

PLANIFICACION Y

Política del Suelo Urbano*

Por John W. REPS**

Este trabajo está dirigido, casi en su totalidad, a la exposición de las políticas que se debieran seguir al dirigir el desarrollo de terrenos, predominantemente vacantes ahora, en y más allá de la periferia de las ciudades.¹ Aunque es comprensible que la crisis urbana de los Estados Unidos se ha mirado casi exclusivamente desde el punto de vista de los problemas de los centros de las ciudades, existe un grave peligro si concentramos

* Versión condensada de una serie de conferencias dictadas ante el Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico, del 8 al 10 de abril de 1969. Traducido del inglés por José R. Gaztambide.

** El señor Reps es profesor de Planificación Urbana y Regional en el Colegio de Arquitectura, Arte y Planificación de la Universidad de Cornell.

¹ Mi investigación de estos problemas comenzó al final de la década de los 50's, con dudas sobre la suficiencia de los controles convencionales sobre el uso de terrenos, asignatura que enseñé en la Universidad de Cornell desde 1948. En 1962 preparé una proposición sumaria donde sugería que se creara un sistema para la dirección del crecimiento físico en el estado de Nueva York, la cual incluyó sugerencias para la creación de nuevos pueblos y para la adquisición de terrenos con el propósito de controlar el desarrollo. Ver: "Mechanisms for Directing and Controlling Future Development Patterns", en Barclay Jones y B. Kelly (eds.) *Long Range Needs and Opportunities in New York State: A Series of Working Papers*; Ithaca: Centro de Estudios Ambientales y de la Vivienda, Universidad de Cornell, 1962, pp. 306-307. En mi Pomeroy Memorial Lecture de la Conferencia de 1964 de la Sociedad Americana de Funcionarios de Planificación, analicé las deficiencias de la zonificación y expresé mi convicción de que las medidas

nuestra atención solamente en este aspecto de los programas de mejoramiento y planificación urbana. El problema de cómo proveer crecimiento atractivo y ordenado en la periferia urbana merece igual importancia.

Uno de los problemas mayores del desarrollo urbano periférico que se le presenta tanto a los artífices de la política pública como a los urbanizadores privados es el costo de la tierra. En un análisis corto pero sugestivo e instructivo, preparado para la Comisión Douglas, Allen D. Manvel investigó los cambios del valor en el mercado de toda la tierra poseída por el sector privado en los Estados Unidos entre 1956 y 1966.² En ese período, el valor total de los terrenos aumentó 95%, un incremento anual promedio de 6.9%. Los valores de los terrenos urbanos aumentaron aún más: 104%, o un incremento anual promedio de 7.4%. La tierra ocupada por estructuras multifamiliares aumentó 141%, o un incremento anual promedio de 9.2%. Como comparación, ofrecemos abajo los incrementos anuales promedio de varios otros índices nacionales durante ese mismo período:

Precios al por mayor	1.0%
Población Total	1.5%
Precios al consumidor	1.8%
Ingreso Personal	5.8%
Ingreso Nacional	5.9%
Producto Bruto Nacional	6.0%

de control basadas en el poder policial debieran ser suplantadas, como instrumentos de guía en áreas urbanizándose recientemente, por la intervención directa de agencias públicas en el mercado de terrenos a las afueras. Ver: John W. Reps, "Requiem for Zoning", en *Planning 1964* de la Sociedad Americana de Funcionarios de Planificación; Chicago, ASPO, 1964, pp. 56-67, fue reimpresso en W. Eldredge (ed.), *Taming Megalopolis*, Doubleday and Company, 1967, II, pp. 746-760. El tema de la adquisición pública de terrenos en gran escala fue desarrollado más detalladamente en dos trabajos subsecuentes, uno presentado ante la convención de 1967 de la ASPO, y el otro ante la convención nacional de la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades ese mismo año. Ver: "The Future of American Planning Requiem or Renaissance?", en la revista *Land-Use Controls*, Vol. 1, 1967, pp. 1-16; y "Public Policy for Land-Use in a Man-Made Environment", en *1967 Conference Proceedings* de la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades; Washington, ICMA, 1968, pp. 56-62. En una serie de conferencias en Amherst College en 1967 y en San José State College en 1968, comencé una investigación de los precedentes históricos en los Estados Unidos en la adquisición y administración por el sector público de terrenos urbanos. Este estudio representó la extensión de unas investigaciones previas publicadas en tres libros que trataban de la historia de la planificación de ciudades en los Estados Unidos: *The Making of Urban America*; Princeton: Princeton University Press, 1965; *Monumental Washington*; Princeton: Princeton University Press, 1967; *Town Planning in Frontier America*; Princeton: Princeton University Press, 1969. Un cuarto libro, a ser publicado por Colonial Williamsburg, Inc. en 1970, describirá en detalle los programas preparados al final del siglo XVII y principios del siglo XVIII para la planificación de nuevos pueblos en los terrenos adquiridos con ese propósito en la Virginia Colonial y en Maryland.

² Allen D. Manvel, "Trends in the Value of Real State and Land, 1956 to 1966", Comisión Nacional sobre Problemas Urbanos, *Three Land Research Studies*, Informe de Investigación N° 12; Washington: Government Printing Office, 1968, pp. 1-17.

En cifras absolutas, estos porcentos representan no cientos de miles, ni siquiera cientos de millones de dólares. Excluyendo los edificios, el valor total de la tierra poseída por el sector privado de 1956 a 1966 se remontó de 269 a 523 **billones** de dólares, un aumento de 254 billones de dólares, durante esa década, o sea, un promedio de un poco más de 25 billones de dólares anuales. Si miramos solamente los valores de los terrenos urbanos, el aumento fue de \$157 a \$320 **billones**, un incremento de \$163 billones en esos 10 años, o sea, un promedio de más de \$16 billones por año.

El período estudiado fue uno de relativa estabilidad de precios en la nación en general, y sólo una pequeña parte del incremento en el valor de la tierra se puede, por lo tanto, atribuir a fluctuaciones en el valor del dólar. Parte del incremento se debió, sin duda alguna, a inversiones privadas dirigidas a mejorar la calidad inherente de los solares o a encarecer dichos valores en otras formas. Una porción substancial de estos enormes aumentos se debió, indudablemente, a otros dos factores. El primero es sencillamente el continuo aumento poblacional en y alrededor de las áreas urbanas, lo cual aumenta el valor de la tierra debido a sus escasez. El otro factor es la construcción de una gran variedad de mejoras públicas, la expansión de los servicios públicos, o la relajación de los controles públicos sobre el desarrollo, todos los cuales confieren fortuitamente valor a la propiedad a través de aumentos en accesibilidad o porque hacen posible su desarrollo para usos más intensivos. La decisión de localizar una intersección vial cerca de un solar antes vacante y relativamente inaccesible, es el ejemplo más dramático de cómo decisiones públicas proveen a los terratenientes con apreciaciones enormes e inmerecidas en los valores de la tierra.

A la problemática de cuál es la mejor manera de controlar el crecimiento urbano futuro, junto a otros problemas relacionados con la planificación urbana, el gobierno, la pobreza y la vivienda, se le ha dado por fin consideración cuidadosa y detallada en los más altos niveles gubernamentales. El año 1968 podría muy bien ser recordado por las personas preocupadas con los asuntos urbanos como un punto decisivo en la historia. Este fue el año que presencié la presentación al Presidente, a oficiales administrativos, a legisladores, a profesionales en ese campo, y a la gente de los Estados Unidos de una serie de abultados informes describiendo en gran detalle las dimensiones de nuestros problemas urbanos, y apuntando y explicando aún más detalladamente recomendaciones para su solución. Estos informes comprenden un cuerpo esencial de lectura el cual todos nosotros debiéramos conocer a fondo.

El primero es el informe de la Comisión Nacional sobre Problemas Urbanos.³ Dirigidos por el ex Senador de Illinois, Paul Douglas, este grupo de personas distinguidas en los campos de la política, los bienes raíces, el derecho, la arquitectura, la economía de tierras, y el comercio se propusieron estudiar la pobreza urbana y las tensiones raciales; la vivienda pública y privada; los métodos regulatorios, de incentivos, y de desarrollo para dirigir el crecimiento urbano; la estructura de los gobiernos urbanos y otros problemas relacionados de tributación y finanzas; y la calidad del ambiente urbano. Su informe Building the American City es largo, comprensivo, complicado y controversial. Está suplementado por dos volúmenes de vistas públicas publicadas y más de una docena de monografías especializadas preparadas para la Comisión por expertos individuales y organizaciones.

El segundo es el informe de la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales (ACIR), titulado Urban and Rural America: Policies for Future Growth.⁴ El estudio de ACIR, aunque un poco más corto que el de la Comisión Douglas, es también un documento complejo e importante. Esta Comisión está compuesta por varios gobernadores de Estados, alcaldes, funcionarios de condado, miembros de la Cámara y el Senado federal, legisladores estatales, el entonces Procurador General de los Estados Unidos, y otros, todos bajo la presidencia de Farris Bryant, de Florida.

El primer tercio del informe de ACIR traza los antecedentes de la urbanización en los Estados Unidos; el desarrollo económico regional, estatal y local; y el impacto de estas tendencias sobre la vida en los Estados Unidos. La parte intermedia del informe trata de la planificación de comunidades completamente nuevas y de los problemas inherentes en otras formas de expansión urbana. La última parte contiene recomendaciones detalladas indicando claramente las responsabilidades separadas pero relacionadas de los gobiernos federales, estatales y locales. Un rasgo importante de esta sección del informe consiste de una investigación detallada de los argumentos en pro y en contra de la adopción de una política urbana nacional, seguida por la conclusión de que dicha política sí debía ser formulada. Las recomendaciones de la Comisión son entonces presentadas como posibles componentes de dicha política.

El tercer informe es el del Consejo Presidencial sobre Recreación y Belleza Natural, presidido por el entonces Vice-Presidente de los Estados

³ National Commission on Urban Problems, *Building the American City*; Washington: Government Printing Office, 1968.

⁴ Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Urban and Rural America: Policies for Future Growth*; Washington: Government Printing Office, 1968.

Unidos, Hubert Humphrey y compuesta por los directores de importantes agencias y departamentos del gobierno federal.⁵ Una Junta Asesora de Ciudadanos, compuesta de distinguidos ciudadanos y profesionales bajo la presidencia de Lawrence S. Rockefeller, asistía y aconsejaba al Consejo. El informe del Consejo, From Sea to Shining Sea, contiene descubrimientos y recomendaciones sobre la calidad del diseño en las áreas rurales y urbanas, los problemas de la contaminación del aire y del agua, el impacto de la transportación en el ambiente natural, y una serie de recomendaciones para la adquisición de espacios abiertos, salvaguardando los recursos visuales y recreativos de la nación, y mejorando la calidad del panorama urbano y de los paisajes rurales. Un aspecto útil de este informe consiste de una lista de organizaciones públicas y privadas, activas en este campo, a las cuales los grupos regionales o locales pueden acudir cuando necesiten ayuda.

El cuarto es el informe del Comité Presidencial sobre la Vivienda Urbana.⁶ Presidido por Edgar F. Kaiser, el comité estaba compuesto por diecisiete otros miembros, incluyendo los presidentes de varias corporaciones, directores de grandes uniones obreras nacionales, banqueros, el alcalde de una gran ciudad, y un representante de la comunidad académica. La preocupación de este grupo consistió primordialmente de los problemas de la vivienda, y sus posibles soluciones, que tenían las familias de bajos y medianos ingresos.

El quinto es un informe sometido el 22 de enero de 1969 por un equipo técnico de alto nivel del gobierno Canadiense, presidido por Paul T. Hellyer, Ministro de Transportación, que, aunque no tiene impacto directo sobre los que vivimos en los Estados Unidos, es claramente relevante de todas maneras.⁷ Al igual que la Comisión Douglas, este grupo de siete hombres celebró una serie de vistas públicas a través del país y también examinó resúmenes y memorándums sometidos ante ellos por más de cuatrocientas (400) personas, organizaciones y agencias gubernamentales. Este documento, más corto que sus equivalentes estadounidenses, concentra su atención mayormente en el financiamiento y la construcción de viviendas, pero también contiene una recomendación particularmente fuerte, inequívoca y sucinta sobre cómo dirigir la expansión urbana.

Finalmente, y de fundamental importancia para Puerto Rico, está el

*

⁵ President's Council on Recreation and Natural Beauty, *From Sea to Shining Sea: A Report on the American Environment—Our Natural Heritage*; Washington, Government Printing Office, 1968.

⁶ President's Committee on Urban Housing, *A Decent Home*; Washington: Government Printing Office, 1969.

⁷ Canadian Federal Task Force on Housing and Urban Development, *Report*; Ottawa. Queen's Printer, 1969.

informe de la Sociedad Americana de Funcionarios de Planificación, comisionado en diciembre de 1967 por la Junta de Planificación y sometido en diciembre de 1968, bajo el título Planning for Puerto Rico.⁸ Este estudio, hecho por el personal de la ASPO, trató de identificar los problemas mayores de la planificación en la isla, sugirió soluciones, y recomendó una estructura administrativa para hacerlas posibles. Un importante capítulo del informe trata de la planificación de terrenos y de los controles del desarrollo a los cuales me habré de referir más tarde.⁹

Con la excepción del informe del equipo técnico Canadiense, todos los estudios que he citado se empezaron bajo y fueron sometidos a primeros ejecutivos que ya no se encuentran en el poder. Todavía hay que ver cuál ha de ser la reacción de los que están ahora gravados con responsabilidades ejecutivas y legislativas a las recomendaciones de política general y específica presentadas por estos grupos. Todos esperamos que estos nuevos funcionarios no consideren necesario nombrar nuevas juntas o comisiones para reestudiar los hechos y preparar nuevas recomendaciones. El tiempo es muy corto y la crisis urbana es muy apremiante. Los problemas no desaparecerán con más estudio, ni se harán menores. Atrasos adicionales sólo nos causarían más dificultades.

Como historiador me fascina, y a la misma vez me deprime, el saber que todos los problemas urbanos estudiados por estos grupos fueron claramente identificados, con recomendaciones propuestas para solucionarlos, por la Comisión de Recursos Nacionales en 1937. Su informe, hecho hace más de treinta años, fue uno de los estudios más importantes y, a la vez, más extensamente ignorados, por lo menos por los legisladores, que apareciera durante la administración de Franklin D. Roosevelt. **Our Cities - Their Role in the National Economy** debiera ser lectura requerida de todos aquellos funcionarios y ciudadanos interesados en el caos urbano del presente.¹⁰ Si las recomendaciones de política propuestas entonces hu-

⁸ American Society of Planning Officials, *Planning for Puerto Rico*; Chicago: American Society of Planning Officials, 1968.

⁹ Un informe anterior, preparado en 1961, el cual no fue publicado ni puesto a la disposición de personas fuera de la agencia hasta noviembre de 1968, es *Urban Land Policy for the Commonwealth of Puerto Rico*. Este informe fue preparado para la Junta de Planificación de Puerto Rico, bajo la dirección de su presidente Ramón García Santiago, por Mohinder S. Bhatia y Alvin Mayne. Este análisis de los problemas principales de los terrenos en Puerto Rico contenía varias recomendaciones importantes, entre las cuales se encontraba el texto propuesto de una ley que fue subsecuentemente pasada y aprobada con algunas modificaciones en 1962 como la Ley N° 13, *La Administración de Terrenos de Puerto Rico*. Al combinar un análisis de las fallas de los métodos convencionales usados para controlar el uso de terrenos con argumentos a favor de la adquisición de terrenos al por mayor, con sus recomendaciones para la creación de una agencia pública que implementara una política de administración pública de terrenos, este informe abrió nuevos horizontes. Es desafortunado que el texto de este informe no haya estado disponible hasta ahora. Merece mucha atención y su reciente publicación debiera proporcionársela.

¹⁰ U. S. National Resources Committee, Washington: Government Printing Office, 1937.

bieran sido consideradas seriamente y puestas en práctica, no estaríamos hoy enfrentándonos a una situación que ha crecido hasta casi salirse de control.

Debiéramos entrar en un nuevo período de implementación vigorosa, masiva y rápida de aquellas políticas que parecen ser más prometedoras. Es probable que ningún grupo representativo de la sociedad nombrado hoy en día presentara recomendaciones muy diferentes a las ya hechas, aunque es posible que hubiera cambios en énfasis o una reordenación de prioridades. Las recomendaciones de esta nueva serie de informes son sorprendentemente similares o complementarias a las del informe de 1937. Aunque hay algunas diferencias en énfasis, no parece haber grandes conflictos en planteamientos de substancial importancia. Sugiero que este hecho debiera aumentar el grado de confianza que podemos tener en los hallazgos y conclusiones de cada grupo.

A pesar de algunos cambios y mejoras importantes en la última década, con Puerto Rico a la cabeza en por lo menos un respecto, todavía dependemos en los Estados Unidos mayormente de medidas de poder policial para controlar el nuevo desarrollo urbano. Las ordenanzas de zonificación y los reglamentos de lotificación son los principales instrumentos usados para este fin. Mi opinión es que, aun con mejoras adicionales en la técnica de zonificación, éste nunca será un recurso suficientemente poderoso para la clase de control que necesitamos en la periferia urbana. En su testimonio ante la Comisión de la Banca y la Moneda de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en 1966, el banquero James Rouse, quien desarrolló el nuevo poblado de Columbia, Maryland, lo analizó de la siguiente manera:

“Los conceptos más avanzados de planificación y zonificación en los Estados Unidos hoy en día son inadecuados para la protección de nuestros bosques y valles y para el mantenimiento de los espacios abiertos. Estos instrumentos no pueden producir comunidades bien formadas que contengan una gran variedad de instituciones y actividades y una gran cantidad de opciones en la densidad de las viviendas, tipo, precio y renta. De hecho, la zonificación se ha convertido casi en una garantía de desparramamiento en lugar de ser una protección contra ello...”¹¹

El informe de la Comisión Douglas concluye su estudio de las técnicas existentes de zonificación y de las nuevas posibilidades con estas palabras:

¹¹ U. S. House of Representatives, Committee on Banking and Currency, *Demonstration Cities, Housing and Urban Development, and Urban Mass Transit: Hearings*; 89th Congress, 2nd Session, 1966, Part 2, pp. 1042-1048.

"Se está haciendo cada vez más claro que las técnicas regulatorias no pueden resolver por sí solas muchos de los problemas más apremiantes del uso de terrenos y no debieran ni siquiera considerarse los principales instrumentos para resolverlos".¹²

El informe del Consejo Presidencial sobre Recreación y Belleza Natural critica de igual manera. Luego de estudiar la mayor parte de los más nuevos y avanzados conceptos de zonificación que han sido presentados durante los últimos años, el Consejo observó que "a pesar de grandes innovaciones, la zonificación en la mayoría de las regiones metropolitanas es todavía un instrumento notoriamente frágil para dirigir el crecimiento. Los reglamentos mismos de zonificación tienden a ser débiles, se permiten excepciones muy a menudo, y donde existen una multiplicidad de jurisdicciones locales la zonificación resulta en patrones y normas sin relación. Si juntamos los reglamentos de zonificación individuales de las ciudades y condados en una región metropolitana, veremos que raramente proveen un patrón coherente".¹³

El informe de la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales encuentra poco mérito en la manera en que hoy en día se trata de dirigir el desarrollo urbano. "El presente patrón de los controles sobre la planificación y del desarrollo del uso de terrenos, extensamente dispersos como están... ha sido inadecuado para hacer frente a las presiones impuestas sobre la tierra en las áreas de rápida urbanización. Además, los controles existentes están diseñados para tratar con problemas en áreas ya construidas o problemas creados por el desarrollo gradual y el acrecentamiento, pero no han producido resultados satisfactorios bajo las presiones extremas de la reciente urbanización rápida".¹⁴

El informe del equipo técnico canadiense también condena severamente los métodos usados actualmente en el control del uso de terrenos. Preguntando "¿dónde está el 'gran diseño' de los estatutos de zonificación, de los requisitos de subdivisión y otros similares?", contestan: "En vez de la planificación positiva de corredores de transportación, espacios públicos y abiertos y otros amplios elementos de la urbanización, hay una gran cantidad de trivialidades negativas que determinan el tamaño mínimo de los solares, la separación entre la estructura y los límites del terreno y otros requisitos virtualmente sin importancia desde el punto de vista de la planificación. Como mucho, puede decirse que los estatutos munici-

¹² National Commission on Urban Problems, *op. cit.*, p. 224.

¹³ President's Council on Recreation and Natural Beauty, *op. cit.*, p. 108.

¹⁴ Advisory Committee on Intergovernmental Relations, *op. cit.*, p. 161.

pales de desarrollo hoy en día previenen que pase lo peor. Sin embargo, de vez en cuando impiden que suceda lo mejor".¹⁵

Un tipo diferente de crítica de los métodos usados actualmente en el control del uso de terrenos proviene del Comité Presidencial sobre la Vivienda Urbana. El informe dice: "Las leyes restrictivas de zonificación pueden aumentar artificialmente el costo de la vivienda. Estas leyes pueden causar la formación de patrones ineficientes en el desarrollo de las tierras metropolitanas a través del aumento artificial de los costos de transportación. En las áreas metropolitanas donde hay muchas jurisdicciones de zonificación, muchas de estas jurisdicciones probablemente ignorarán los efectos de sus prácticas de zonificación en los problemas de la vivienda o en el patrón de desarrollo de jurisdicciones vecinas. Cuando la zonificación está fuera de tono con las fuerzas del mercado, la re zonificación de los terrenos a menudo tiene consecuencias económicas. Los terratenientes cuyas parcelas estén clasificadas para usos más intensivos pueden conseguir beneficios inesperados, mientras que los que están clasificados para intensidades menores, sufrirán pérdidas no compensables".¹⁶

Finalmente, para añadir a este convincente catálogo de crítica informada contra la zonificación y otras medidas relacionadas de poder policial, permítanme citar de la parte del informe de la Sociedad Americana de Funcionarios de Planificación que trata de la planificación en Puerto Rico:

"Al escoger instrumentos para llevar a cabo la política pública para el mejoramiento de la calidad ambiental, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico debiera tener más confianza en otros medios que los controles de uso de terrenos. Hay grandes oportunidades para la mejor dirección del desarrollo de terrenos a través de una coordinación más efectiva de sus propias actividades de desarrollo, sus programas contributivos y otros programas fiscales del ELA. Muchas de estas actividades y programas tienen un impacto mayor sobre la naturaleza, localización y coordinación del desarrollo en términos de tiempo que los controles sobre el uso del terreno".¹⁷

Definitivamente, la zonificación, los reglamentos de subdivisión y las otras medidas de fuerza policial usadas para controlar el uso de terrenos, aun cuando sean preparadas inteligentemente y enforzadas vigorosamente, se quedan muy cortos de corresponder a los cuatro criterios que sugerí anteriormente. Si nuestro objetivo es la posesión del poder adecuado para

¹⁵ Canadian Federal Task Force, *op. cit.*, p. 42.

¹⁶ President's Committee on Urban Housing, *op. cit.*, p. 144.

¹⁷ American Society of Planning Officials, *op. cit.*, Recomendación 36, p. 140.

imponer decisiones comunitarias relacionadas con la velocidad, la ubicación, el patrón y las prioridades del desarrollo urbano, debemos buscar otras medidas más efectivas. Aunque vale la pena continuar intentando mejorar estas técnicas tradicionales usadas para implementar lo que ha sido planeado, parece obvio ahora que sólo podemos esperar beneficios marginales de esos esfuerzos. No es probable que aparezca algún sistema efectivo de dirección para las secciones de expansión rápida del crecimiento urbano si nos movemos solamente en esta dirección".¹⁸

Cuando miramos las comunidades que han tenido éxito en la implementación de sus planes de desarrollo a largo plazo —en el presente, en muchas ciudades de Europa, al igual que en algunas en Canadá y, sorprendentemente, en varias ciudades en los Estados Unidos en el pasado olvidado— encontramos una diferencia fundamental entre las políticas de tierras usadas por ellas y el sistema que tratamos de usar hoy en día. En aquéllas, los reglamentos del tipo de poder policial juegan un papel menor, casi insignificante. El instrumento donde éstas han depositado casi toda su confianza, y que ha probado ser factible en la práctica, es la adquisición por el sector público de extensos terrenos para luego disponer de ellos a través de la venta o el arrendamiento. Convenios y restricciones en las escrituras de compraventa, o la regulación de los acuerdos de arrendamiento, obligan a los urbanizadores públicos y privados a seguir las disposiciones del plan a largo plazo y del diseño de desarrollo detallado para el sector, vecindario, o nuevo poblado que se va a construir.

El Comité de Recursos Nacionales identificó claramente en 1937 la razón principal para dicha política (es decir, la política de entregar a la comunidad el control del patrón de desarrollo urbano). Su informe también mencionó como ventajas adicionales la reducción en la especulación con las tierras y la disponibilidad de solares para una extensa variedad de proyectos públicos y de valor social. A esta lista yo añadiría el uso de programas de adquisición de terrenos al por mayor para la relocalización de personas y negocios desalojados por la renovación urbana dentro de las ciudades, la provisión de un flujo continuo de terrenos mejorados al mer-

¹⁸ Para un ataque más extenso contra la zonificación tradicional, una indicación de mi opinión sobre el papel que deben jugar los reglamentos de poder policial en la implementación de la planificación, y una proposición para un sistema nuevo de reglamentos tipo-zonificación, véase: "Requiem for Zoning", *op cit.*, nota 1. Como declaré en mi trabajo para la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades, citado en la nota 1, "me expreso no como un antiguo amigo, sino más bien como un amigo de mucho tiempo, aunque ahora un poco triste y desilusionado, de la planificación tradicional y de los reglamentos de zonificación y subdivisión. Por más de un cuarto de siglo de vida profesional, yo he preparado, administrado, aconsejado, investigado, enseñado y escrito sobre estos temas". Es así que esta familiaridad con las fallas de las medidas de poder policial ha contribuido a mi defensa de otros métodos más efectivos.

cado constructor para acelerar el desarrollo donde sea necesario, la eliminación de un número de incertidumbres y de períodos de espera de gran costo a los cuales se enfrentan los urbanizadores privados mientras esperan aprobaciones por reglamentos de zonificación y subdivisión, la posible reducción en el precio de la tierra al consumidor y la captura para el beneficio público de alguna parte del incremento en los valores de los terrenos urbanos. ⁵ ⁶

Hoy, sobre treinta años más tarde, nuevamente tenemos voces oficiales y persuasivas repitiendo esta proposición con sugerencias específicas sobre cómo deben ser implementadas. Examinemos cómo tratan este tema los recientes informes sobre la política nacional de tierras.

La recomendación más clara e inequívoca es la del equipo técnico canadiense sobre Vivienda y Desarrollo Urbano. Su desilusión con los controles usados en la zonificación y la subdivisión es explícita, y proponen que, por lo menos en áreas de expansión urbana, dichos reglamentos deben ser abolidos. Aquí sigue su conclusión, tersa pero comprensiva:

“Los gobiernos municipales o regionales, si quieren mantener una política constante, deben adquirir, mantener y vender toda o una porción substancial de los terrenos que sean necesarios para el crecimiento urbano dentro de sus límites”.

“El gobierno federal debe hacer préstamos directos a los gobiernos municipales o regionales para ayudarlos en la agrupación y el mantenimiento de terrenos para el crecimiento urbano”.¹⁹

El Comité Presidencial sobre la Vivienda Urbana recomendó el uso de ayuda federal a agencias locales que estaban adquiriendo terrenos para proveer viviendas subvencionadas, no sólo dentro de áreas ya construidas, sino en sitios a las afueras también. La ayuda financiera, en las palabras del informe, “constaría del reembolso del 100% (ciento por ciento) de los costos netos por la localidad —esto es, los costos de adquisición, relocalización y demolición, menos el precio de reventa de la propiedad”.²⁰

Una recomendación relacionada es la de permitir al Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano adquirir y arrendar (pero no vender) terrenos a urbanizadores públicos o privados para proveer vivienda subvencionada. Los arrendamientos serían hasta de cincuenta (50) años con pagos anuales limitados a no más del uno por ciento (1%) del costo de adquisición del terreno.²¹

Finalmente, si las gestiones propuestas en el informe no atraen a la empresa privada al mercado de viviendas para familias de bajos ingresos

¹⁹ Canadian Federal Task Force, *op. cit.*, p. 43.

²⁰ President's Committee on Urban Housing, *op. cit.*, p. 144.

²¹ *Ibid.*, p. 146.

a través de una extensa variedad de subsidios e incentivos, el Comité recomendó: “Un programa Federal directo —adquisición federal de tierras y patrocinio y administración federal... A dicho programa se debiera recurrir solamente si las instituciones locales públicas y privadas no responden a la necesidad de producir la vivienda necesaria con los instrumentos disponibles. El que poderes federales extraordinarios sean o no invocados para llenar las necesidades reales de los pobres depende ahora de los esfuerzos de las instituciones locales”.²²

El Comité Presidencial sobre Recreación y Belleza Natural también se refirió a este tema con las siguientes palabras: “...Existe una necesidad urgente de que el sector público adquiera o reserve parcelas de terreno de tamaño bastante grande para la expansión metropolitana. Estas áreas podrían retenerse para desarrollo público y privado subsecuente como comunidades balanceadas, con tierras para espacios abiertos y otras facilidades públicas ya reservadas...”

“Los Estados (y algunos de los gobiernos locales más grandes) podrían, a través de agencias para la agregación de terrenos, agregar grandes áreas de tierra sin desarrollar, coordinar planes generales para su desarrollo con los planes de trazados de transportación y utilidades al nivel estatal y local, reservar tierras para necesidades públicas y luego transferir la mayor parte de estos terrenos a las empresas privadas para el desarrollo de las mismas como parte de comunidades planeadas”.²³

El informe de la Comisión Douglas incluye una serie de recomendaciones las cuales, si se implementaran, extenderían substancialmente los poderes de empresa de los gobiernos estatales y locales con respecto a la adquisición y el desarrollo de terrenos. Estas recomendaciones aparecen junto a otras con la intención de fortalecer las medidas de poder policial. A menos que yo haya leído el informe con ojos prejuiciados, sin embargo, me parece claro que la Comisión propone un cambio substancial en el grado de responsabilidad sobre la dirección del crecimiento urbano futuro, del área de la fuerza policial, a controles que provienen de la tenencia pública de la tierra. La proposición más importante de la Comisión en esta área lee, en parte, como sigue:

“La Comisión recomienda que los gobiernos estatales pasen leyes permitiendo a autoridades o agencias de desarrollo estatales y/o locales adquirir terrenos en antelación a su desarrollo con los siguientes propósitos: a) asegurar la continua disponibilidad de terrenos que se necesiten para

²² *Ibid*, p. 213.

²³ President's Council on Recreation and Natural Beauty, *op. cit.*, p. 115. Véase también recomendaciones más específicas para implementar esta política en la página 116.

el desarrollo; b) controlar la coordinación en tiempo, la localización, el tipo y escala del desarrollo; c) prevenir el desparramamiento urbano; y d) reservar para el sector público los aumentos en el valor de la tierra que resulten de los programas del gobierno al promover y prestar los servicios para este desarrollo".²⁴

Las recomendaciones más detalladas y específicas son las de la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales. Además, está claro, por la cantidad de espacio dedicado a las propuestas que tratan con poderes positivos de desarrollo, si lo comparamos con el que fue dedicado a las que trataban del mejoramiento de las medidas de poder policial, que la Comisión tiene más confianza en la agregación de terrenos públicos que en los reglamentos de zonificación y subdivisión como sistema efectivo para la dirección del desarrollo. En vista de la composición de la Comisión, del hecho de que es una organización duradera y muy respetada, y de que entre sus actividades se encuentra la redacción de modelos de propuestas de ley con la intención de implementar sus recomendaciones de política, este énfasis es tanto significativo como alentador.

Las recomendaciones de la Comisión en esta área son numerosas y están respaldadas por largos pasajes de explicación y análisis. Además, están divididas en tres categorías o grupos de políticas principales para ser llevadas a cabo al nivel federal, estatal y local. Al nivel federal, la Comisión recomienda un programa de donaciones para el desarrollo urbano a gran escala, junto a préstamos de bajo interés a las agencias estatales de desarrollo de terrenos para dichos propósitos. Sobre este punto observan:

"A través de la compra de terrenos localizados estratégicamente, los Estados y las grandes jurisdicciones locales pueden dar dirección y forma al crecimiento urbano futuro. Ellos pueden estimular el desarrollo urbano a gran escala a través de la agregación de parcelas más pequeñas de tierra que podrían, de otra manera, no estar disponibles, y sin las cuales se necesitarían desvíos costosos. Además, se podrían lograr ahorros substanciales en el costo de la tierra para proyectos y facilidades públicas a través

²⁴ National Commission on Urban Problems, *Building the American City*, p. 251. El resto de esta recomendación es como sigue: "Como mínimo este tipo de legislación debiera autorizar la adquisición de terrenos alrededor de las intersecciones de las carreteras. Cuando se considerara apropiado desarrollar esos terrenos y ello favoreciera a dicha región, esos terrenos se podrían vender o arrendar en no menos de su justo valor en el mercado privado de desarrollo de acuerdo con los planes aprobados. Cuando sea factible, el arrendamiento a largo plazo debiera ser el método preferido para disponer de los terrenos públicos, y los términos de los contratos debieran hacerse de manera que permitieran la agregación de las propiedades para la replanificación y el desarrollo futuro. Estas leyes debieran especificar un período máximo durante el cual esos terrenos pueden permanecer en poder del sector público antes de ser vendidos o arrendados". Creo que la referencia hecha a la disposición de terrenos de acuerdo con su justo valor en el mercado no es sabia, ya que podrían haber casos donde la disposición de terrenos en menos de su valor en el mercado sería deseable para alcanzar metas socialmente deseables.

de la adquisición adelantada de tierras de acuerdo con los planes de desarrollo".²⁵

La Comisión recomienda también la involucración directa del gobierno federal en el mercado urbano de terrenos en una de dos maneras: a través de la creación de una corporación público-privada de desarrollo de terrenos, bajo franquicia federal, o a través del establecimiento ya de una nueva agencia nacional de desarrollo urbano o la otorgación de dichos poderes al Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano. La agencia mixta público-privada podría atraer fuentes privadas de capital en equidad, aunque es obvio que futuras ganancias de las actividades de desarrollo de terrenos deben mantenerse en perspectiva. La otra posibilidad, a través de una agencia puramente pública, es presentada como una alternativa. El informe de la Comisión comenta sobre esta posibilidad:

"El desarrollo de terrenos agregados y mejorados por la agencia federal se llevará a cabo por empresas privadas. La secuencia usual de los esfuerzos públicos y privados sería invertida, sin embargo —los usos públicos de terrenos, las facilidades públicas, los alcantarillados, las carreteras, los edificios públicos y las estaciones y las facilidades para la transportación en masa podrían preceder y acompañar el desarrollo privado en vez de seguirlo. La iniciativa del sector público en la planificación y en la dirección del curso y de los componentes del crecimiento urbano aumentaría y los usos disipadores de nuestros más preciados recursos terrenos podrían ser desanimados. También se podrían fomentar la provisión y oportunidades adecuadas para ayudar a una extensa variedad de grupos sociales, ocupacionales y económicos".²⁶

Acompañada por la recomendación de programas federales de préstamos e incentivos contributivos para urbanizadores privados de nuevos poblados (condicionada cuidadosamente por la estipulación de que estas comunidades incluyan acomodaciones para una extensa gama de grupos económicos) está una sugerencia adicional de que el gobierno federal experimente con la construcción de nuevos pueblos en terrenos pertenecientes al sector público. Al presentar esta proposición, la Comisión notó que la tenencia de tierras por el sector público hacía posible "máximas innovaciones... en la aplicación de controles sobre la construcción, la vivienda, el uso de terrenos y otros", supuestamente a través de convenios y restricciones en lugar de usar medidas de fuerza policial, como hacen ahora.²⁷

Corriendo paralelas a estas importantes recomendaciones de política,

²⁵ Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *op. cit.*, p. 152.

²⁶ *Ibid.*, p. 154.

²⁷ *Ibid.*, p. 159.

están otras dirigidas a estimular esfuerzos similares en los gobiernos estatales y locales. Las palabras del informe son como sigue:

“El establecimiento de agencias estatales de desarrollo de terrenos con poderes para emprender la compra, agregación, y mejora en gran escala de terrenos urbanos y para nuevas comunidades proveería un importante método para la implementación de políticas estatales y locales de crecimiento urbano. Específicamente, dichas agencias podrían: 1) adquirir tierras a través de negociaciones y el ejercicio del dominio eminente; 2) organizar el desarrollo de solares y la construcción, o la contratación para la construcción, de servicios públicos, calles y otras mejoras relacionadas; 3) retener tierras para usos futuros; 4) vender, arrendar, o disponer de tierras, o de los derechos a ellas, a urbanizadores privados o agencias públicas; y, 5) estatuir agencias locales o regionales de desarrollo de terrenos. Todos estos poderes debieran ser ejercidos de acuerdo con, y en promoción de, los planes de urbanización del Estado.

“El establecimiento de agencias estatales de desarrollo de terrenos proveería un método cabal de adquirir tierras para futuros usos públicos y de desarrollo urbano, promoviendo así un patrón de crecimiento más ordenado, eficiente, y bien planeado. Esto ayudaría a reservar para el bien público alguna de la apreciación en valor de uno de los recursos primarios de la nación.”²⁸

Las recomendaciones que hemos discutido de todos estos grupos de estudio de política fueron hechas casi simultáneamente. Cada comité tuvo la asistencia de personal altamente competente, utilizó investigaciones de las circunstancias rodeantes hechas por consultores comisionados con ese propósito, y prestó atención a estudios y proposiciones independientes relevantes presentadas a través de los años por individuos e instituciones interesadas en estos problemas. Cada grupo era bi-partita en su composición y, aunque no contenían representantes de la extrema derecha o izquierda, todos reflejaron una extensa gama de doctrina económica y de actitudes hacia el papel que debe desempeñar el gobierno en la sociedad urbana moderna. La unanimidad con que cada grupo normativo llegó a conclusiones esencialmente similares sobre la conveniencia de aumentar extensamente la intervención pública en el mercado de terrenos es un ejemplo importante del triunfo de los hechos y la razón sobre los prejuicios políticos y económicos.

Aquellos de nosotros que hemos defendido este argumento públicamente a través de los años y aquellos de ustedes en Puerto Rico que ya habían creado una agencia administrativa para llevar a cabo dichas políticas, te-

²⁸ *Ibid*, p. 161.

nemos derecho a sentirnos satisfechos y vindicados. El peso de las opiniones informadas se ha inclinado en nuestra dirección. Estamos, sin embargo, al final del principio. Una nueva avenida yace abierta ante nosotros. Los primeros pasos a lo largo de esta ruta deben incluir un esfuerzo concertado para asegurarse de que estas extensas recomendaciones de política son implementadas por leyes que se ajusten plenamente a necesidades futuras. Debemos empezar simultáneamente a reconsiderar las maneras en que vamos a usar estos nuevos poderes y responsabilidades, que van a estar a nuestra disposición. Permítame concluir este trabajo con varias observaciones a este fin.

Primero, creo que debiéramos adoptar como uno de nuestros objetivos que la adquisición de tierras por el sector público para el control del desarrollo y otros propósitos relacionados debiera ser el método prevaleciente a través del cual solares urbanos se pondrían a la disposición del mercado de la construcción. No debiera ser nuestra política la de limitar esta actividad a solares con propósitos especiales, como por ejemplo los que están reservados para construir viviendas para personas de bajos ingresos o de edad avanzada, o solamente para la relocalización de personas y negocios desalojados por proyectos de renovación urbana, o solares con problemas difíciles de drenaje u otros obstáculos naturales. El propósito debiera ser adquirir y luego disponer de toda o prácticamente toda la tierra que va a ser urbanizada a través de ventas o arrendamientos condicionados por contratos adecuados, restricciones o acuerdos de alquiler. Solamente con un programa de este alcance podremos lograr las metas de un control efectivo sobre los planes del desarrollo, la reducción de la especulación en tierras, y la posible captura de los aumentos en el valor de la tierra para la comunidad en general. Necesitamos adquirir el título o los derechos de desarrollo de otros terrenos también, los cuales se mantendrán totalmente libres de desarrollo intensivo. En conexión con esto debemos también poner en efecto un sistema de reglamentación del uso de terrenos que combine los elementos de zonificación con compensación donde la fuerza de los reglamentos fuera más grande que cuando eran justificadas solamente por los controles de fuerza policial.²⁹

En segundo término, es de vital importancia por muchas razones que las políticas de adquisición de terrenos por el sector público se lleven a cabo como parte de un programa a largo plazo de planificación física del

²⁹ Véase la proposición delineada en Jan Z. Krasnowiecki y James C. N. Paul, "The Preservation of Open Space in Metropolitan Areas", en *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. CX, 1961, pp. 179-239; véase también una modificación de la misma en Jan Krasnowiecki y Ann L. Strong, "Compensable Regulations for Open Space: A Means of Controlling Urban Growth", en *American Institute of Planners Journal*, Vol. XXIX, May 1963, pp. 87-97.

desarrollo que esté basado a su vez sobre políticas sociales y económicas de crecimiento y cambio cuidadosamente formuladas y articuladas. La adquisición de tierras al azar, aunque podría dar mejores resultados que las medidas de control basadas en el poder policial, podrían ser derrochadoras y sólo parcialmente efectivas. La adquisición pública de tierras debe ser guiada por algo más que el mero capricho o las decisiones arbitrarias sobre la localización y coordinación en el tiempo de las adquisiciones públicas.

Algún plan general de desarrollo para cada área urbana es claramente esencial. Ese plan debe reflejar las mejores opiniones de la época sobre la cantidad de tierra que debe ser desarrollada, cómo llevar a cabo el crecimiento por etapas, el carácter general del ambiente en cada nuevo sector o vecindario, y las facilidades relacionadas necesarias. Este plan se debe considerar como sujeto a cambio según se presenten nuevas oportunidades, los objetivos sociales cambien, aumenten los recursos económicos, u ocurran innovaciones tecnológicas. La política debe ser la de requerir el re-estudio de cada plan metropolitano o regional de desarrollo a intervalos de quizá cinco años y de que el plan sea adoptado por el cuerpo legislativo apropiado, y que, luego de reconsideraciones periódicas, sea reafirmado o enmendado cada año.³⁰

Esta política debe ser seguida aunque sabemos que no todas, y probablemente ni la mayoría, de las eventualidades futuras pueden ser previstas en un momento dado. Pero se debiera proyectar continuamente un plan, digamos veinticinco (25) años en el futuro, según el mejor juicio de lo que la metrópolis debe ser, tomando como base el conocimiento presente, las proyecciones razonables de las tendencias fundamentales, y la aplicación de las capacidades creativas del diseño de comunidades.

Cuando el momento se aproxime de extender un sector existente de crecimiento, de comenzar uno nuevo, o de desarrollar una comunidad separada, deben prepararse planes más detallados. En ese momento deben hacerse decisiones sobre el carácter del desarrollo a alcanzar, la densidad general de la vivienda y la extensión deseable de densidades por encima y por debajo del promedio, las proporciones deseadas de mezcla de usos residenciales y no residenciales, la localización de los espacios abiertos principales y de sitios para el uso público o cuasi-público, y las servidumbres de paso aproximadas para las líneas principales de los servicios públicos y de las rutas estratégicas de transportación.

En algunos casos la responsabilidad del sector público de tomar la ini-

³⁰ El argumento a favor del involucramiento de las legislaturas en el proceso de la planificación y el concepto de la adopción legislativa anual o enmienda del plan está expresado persuasivamente en T. J. Kent, Jr., *The Urban General Plan*; San Francisco: Chandler Publishing Company, 1964.

ciativa en el diseño puede ir más lejos, con la preparación de planes de desarrollo más definidos. En tales circunstancias, los terrenos estarían a la disposición de los constructores en lotes individuales, manzanas, o subvecindario. O, la agencia de desarrollo de terrenos podría invitar a los constructores a hacer proposiciones después de que se hayan establecido los elementos principales que le darán forma al desarrollo. Los urbanizadores someterían planes detallados para calles locales, espacios abiertos en los vecindarios, centros comerciales, y otros detalles, sujetos a requisitos mínimos de realización y a especificaciones establecidas previamente para implementar el plan de desarrollo del sector o distrito.

Para evitar diseños estereotipados al nivel sectorial, la agencia pública debiera emplear consultores para algunas secciones del diseño mientras que depende de su propio personal para el diseño del resto. Además, en muchos casos los urbanizadores de sectores cuyo diseño es solamente un esquema general, podrían ser seleccionados a través de competencias de diseño, manteniendo constante el precio de la tierra. Existe un peligro obvio en la centralización de todas las decisiones sobre diseños en una sola agencia, sea pública o privada. Hay que crear técnicas adecuadas para asegurar la óptima calidad en la disposición de las comunidades y en el diseño de edificios tomando en consideración las limitaciones físicas del solar y cualesquiera problemas económicos que hayan presentes.

En tercer lugar, un programa de este tipo requeriría, en casi cualquier jurisdicción que se me pueda ocurrir, y Puerto Rico no es una excepción, una reserva mancomunada de talento diseñador; —personas entrenadas y con experiencia en la planificación física metropolitana, en el trazado de vecindarios y solares, y en diseño arquitectónico, panorámico, y de ingeniería. La Universidad de Puerto Rico, con alguna ayuda modesta de la Universidad de Cornell, ha reconocido en los últimos años su responsabilidad de proveer entrenamiento profesional adicional en estas áreas. Al igual que en muchos programas de planificación en los Estados Unidos, sin embargo, existe el peligro de que se pase por alto la necesidad urgente de planificadores físicos en el entusiasmo por entrenar personas, también necesarias, en las áreas de planificación social y económica.

Las agencias públicas más concernidas, la Junta de Planificación y la Administración de Terrenos, debieran ayudar a resolver esta dificultad proveyendo la clase de ambiente administrativo y técnico que sea atractivo a profesionales jóvenes al igual que a aquellos con más experiencia. Podrían, por ejemplo, pasar a equipos de diseño especialmente entrenados la responsabilidad de la planificación de ciertos sectores programados para ser desarrollados prontamente en terrenos que el gobierno ya tiene en su posesión. Un poco de competencia interna entre dichos grupos de técnicos

sería saludable, y una política como esta de poner responsabilidad en las manos de profesionales jóvenes debería ayudar en el reclutamiento de funcionarios talentosos.

Estoy convencido de que, cuando desviemos el poder decisional sobre el carácter del ambiente emergente de los empresarios privados a profesionales empleados o retenidos por las agencias públicas, presenciaremos mejoras substanciales en la calidad de la planificación metropolitana, regional, y vecinal. En el presente, planes comprensivos son raramente llevados a cabo. Los planificadores saben esto, y, por lo tanto, los incentivos para planificar bien y comprensivamente disminuyen. El aumento de poder es una influencia sosegadora. Cuando los planificadores se den cuenta de que tendrán que rendir cuentas de sus errores al igual que recibir crédito por sus logros en la expansión urbana, pondrán sus metas profesionales en un nivel superior. Esto sólo sucederá, sin embargo, si los planificadores físicamente orientados son reunidos en números suficientes para componer una especie de masa crítica intelectual. Ellos entonces empezarán a generar la reacción controlada de las teorías y aplicaciones del diseño que están tan necesitadas.

En cuarto término, para disponer de la tierra adquirida por el sector público para controlar el desarrollo sugiero el uso del arrendamiento en lugar de las ventas. El sistema empleado en Amsterdam podría ser usado. Este provee esencialmente un arrendamiento perpetuo, en vez de alquileres, por un término fijo, con la potestad de revocarlo si las restricciones establecidas no son cumplidas. Una importante cláusula permitiría reestablecer los cánones de arrendamiento cada cierto tiempo si los valores de la tierra cambiaran. Yo favorezco la disposición por arrendamiento por tres razones.

La primera razón es porque, bajo las leyes de los Estados Unidos, este sistema de disposición permitiría el uso de controles más firmes que los posibles si usáramos convenios o restricciones de título, los cuales cambian con el terreno cuando hay alguna transferencia. Las restricciones de arrendamiento, con el derecho a recobrar la posesión en caso de que fueran violadas, es un método mejor de enforzamiento que las demandas para obligar al cumplimiento de los acuerdos.

La segunda razón es que el sistema de disposición por arrendamiento facilitará la agregación y re-planificación eventual del lugar cuando fuera necesario re-desarrollar o renovar en el futuro, y haría esa agregación menos costosa.

La tercera razón es porque, a la vez que los valores de la tierra aumenten, surgirán más oportunidades para modificar los cánones de arrendamiento, para así recobrar dichos aumentos para la comunidad en general.

Cualquiera de estas tres razones parece suficientemente fuerte para justificar el arrendamiento, en vez de la venta, de los terrenos adquiridos por el sector público y que se hagan disponibles para el desarrollo. Consideramos conjuntamente, estas razones presentan un argumento incontrovertible a favor del movimiento hacia un sistema de arrendamiento.

En quinto término, aún con un sistema de disposición por arrendamiento especialmente si decidimos, por diversas razones, vender terrenos adquiridos por el sector público —debemos idear un método equitativo y factible de imponer contribuciones sobre los aumentos en el valor de la tierra. Aunque la contribución normal sobre las ganancias capitales en los Estados Unidos, y el tipo especial de contribución que ustedes han creado en Puerto Rico, permite la captura parcial de los incrementos en el valor de la tierra, estas contribuciones se aplican solamente a ganancias de capital realizadas a través de la venta. Los terrenos que han aumentado en valor pero que no son vendidos escapan el peso de esta contribución.

El informe de la Comisión Douglas examina este problema en algún detalle, investiga varias proposiciones, y expone los argumentos a favor y en contra de un cambio principal en la política contributiva que haría posible gravar ambas: las ganancias de capital realizadas por la venta de tierras y los incrementos acumulados pero no realizados donde no ha habido transferencia de título. La Comisión no recomendó que se actuara inmediatamente pero propuso en lugar de ello que el Presidente ordenara al Departamento del Tesoro llevar a cabo un estudio intensivo sobre las maneras en que las leyes federales de contribuciones podrían ser cambiadas para lograr este propósito. Una recomendación paralela sugirió que esta posibilidad fuera también estudiada al nivel estatal.³¹

Cuatro miembros de la Comisión hicieron una declaración suplementaria acerca de esto. En una elocuente exposición pidiendo acción rápida, ellos estuvieron de acuerdo con el razonamiento presentado apoyando el gravamen de los incrementos en el valor de la tierra, pero incluyeron un argumento moral también: que aquellos que se enriquecen por lo que es esencialmente un esfuerzo comunitario, sencillamente no tienen derecho como individuos a recoger los provechos que todas las personas de la comunidad han contribuido a crear.³²

La Comisión en general, y los cuatro miembros en particular, están obviamente influenciados por el estudio de Manvel sobre la magnitud de los aumentos en el valor de la tierra, el cual fue iniciado por esta Comisión.

³¹ U. S. National Commission on Urban Problems, *op. cit.*, pp. 394-395.

³² *Ibid.*, pp. 395-398. Los cuatro miembros arriba mencionados eran el Presidente de la Comisión Paul Douglas, Coleman Woodbury, Jeh Johnson y Ezra Ehrenkrantz.

Uno de los hallazgos fue, si recordamos bien, que el valor de todos los terrenos urbanos en propiedad privada había aumentado durante la década previa más de \$16 billones cada año (en promedio). Una contribución impuesta sobre ese incremento a un tipo de veinticinco por ciento (25%), por ejemplo, habría producido no sólo enormes ingresos, sino que también hubiera ayudado a eliminar las presiones sobre los reglamentos de uso del suelo las cuales han probado ser difíciles de resistir en el pasado.

Mi opinión es que esta contribución debiera ser puesta en vigor al nivel federal y que todos o la mayor parte de los ingresos adicionales derivados de ella, por encima de los ahora recibidos a través de las presentes contribuciones sobre las ganancias capitales, debieran ser usados en los primeros años de su imposición para el financiamiento de programas federales, estatales y locales de adquisición de terrenos en gran escala. Aunque una contribución federal impuesta sobre los aumentos en el valor de la tierra se justifica plenamente, es obvio que su imposición sería resistida vigorosamente. Aunque todos estuvieran de acuerdo sobre la conveniencia de esta contribución, la solución de los difíciles problemas técnicos envueltos tomaría mucho tiempo. Parece seguro concluir que para la promulgación de este tipo de contribución faltan unos cuantos años. Podemos proceder, sin embargo, con programas substanciales de adquisición de terrenos para ser financiados en otras maneras.

Si la inversión en tierras urbanas es una empresa provechosa para individuos privados y corporaciones, podría serlo también para las agencias públicas. La adquisición en gran escala y el desarrollo eventual de terrenos, a través de garantías federales o estatales de las emisiones de bonos de las agencias locales, apenas puede considerarse una empresa arriesgada para llevar a cabo a largo plazo. Aunque los ingresos de este tipo de programa probablemente no sean suficientes para hacer los pagos iniciales de intereses y principal, a fin de cuentas la operación, seguramente probará ser auto-suficiente. La experiencia Europea en Holanda, Suecia, e Inglaterra demuestra esto conclusivamente. También lo hace la evidencia en aquellas ciudades canadienses que ya están funcionando de esta manera. Sin duda alguna, este será el resultado en Puerto Rico también.

Nosotros ya tenemos, en el Título IV de la Ley de la Vivienda y Desarrollo Urbano de 1968, leyes federales que permiten al Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano garantizar bonos, pagarés, notas, y otras obligaciones de nuevas comunidades financiadas privadamente. Esto reconoce que los ingresos de los proyectos de esta magnitud son comúnmente deferidos y que una garantía del gobierno hará los instrumentos gravantes más atractivos a los bancos y otras agencias prestatarias.

Ciertamente, esta misma forma de asistencia debiera ponerse a la disposición de agencias o corporaciones públicas de desarrollo de terrenos. Esto no requeriría apropiaciones Federales adicionales ni nuevas contribuciones, aunque se incurriría, por supuesto, en algún riesgo. Dado el ambiente político presente, un sistema de garantía de préstamos parecería tener mejores prospectos de adopción que un programa de préstamos federales directos a las agencias estatales, metropolitanas, o locales de terrenos.³³ Alguna clase de programa federal de donativos para sufragar los gastos iniciales de operación de las agencias públicas de terrenos estimularía la iniciación temprana de estas actividades.³⁴

Hay una gran fuente de fondos que se podría atraer para proveer ayuda para programas públicos de adquisición de terrenos. Esto solamente requeriría el cierre de una escapatoria en las leyes federales de contribución sobre ingresos, un método de evasión de contribuciones relacionado estrechamente con los problemas que hemos estado examinando. Aparte del mérito de esta acción al proveer una muy necesitada ayuda financiera para los sistemas de control del ambiente, la eliminación de la escapatoria sería deseable desde el punto de vista de la justicia de la participación en las cargas contributivas.

La contribución federal sobre ganancias capitales, de la manera que está constituida al presente, no impone obligación sobre los incrementos en el valor de la propiedad transferida por herencia a la muerte del dueño. Los herederos no pagan contribuciones por ganancias en las ganancias capitales, ni en el momento ni más tarde, sobre la diferencia entre el precio de la propiedad cuando fue adquirida por el dueño original y el valor mayor de esta al momento de su muerte. Los expertos en contribuciones se refieren a esto como las ganancias sin realizar en activos de capital de los descendientes. Un estudio reciente estima que, en 1967, alrededor de \$19 billones en bienes raíces fueron transferidos por herencia. Alrededor

³³ La recomendación de ACIR es para un programa de préstamos federales directos con "intereses bajos... a las agencias estatales de desarrollo de terrenos para la compra de terrenos y el desarrollo de solares". *Urban and Rural America*, p. 151. En un pasaje posterior de la misma sección, sin embargo, el informe se refiere a "programas de préstamos o de garantías de préstamos..." p. 152. La Comisión Douglas también recomendó un programa de préstamos directos de un "fondo rotativo federal para facilitar la compra de terrenos por los gobiernos locales..." con la contribución federal siendo devuelta al fondo cuando se disponga de la propiedad". Comisión Nacional sobre Problemas Urbanos, *Building the American City*, pp. 252-253.

³⁴ La recomendación de ACIR es para un programa de donaciones de capital y no de operación. Véase *Urban and Rural America*, pp. 151-153. Aunque esto sería obviamente conveniente, desde el punto de vista de los gobiernos estatales y locales, no parece probable, en el presente, que donativos federales de capital de la magnitud necesaria serían aprobados por el Congreso aunque fueran defendidos vigorosamente por el Presidente. No debemos esperar que el Presidente se dedique a esto con mucho entusiasmo debido a su opinión, ya expresada, sobre el presupuesto nacional y sobre el papel que debe jugar el gobierno federal en los problemas urbanos.

de \$8 billones representaban ganancias en activos de capital, pero fueron excluidos de la contribución sobre ganancias capitales.³⁵

Los tipos de contribución sobre las ganancias en los activos de capital, si el activo ha estado en posesión del dueño por más de seis meses, son del cincuenta por ciento (50%) de los tipos sobre ingresos normales. Asumiendo una categoría en la contribución sobre ingresos de veinte por ciento (20%), y, por lo tanto, un tipo de diez por ciento (10%) sobre las ganancias en los activos de capital, ingresos potenciales de \$800 millones se perdieron en 1967 por no estar gravadas las ganancias de los activos de capital en bienes inmuebles transferidos por herencia.³⁶ Esta cifra ha aumentado consistentemente en el pasado, y es razonable pensar que muy pronto llegará a \$1 billón anualmente.

Si esa suma fuera usada para pagar el seis por ciento (6%) de interés de los bonos, sustentaría un fondo de capital de cerca de \$17 billones —ciertamente suficiente para un comienzo masivo en la adquisición, en gran escala de terrenos a través de la nación. Este fondo podría colocarse bajo la jurisdicción de un Banco Federal de Desarrollo Urbano, con poderes para prestar, a tipos de interés nominales, a agencias estatales y locales de desarrollo de terrenos. Eventualmente, los ingresos procedentes

³⁵ Bernard Okun, "The Taxation of Decedent's Unrealized Capital Gains", en *National Tax Journal*, Vol. XX, Diciembre de 1967, pp. 368-385. Debe aclararse, sin embargo, que además de los bienes raíces otras propiedades (sobre todo los valores mercantiles) escapan el pago de la contribución sobre ganancias capitales, en esta manera. Okun estima que las ganancias capitales que no pagaron contribuciones en 1967 ascendieron a \$7,972,000,000 (en propiedad inmueble) y a \$8,568,000,000 sobre valores mercantiles. Aunque más de la mitad del total fue gravado por las contribuciones normales por herencia (\$2,460,000,000 de las ganancias en propiedad inmueble y \$7,560,000,000 de las ganancias sobre valores mercantiles), \$6,520,000,000 de las ganancias de capital sin realizar de los descendientes se encontraban en caudales relictos con un valor neto de menos de \$60,000 y, por lo tanto, no estaban gravados por las contribuciones federales sobre herencias. De este total, \$5,512,000,000 representaban ganancias capitales no realizadas sobre propiedad inmueble. Aunque no se decidiera gravar las ganancias sin realizar de los descendientes en el momento en que heredan, definitivamente la base tributable para la valoración del activo de capital debiera ser el costo de adquisición (menos la depreciación) del dueño original y no el valor al momento de heredar. Este cambio en las leyes de contribución haría posible la tributación eventual de todas las ganancias cuando el activo es vendido por los herederos. El señor Okun señala una razón adicional a favor de la tributación de dichas ganancias: que las propiedades serían congeladas por sus dueños cuando se dieran cuenta que la venta antes de su muerte reduciría el valor eventual del caudal relicto. Aunque el señor Okun no especula sobre esto, esta especificación de las leyes contributivas según ellas afectan los bienes raíces podría explicar por qué algunas fincas vacantes cerca de los bordes urbanos no son desarrolladas, obligando a los constructores a buscar solares en otros sitios. Si esto fuera así, sería otro ejemplo de la contribución de las tributaciones al deparramamiento urbano.

³⁶ Al discutir este tema, la Comisión Douglas fue la que asumió esta categoría del veinte por ciento (20%). National Commission on Urban Problems, *Building the American City*, p. 386. Aunque la Comisión reconoció la inequidad de esta excusa para evitar las contribuciones, el informe, en mi opinión, no estudió el tópico concienzudamente. No señaló, por ejemplo, la magnitud del fondo potencial de capital que se podría sustentar con los ingresos provenientes de la tributación de las ganancias capitales logradas a través de transferencias de propiedad inmueble por herencia si las leyes de contribución fueran cambiadas para eliminar esto.

de las ventas o los arrendamientos de los terrenos adquiridos y subsecuentemente puestos a la disposición del desarrollo por estas agencias, permitiría el pago de los préstamos federales, permitiendo, por lo tanto, el logro de avances adicionales.³⁷

Permítanme señalar que si el valor de la tierra sigue aumentando en el futuro al mismo paso que experimentamos en la década de 1956 a 1966, una inversión de \$17 billones en terrenos urbanos en 1970 valdría el doble en 1980. Esto sugiere el efecto multiplicador de este tipo de programa. No solamente podrían las agencias pagar los préstamos federales de las entradas de las ventas y arrendamientos, sino que también estarán en posición de mantener y añadir a sus propios fondos para acelerar la adquisición de terrenos vacantes dentro de sus jurisdicciones.³⁸

Sexto, también debiéramos estar preparados para apoyar actividades públicas de desarrollo que van más allá de la mera adquisición, planificación, y disposición de terrenos a través de ventas o arrendamientos a constructores privados. Para lograr el carácter necesario de crecimiento en algunas áreas, las agencias públicas se verían obligadas a entrar también en el campo de la construcción. A la Corporación de Desarrollo Urbano (UDC) del Estado de Nueva York, creada en 1968, se le han otorgado di-

³⁷ Los fondos procedentes de las contribuciones sobre las ganancias capitales sin realizar de los descendientes podrían, por supuesto, usarse para otras cosas. Algunos o todos los ingresos se podrían usar para hacer donaciones de capital a las agencias estatales, metropolitanas, o locales, para ayudarlos a adquirir tierras. O, las donaciones de capital se podrían hacer a corporaciones estatales de terrenos para garantizar bonos estatales emitidos para levantar grandes cantidades de capital que podrían, a su vez, ser usados por la agencia o prestados o donados a las corporaciones locales o metropolitanas de terrenos. O, los fondos podrían proveerse como capital federal para una corporación público-privada con franquicia federal por el estilo de COMSAT. Sin duda alguna, hay muchas otras posibilidades.

³⁸ Que yo sepa, hasta ahora nadie ha tratado de hacer un estimado del tiempo requerido para adquirir toda la tierra que podríamos esperar razonablemente que sería necesaria para el desarrollo urbano. El estudio de Manvel estima que el valor total de los solares y fincas en los Estados Unidos en 1966 era de \$203,000,000,000. Ver Manvel; *op. cit.*, p. 2. Esto incluye, por supuesto, extensas fincas lejos de los centros urbanos, que indudablemente permanecerán en uso agrícola. Tal vez la mitad de esa cifra podría usarse como un estimado preliminar del valor de la tierra sin desarrollar que podría ser urbanizada en el futuro. El fondo de capital que fue sugerido para ser sustentado por las contribuciones de las ganancias capitales sin realizar de los descendientes representaría el 17% de esa cifra. Asumiendo solamente esa cantidad de apoyo financiero, que los precios no volverán a subir, y una rotación total del fondo cada veinte años, tomaría alrededor de ciento veinte (120) años para adquirir toda la tierra necesaria. Esto no toma en consideración el efecto multiplicador, el cual acortaría substancialmente el tiempo requerido. Además, no es necesario adquirir todas las tierras que potencialmente podrían urbanizarse, ya que bastantes de ellas debieran dejarse sin desarrollar y se podría mantener así a través de la aplicación de otros instrumentos de control. Más aún, hay agencias públicas, con una gran variedad de funciones, que ya están adquiriendo tierra sin desarrollar y continuarán haciéndolo, probablemente más rápidamente que al presente. Un análisis muy útil consistiría de la construcción de un modelo simulando un área metropolitana grande, bajo los supuestos delineados arriba, para lograr estimados razonables del tiempo. El programa holandés que fue puesto en vigor en 1902 requirió 30 años para convertirse en efectivo, aunque muchos beneficios importantes fueron logrados mucho antes. Mi opinión es que debemos pensar en un período de este largo.

chos poderes.³⁹ Además de la autoridad para adquirir y disponer de tierras, la corporación puede construir ella misma ciertos tipos de vivienda y estructuras no-residenciales y puede ignorar en sus actividades ordenanzas locales de zonificación, reglamentos de subdivisión, códigos de construcción, y otras medidas de poder policial cuando encuentren que su acatamiento no es factible o práctico.

Todavía queda por ver si esta agencia estatal, potencialmente poderosa, usará su extensa autoridad para adquirir terrenos vacantes o fincas en la periferia urbana con el propósito de dirigir la expansión de las ciudades. Sus primeras especulaciones serán probablemente en las áreas centrales de las ciudades, con, posiblemente, algunos proyectos experimentales a las afueras por el estilo de los pueblos nuevos. La UDC aparentemente no está preparada todavía para usar la adquisición de terrenos en gran escala como el método normal de dirección del crecimiento urbano, aunque la estructura administrativa y legal básica ya ha sido creada bajo la cual esto se podría lograr en el futuro.

Finalmente, sugiero que no nos debemos decidir prematuramente por una estructura administrativa para desarrollar los sectores que se están expandiendo en nuestras ciudades. Necesitamos experimentar con una variedad de tipos de agencias y observar las ventajas y desventajas de cada una. Para cualquier área metropolitana existen varias alternativas. La administración por una unidad de funciones múltiples del gobierno local bajo un departamento existente o nuevo es una posibilidad. Una autoridad o corporación pública semi-independiente es otra. Una corporación o fundación mixta público-privada es una tercera. El ejercicio de actividades de adquisición y disposición de terrenos al nivel estatal es aún otra. O, como recientemente propuso Henry Bain para la porción de Maryland del área metropolitana de Washington, estos programas se podrían llevar a cabo al nivel de condados a través de la creación de distritos especiales de desarrollo.⁴⁰

³⁹ Leyes del Estado de Nueva York, 1968, capítulo 174. El texto de esta ley ha sido publicado separado en New York State Urban Development Corporation, *New York State Urban Development Acts of 1968*; Albany: Urban Development Corporation, 1968. Otra publicación con el mismo título contiene un resumen, sección por sección, de dicha ley. La presente sesión de la Legislatura del estado de Nueva York probablemente producirá leyes adicionales que extiendan y modifiquen los poderes de esta agencia.

⁴⁰ Henry Bain, *The Development District*; Washington: Washington Center for Metropolitan Studies, 1968. La proposición de Bain, preparada para la Comisión de Parques y Planificación de Maryland y la Capital Nacional, está basada en una idea originalmente sugerida por Marion Clawson en "Suburban Development Districts", que apareció en el *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. XXVI, mayo 1960, pp. 69-83. Bain también incluye un largo apéndice resumiendo varias sugerencias recientes para controlar mejor y más efectivamente el uso de terrenos a través de extensos poderes para la adquisición de tierras. También describe los logros de la Administración de Terrenos de Puerto Rico como ejemplo de la aplicación satisfactoria del

Al concluir, estoy consciente de que probablemente no he hecho más que confirmar la sabiduría de las políticas de terrenos ya adoptadas y parcialmente implementadas en Puerto Rico. En los Estados Unidos, aún en el estado de Nueva York, nos hemos quedado bien atrás de Puerto Rico en este respecto. Tenemos, por lo tanto, mucho que aprender de la experiencia puertorriqueña que anticipó las recomendaciones de los varios grupos federales sobre política de terrenos.

Las pruebas de que la adquisición de terrenos en gran escala por el sector público es constitucional, como fuera resuelto en el caso de Rosso, han atraído mucho la atención.⁴¹ Necesitamos, sin embargo, más conocimientos de las aplicaciones prácticas de la política puertorriqueña de adquisición de terrenos. Si información detallada de estas actividades se pusiera a la disposición de administradores y legisladores federales, ello podría beneficiar los esfuerzos puertorriqueños pues ayudaría a aprobar legislación nacional en los Estados Unidos que proveería asistencia financiera para sustentar los programas de adquisición de terrenos en gran escala ya establecidos. Si esto sucediera, la velocidad del programa pionero de Puerto Rico podría acelerarse y la calidad de la planificación urbana en la isla podría servir en el futuro como modelo en este hemisferio de la misma manera en que ciudades europeas tan maravillosamente planeadas como Amsterdam y Estocolmo lo sirven hoy en día al resto del Mundo Occidental.

concepto de la intervención pública directa en el mercado de tierras en la periferia de las ciudades. Para esta parte del estudio, vea pp. 176-180.

⁴¹ *El Pueblo de Puerto Rico vs. Jorge I. Rosso y su esposa Carmen Descartes*, Tribunal Supremo de Puerto Rico, Opinión Nº 67-172, 7 de diciembre de 1967. La petición de revisión fue denegada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos el 25 de noviembre de 1968. Para una exposición de los puntos en discusión, extractos de la traducción al inglés de la opinión, y comentarios sobre sus implicaciones, vea David L. Callies, "Commonwealth of Puerto Rico vs. Rosso: Land Banking and an Expanded Concept of Public Use", en *Land Use Controls*, Vol. II, 1968, pp. 17-31. Quiero también admitir el uso de un trabajo sin publicar preparado en 1969 para un seminario graduado del Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Cornell por A. Castro Díaz, titulado *Puerto Rico's Land Administration: Its Powers and Achievements*.