

## COMENTARIOS SOBRE LA PROPIEDAD DEL SUELO URBANO Y SECTOR PUBLICO

VÍCTOR FOSSI

Ex Decano de la Facultad de Arquitectura  
y Urbanismo de la Universidad Central de  
Venezuela, ex Rector de la Universidad de  
Oriente y Presidente del Fondo Nacional  
de Desarrollo Urbano.

Tratando de colocar la interesante intervención del Profesor Sosa Wagner dentro de una óptica más próxima a nuestro ámbito nacional, voy a hacer algunos comentarios con relación a aspectos que me parece tienen relevancia y actualidad en Venezuela. El se ha referido a la adquisición pública de suelo en un sentido amplio, significando con ello la intervención estatal dirigida a constituir reservas importantes de suelo, sea que éste ya estuviese designado con la calificación de urbano o que se trate de tierras destinadas a ensanches futuros de los perímetros urbanos.

Me parece importante destacar los propósitos que comúnmente respaldan o justifican esta política y reflexionar brevemente sobre ellos, tomando en cuenta el hecho de que persiste una considerable resistencia en contra de la idea de la intervención estatal en esta materia. Es significativo que una política que fue formulada hace más de tres décadas en países como Inglaterra, tropiece todavía en esos mismos medios con graves dificultades para encontrar fórmulas satisfactorias para consolidarla institucionalmente, no obstante los ensayos de sucesivos gobiernos. En Venezuela, la expropiación de suelo por razones de utilidad pública o social existe como instrumento legal desde hace bastante tiempo, aunque con importantes limitaciones; pero el tema de *publificación* del suelo urbano ha sido planteado en más de una ocasión, sin que hayamos avanzado mucho más allá de los enunciados conceptuales o del establecimiento de competencias legales muy fragmentadas. En todo caso, las soluciones prácticas han encontrado casi siempre un marcado rechazo en contra del ejercicio de la potestad de expro-

piación forzosa, aun en los casos en que su aplicación se ha limitado al área requerida para la ejecución de una obra pública. Curiosamente, en la controversia, el enfrentamiento a la expropiación es respaldado por sectores que, en abstracto, apoyan la publificación del suelo. Cabe mencionar aquí, a título ilustrativo, la vehemencia con que se debatió, hace poco tiempo, el caso de adquisición pública de inmuebles para la realización de un proyecto de renovación urbana en la parroquia caraqueña de La Pastora, así como los argumentos que se manejaron en la controversia.

El Profesor Sosa Wagner se refirió a dos propósitos de la política de adquisición pública de suelo que yo considero claves para la discusión del problema que planteo:

Primer: El de servir de mecanismo apropiado para que el Estado mejore su control sobre la evolución del sistema urbano, en lo referente a la estructura espacial de distribución de actividades —usos del suelo— y al acondicionamiento del espacio para alojar dichas actividades.

Segundo: El de servir de medio para redistribuir en la colectividad el beneficio económico generado por los cambios en los usos del suelo y por los equipamientos colectivos.

Me parece importante reflexionar sobre estos dos propósitos, porque pienso que las respuestas institucionales a ellos deben no solamente llenar requisitos de legitimidad jurídica, sino también cumplir con requerimientos de aceptabilidad social y de idoneidad con respecto a los objetivos señalados. Por supuesto, no me voy a referir a los requisitos de legalidad jurídica, ya que en el panel hay otras personas con sobrados méritos para hacerlo; me voy a referir más bien a las otras dos categorías de requisitos que, desde luego, están interrelacionadas.

En mi opinión, hay cuatro elementos que convergen en la confrontación de ideas alrededor de los objetivos mencionados y de los medios puestos en práctica para lograrlos. La falta de una apropiada percepción de los términos de convergencia tal vez contribuye a la alta vulnerabilidad política de los instrumentos que hasta ahora se han ensayado. En primer lugar, están presentes las evidentes fallas del mercado como mecanismo ordenador de la evolución del patrón espacial urbano; en segundo lugar, las dificultades experimentadas por el sector público en razón de los altos precios de la tierra requerida para la expansión urbana y para la colocación o traslado de las redes de servicios colectivos; un tercer elemento que contribuye a la vehemencia de los argumentos en favor de la publificación del suelo es la antipatía general sentida hacia los terratenientes por quienes no poseen tierras, en razón de que se considera que éstas aportan riqueza, poder y seguridad a quienes las poseen; por último, encontramos entre los terratenientes y aun entre los pequeños propietarios e inquilinos, un acentuado

sentimiento de incertidumbre y hasta de resentimiento ante la creciente intervención estatal, apoyado por la desconfianza general acerca de la capacidad del Estado para administrar con idoneidad ese instrumento.

Al interactuar estos diversos elementos es natural que se produzcan reservas en los cuerpos legislativos cuando les toca resolver sobre iniciativas relacionadas con la materia; y es también comprensible que los mecanismos legalmente instituidos tropiecen frecuentemente con serios obstáculos para su aplicación y resulten poco eficaces.

Volviendo a los objetivos a que antes hice referencia y, en particular, al primero de ellos, pienso que el requisito de aceptabilidad social tiende a alcanzarse en la medida en que el público en general se persuada de que el ente estatal posee capacidad suficiente para ejercer las funciones que le son encomendadas. Se trata no sólo de capacidad legal, sino de capacidad técnica y financiera para traducir la unificación y consolidación de la propiedad en un mejor aprovechamiento social del espacio; en pocas palabras: más eficiencia y mejor calidad de vida. Se requiere, además, capacidad gerencial para realizar las complejas operaciones de habilitación urbanística de la tierra y de colocación de la misma en el mercado, cuando se trata de proyectos de ensanche, rehabilitación o renovación. De esta manera vemos cómo el requisito de aceptabilidad social va atado al de idoneidad de los mecanismos utilizados, la cual no es independiente de la capacidad de los entes encargados de administrar dichos mecanismos.

La experiencia en Venezuela ha sido bastante heterogénea; son muchos los entes a los que parcialmente se les ha encomendado la responsabilidad de adquirir suelos con fines urbanísticos y, además, sus niveles dentro de la Administración Pública y su continuidad en la gestión han sido muy variables. La consideración de esta experiencia nos permitiría valorar en qué medida se llenan los requisitos a que he hecho referencia. Lo cierto es que destacan ejemplos que más bien ponen en evidencia fallas serias relativas a la capacidad técnica, financiera y gerencial de los entes públicos encargados de llevar adelante las operaciones inmobiliarias y urbanísticas.

Si la propiedad pública del suelo debe dar lugar a un reemplazo ventajoso del mecanismo de mercado, ello debe traducirse en resultados de ordenamiento urbanístico mucho más eficientes y enriquecedores de la calidad de vida. No hay que ir muy lejos de este recinto para darse cuenta de que hay ejemplos que ilustran lo contrario.

Ahora bien, con referencia al segundo de los propósitos señalados, el de redistribución en la colectividad del beneficio económico generado por el desarrollo urbanístico, pienso en primer lugar que existen mecanismos institucionales bastante más sistemáticos y menos complejos en su aplicación, que persiguen el

mismo propósito. Concretamente, las contribuciones fiscales en la forma de impuestos, tarifas y derechos de incorporación, pueden ser diseñados en armonía con este objetivo y cumplir su función sin despertar igual resistencia. Por otra parte, es necesario destacar que, en ciertos casos, el ente público ha pasado a ser un ente de especulación; es decir, ha utilizado el poder de adquisición anticipada del suelo para después acrecer su patrimonio especulando en el mercado, con menoscabo de la calidad de vida que debería ser su principal cometido. Conocemos además varios casos en que el patrimonio del ente público se ha deteriorado de tal manera que, en lugar de redistribuir beneficios económicos, ha planteado la necesidad de un sacrificio fiscal adicional para subvencionar el descalabro financiero.

Es comprensible entonces que exista resistencia a la intervención estatal en esta materia, cimentada tanto en el natural desagrado de los directamente afectados en sus intereses como en la desconfianza general acerca de la capacidad de los entes públicos encargados de administrar dicha intervención, no obstante la racionalidad de los argumentos en favor.

El destino del suelo transferido es otro elemento generador de controversia. El Profesor Sosa Wagner señalaba que una alternativa es la de colocar de nuevo en el mercado el suelo, una vez preparado parcial o totalmente, como un mecanismo de regulación de las operaciones inmobiliarias; y que la otra es la retención del suelo por el ente público, produciéndose sólo la transferencia de los derechos de superficie. En uno y otro caso abundan los argumentos en favor y en contra, apoyados en experiencias tanto locales como foráneas. Y creo que no alcanza hoy el tiempo para referirme a los problemas que han surgido con relación a este aspecto.

Para concluir, debo decir que, en nuestro caso, posiblemente habríamos de pensar en la forma que dice el refrán popular —lo mejor es enemigo de lo bueno— y sin deponer metas ambiciosas en esta materia, poner nuestro empeño por ahora en el perfeccionamiento y en el mejor aprovechamiento del instrumento que actualmente tenemos, la Ley de Expropiación por Razones de Utilidad Pública o Social, tal como lo expresó el doctor Garrido.