130.000	5.100.000	8.700.000	63	39	1.500.000
COSTA RICA	51.100	3.600.000	5.800.000	45	70	1.500.000
PANAMA	75.520	2.900.000	3.800.000	56	38	1.150.000

Fuente: Population Reference Bureau, 2000.

El cuadro anterior muestra lo afirmado, a pesar de que las estadísticas oficiales subvaloran la población urbana real en los casos de San Salvador o San José por los criterios censales adoptados.

Por otra parte, estamos ante una situación peculiar que agrega peso a estas ciudades: son las principales aglomeraciones urbanas en países de limitada extensión territorial. En otros términos, se podría decir que se trata de ciudades grandes en países pequeños (Lungo, 2000). Las redes urbanas de estos países presentan índices de primacía elevados, con la excepción del caso de Honduras antes mencionado.

Para efectos del aspecto que nos ocupa en este apartado, la expansión territorial de las ciudades y la generación de riesgos urbanos, es importante señalar que la mayoría de estas ciudades se encuentra en la franja volcánica de alta sismicidad y en ámbitos ecológicos de gran valor, por lo que el impacto negativo de la expansión urbana es muy elevado tanto en términos de afectación de los recursos y servicios ambientales como en la generación de riesgos.

Mapa 2

*Corredor biológico centroamericano*



Para analizar las características específicas de la expansión territorial de las principales ciudades centroamericanas hemos seleccionado tres de ellas: San Salvador, San José y Panamá.

Las dos primeras se encuentran en ámbitos ecológicos similares: valles intermontanos afectados por erupciones volcánicas y sismos frecuentes; tierras de alta fertilidad y gran biodiversidad. Su expansión territorial se ha realizado provocando la disminución de algunas de las tierras de mayor productividad agrícola, afectando la flora y la fauna y ocupando zonas de alto riesgo. Panamá presenta menores amenazas sísmicas y no se encuentra en una zona volcánica, existiendo solamente aquellas asociadas a su posición costera, aunque por estar ubicada sobre el Océano Pacífico está menos expuesta a los frecuentes huracanes del Caribe.

Si en los casos de San Salvador y San José los límites a su expansión territorial son las zonas montañosas que las rodean, en el caso de Panamá ésta se ha visto radicalmente restringida por un hecho antrópico: la creación de la Zona del Canal como área a no urbanizar, indispensable para el funcionamiento del canal y para garantizar la seguridad militar del mismo. Por esta razón, el crecimiento físico de esta ciudad asumió una forma lineal que ha llevado a darle el calificativo de ciudad estrangulada (Uribe, 1989).

El Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) tenía, una población aproximada de 1,5 millones de habitantes en 1995, creció a 2 millones en el año 2000, y se estima que alcanzará 2,5 millones en el 2010. La extensión era en el prime-

ro de estos años de 543.3 km<sup>2</sup> (13 municipios), de los cuales estaban urbanizados 162.97 km<sup>2</sup>. Esta superficie se ha incrementado al agregarse al AMSS otro municipio que es predominantemente rural. A pesar de la alta densidad demográfica del país y la ciudad, el patrón de construcción muestra una baja densidad en términos edificatorios. Sin embargo, el principal problema es la discontinuidad y la utilización de zonas de alto riesgo, para la construcción de viviendas para los sectores tanto de bajos como de altos ingresos. Lo sucedido a raíz del reciente terremoto del 13 de enero del 2001 es una comprobación muy clara de lo anterior.

El caso de Costa Rica es muy difícil de precisar al no existir una delimitación por ley del Area Metropolitana. Basándonos en estudios de la CEPAL se estimó que su población era de alrededor de un millón de habitantes en 1990, incrementándose a 1,5 millones en el año 2000. La extensión de la mancha urbana se calculó en 95,3 km<sup>2</sup> en 1999 (FUDEU, 1999), habiéndose incrementado en un 80% desde 1988. Al igual que en San Salvador, se trata de un crecimiento discontinuo, una especie de agregación de centros poblados antiguamente dispersos. Pero lo que peculiariza a esta aglomeración urbana es que en la Región Metropolitana se encuentran localizadas cuatro de las seis principales ciudades del país, no mediando entre ellas distancias mayores de 20 kilómetros.

Panamá tenía, en 1980, 634 mil habitantes, sumando 980 mil en el año 2001. A diferencia de las dos ciudades anteriores, muestra una importante proporción de construcción en el centro de la ciudad, alcanzando densidades mayores a las 2.500 personas por hectárea, duplicándose la altura promedio de los edificios, mientras continúa expandiéndose la ciudad en barriadas de viviendas de baja altura destinadas a los sectores de bajos ingresos en dirección al aeropuerto. La interrogante que surge en este caso es el impacto en este modo de ocupar el territorio que tendrá la utilización del área revertida del canal, cuya extensión de inmediata posibilidad de urbanización prácticamente supera la superficie de la ciudad actual.

Cuadro 2  
***Incidencia de la expansión territorial***

Procesos	San Salvador	San José	Panamá
1 Pérdida de tierras agrícolas	+	+	-
2 Disminución de espacios verdes	+	+-	+-
3 Abandono y deterioro de áreas centrales de la ciudad	+	+-	+-
4 Contaminación del aire	+	+-	+
5 Contaminación y reducción de mantos acuíferos	+	+-	+-
6 Extensión de trayectos entre residencia y trabajo	+	+	+
7 Dispersión de los lugares de trabajo	+	+	+
8 Aumento de la segregación socio-espacial	+-	+-	+
9 Incremento de los costos de la infraestructura y servicios urbanos	+	+	+
10 Aumento en costo de la vivienda	+	+	+
11 Desadecuación de la regulación del uso del suelo	+	+	+

Nota: valores (+) alto; (+-) medio; (-) bajo.

## **La regulación del uso de la tierra urbana**

Las discusiones recientes revelan la existencia de aspectos comunes a las ciudades del mundo desarrollado y en desarrollo en torno a la regulación de la tierra urbana. Se destaca primero la cuestión ambiental y su vinculación con la forma de utilización de la tierra y el marco regulatorio que la rige, sugiriéndose pensar no sólo en normas restrictivas absolutas, sino también en la necesidad de diseñar nuevos instrumentos para la regulación de la tierra, dada la obsolescencia de los que se utilizan en este momento.

Vinculado al aspecto anterior emerge un segundo aspecto relativo a la calidad de vida y la segregación socio-espacial, que se ven afectadas por la expansión incontrolada de las ciudades. Problemas específicos, como el acceso a los servicios urbanos y los equipamientos sociales, se relacionaron con otros como la seguridad ciudadana, la pobreza y la exclusión social. Es importante destacar aquí que, a diferencia de lo que ocurre con las metrópolis norteamericanas, la problemática del transporte público adquiere en las ciudades centroamericanas en expansión un papel central en el mejoramiento de la calidad de vida.

Un tercer aspecto se refiere a la responsabilidad pública sobre la problemática de la expansión urbana. En casi todos los casos, el desborde territorial de las ciudades se enfrenta a jurisdicciones político-administrativas que responden claramente a momentos históricos anteriores. La cuestión de la gestión metropolitana, sea bajo las modalidades de un gobierno metropolitano o de mancomunidades de gobiernos locales, apareció como un tema ineludible dadas la superposición y contradicción de competencias entre las distintas entidades gubernamentales relacionadas con la regulación del uso de la tierra.

Finalmente, aunque aún poco internalizados, aparecen los efectos negativos de los costos de la expansión urbana en la competitividad de las ciudades.

En torno a la regulación de la tierra urbana se pueden señalar cuatro cuestiones a partir de los aspectos anteriores: los impactos económicos de la regulación; la regulación de los derechos y deberes de los propietarios de la tierra; la relación entre la inversión pública y la regulación; la gestión del proceso de regulación.

La primera de ellas, que constituye el punto de partida, es el reconocimiento de que el proceso de regulación de la tierra urbana produce efectos económicos que se traducen en modificaciones en los precios de este bien, generalmente alzas, los que se concretizan en el momento en que se definen los permisos y restricciones de construcción. Esta cuestión está íntimamente vinculada a los derechos y los deberes de los propietarios de la tierra. Aquí se abre un interesante campo de análisis comparativo dada la diversidad de situaciones existentes en las políticas públicas, regímenes tributarios y concepciones sobre el papel de la propiedad de la tierra en los países centroamericanos, a pesar de que los marcos jurídicos tienen una fuente común.

Pero los efectos económicos de la regulación no se circunscriben a los terrenos individualmente. Más importantes en términos sociales y de sostenibilidad del desarrollo son los efectos para determinadas zonas o para la ciudad en su conjunto. Llegamos así a uno de los principales dilemas de la política urbana: la conveniencia y la posibilidad de control de los efectos económicos negativos, y la captación y distribución de los beneficios generados por la regulación. Impuestos como el predial y las distintas modalidades de captación de plusvalías, aplicadas en varios países con desigual resultado, entran a competir con el enfoque que concibe los derechos de construcción como transables en el mercado inmobiliario, que posibilitaría que éste compense la inequidad que genera la regulación.

Aquí aparece en toda su importancia la temática de la creación de nuevos instrumentos de regulación de la tierra, la obsolescencia de la mayoría de los que están actualmente en vigencia, y el desafío de que los que se establezcan contribuyan a una mayor justicia y sostenibilidad del desarrollo urbano.

La creación de estos nuevos instrumentos debe necesariamente enmarcarse en la construcción de nuevas modalidades de gestión del desarrollo urbano. Surge entonces el debate sobre el papel de los nuevos actores y la disimetría de su poder de negociación en el proceso de regulación de la tierra: los gobiernos locales, los promotores de las urbanizaciones informales que tienden cada día más a ser legalizadas y regularizadas, las instituciones de cooperación multilateral, y la empresa privada local, en la medida en que avanza la privatización de servicios urbanos antes bajo responsabilidad del sector público y el proceso de descentralización.

Mientras disminuye el papel de los gobiernos centrales en la regulación de la tierra y se refuerza el de los gobiernos locales, hay espacios intermedios, como las regiones o áreas metropolitanas, cuya gestión por su complejidad no puede ser asumida por gobiernos municipales actuando sin coordinación entre ellos, con el gobierno central y con las organizaciones ciudadanas. La regulación de la tierra en estos ámbitos territoriales es otra cuestión cuya discusión es de indudable pertinencia en este momento.

Ligada a la descentralización y a la privatización está la relación entre el marco regulatorio de la tierra y la inversión pública. Finalizada la época de las grandes inversiones públicas en infraestructura y equipamiento urbano, se ha dado paso a una creciente inversión privada y a diferentes modalidades de asociación público-privada. Este cambio conduce a una situación para la cual la regulación actual no está preparada: la disminución y fragmentación de la inversión pública urbana y una creciente inversión privada que, por esencia, se rige por la lógica del mercado.

Lo anterior plantea interrogantes sobre los límites de la capacidad de regulación de la tierra urbana, sus instrumentos, los aspectos en que ésta debe actuar y

los entes y agentes reguladores, sugiriéndose la hipótesis de que estamos en presencia de una crisis de regulación de la tierra en los países centroamericanos que corre paralela a la ya larga crisis de la planificación urbana que se vive desde finales de los años '70, y la recurrente percepción de que para poder avanzar en esta temática es necesario profundizar en el conocimiento del funcionamiento real de los mercados de tierra urbana.

### **Los desafíos que plantea esta problemática**

Es posible deducir temas específicos sobre la regulación de la tierra urbana que se deberían analizar prioritariamente en Centroamérica y que reflejan las sensibles diferencias existentes las ciudades norteamericanas. El cuadro siguiente sintetiza estas propuestas.

Cuadro 3  
*Temas prioritarios de investigación sobre regulación del uso  
de la tierra urbana en Centroamérica*

<b>Areas a investigar</b>	<b>Ejemplo de temas prioritarios en Centroamérica</b>	<b>Diferencias con las ciudades norteamericanas</b>
Economía	"Costos económicos de la regulación"	Existencia de un importante sector informal urbano
Política	"Nuevos actores y espacios de concertación de la regulación"	Procesos democráticos relativamente recientes
Ordenamiento territorial y ambiental	"Marco regulatorio para los planes de ordenamiento territorial"	Tradición jurídica sobre la propiedad de la tierra de un origen diferente
Instrumentos	"Nuevos instrumentos de regulación de la tierra"	Instrumentos regulatorios generales, obsoletos, poco aplicados

La expansión urbana y la regulación de la tierra son, en Centroamérica, antiguos problemas. No obstante, el proceso de globalización, con todas las metáforas que conlleva, introduce nuevos desafíos que es necesario conocer para poder enfrentar de cara a la construcción de ciudades más justas y democráticas.

## Bibliografía

- Ayres, Robert L. 1997 "Urban Poverty in Latin America and the Caribbean. Some Questions and Reflections", paper presented en el *Urban Poverty Workshop* (Rio do Janeiro: The World Bank/FASE).
- Barraqué, Bernard et Kalaora, Bernard 1994 "Introduction. Le risque environnemental et son vécu", en *Espaces et Sociétés* (Paris: Anthropos) N° 77.
- Bartone, Carl et al. 1994 *Toward Environmetal Strategies for Cities* (Washington: Urban Management Program, The World Bank).
- Blaikie, Piers; Cannon, Ferry; Davis, Ian; Wisner, Ben 1996 Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres (Panamá: Tercer Mundo Editores-La Red).
- Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto 1997 "La política social esquiva", en Menjivar, R. et al. (eds) *Pobreza, exclusión y política social* (San José: FLACSO/Universidad de UTRECHT/UNESCO-MOST).
- Cohen, Michael 1991 *The Urban Agenda for the 90's* (Washington: The World Bank).
- Cuervo, Luis Mauricio 1994 "Cambio económico y primacia urbana en América Latina", en *Cuadernos Ocasionales* (Bogotá: CIDER, Universidad de los Andes) N° 8.
- FLACSO/PRODERE 1995 *Análisis de la exclusión social a nivel departamental. Los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala* (San José).
- FUDEU 1999 *Tendencias del crecimiento urbano en el área de estudio para el Plan Maestro de Desarrollo Urbano de San José* (San José) Mimeo.
- Lavell, Allan 2000 "Desastres urbanos: una visión global", en *Momentos* (Guatemala: ASIES) Año 15, N° 5.
- Lincoln Institute of Land Policy 2000 *Metropolitan development Patterns. Anual Roundtable* (Cambridge, Massachussets).
- Lincoln Institute of Land Policy 2001 *Land Lines* (Cambridge, Massachussets) Vol. 14, N° 2, Marzo.
- Lungo, Mario 2000 "Ciudad grande, país pequeño: los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica", en Torres Ribeiro, Ana Clara (org.) *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores* (Buenos Aires: CLACSO).
- McCarney, Patricia; Mohamed Halfani and Alfredo Rodríguez 1995 "Towards an Understanding of Governance", in Stren R. and J. Bell (eds.) *Perspectives on the Cities* (Toronto: CUCS-University of Toronto).
- Metzger, Pascal 1996 "Medio ambiente urbano y riesgos. Elementos de reflexión", en Fernández, M. A. (comp.) *Ciudades en riesgo* (Lima: LA RED/USAID).

Moser, Caroline 1996 *Confronting Crisis. A Comparative Study of Household responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities* (Washington: The World Bank).

Portes, Alejandro y Lungo, Mario 1992 *Urbanización en Centroamérica* (San José: FLACSO).

Serageldin, Ismail et al. 1994 *The Human Face of the Urban Environment* (Washington: The World Bank).

The United Nations Population Found – 2000 – *Demographic Research*, The Center of Public Information Research, Population Reference Bureau <<http://www.prb.org/>>

Uribe, Alvaro 1989 *La ciudad fragmentada* (Panamá: CELA).