PROYECTO CEPAL/PNUMA
ESTILOS DE DESARROLLO Y MEDIO
AMBIENTE EN AMERICA LATINA

Seminario Regional

Santiago de Chile, 19 al 23 de noviembre de 1979

E/CEPAL/PROY.2/R.12
Agosto de 1979

RENTA DE LA TIERRA, HETEROGENEIDAD URBANA Y MEDIO AMBIENTE

Guillermo Geisse G., Consultor

Las opiniones expresadas en este estudio son de la exclusiva responsabilidad del autor.

0032
79-8-2121-200

RENTA DE LA TIERRA, HETEROGENEIDAD URBANA Y MEDIO AMBIENTE

INTRODUCCION.

Este trabajo plantea algunas inquietudes surgidas durante el proceso de formulación de un proyecto de investigación sobre tierra urbana en América Latina (PROTUAL) el cual toma como casos las ciudades de Santiago, Lima, Bogotá, Caracas, San Salvador y Guatemala.

De la información e ideas discutidas en el proyecto y de la literatura existente sobre el tema, se instuye la existencia de problemas de tierra urbana que afectan a los sectores medios y populares de todas las ciudades por igual. También existen problemas particulares a cada ciudad, los cuales son atribuidos a factores históricos, y diferencias en los modelos y niveles de desarrollo de las economías nacionales.

Se podría pensar que similitudes y diferencias presentadas en forma sistemática podrían contribuir al conocimiento general sobre el tema como asimismo al perfeccionamiento de las políticas de desarrollo urbano particulares a las ciudades bajo estudio. En América Latina hay terreno abonado para recomendaciones en ese sentido como resultado de la prioridad otorgada a la tierra urbana por organismos internacionales que ven en las prácticas especulativas de que es objeto, una de las causas principales del deterioro de la calidad de vida de los sectores populares urbanos.

En efecto, existe un elevado grado de consenso de que los objetivos de eficiencia y equidad universalmente adoptados por la planificación urbana, resultan las más de las veces incompatibles con los móviles de utilidad privada y de corto plazo de quienes controlan el mercado de tierra urbana. Se dice que una intervención más activa de los Estados en la regulación de ese mercado y en la captura de la valorización de la tierra generada por la acción pública, serían precondición de la planificación urbana en general y de la satisfacción de las necesidades básicas de vivienda y servicios en particular.

Sin embargo, no se puede dejar de advertir, en unos casos más, en otros menos, fuertes resistencias para llevar recomendaciones como las sugeridas, hacia una efectiva implementación. En este trabajo se adelantarán algunas hipótesis sobre las razones que explicarían esta resistencia asi como el hecho de que cuando se han aplicado algunas de ellas sus resultados están lejos de alcanzar los objetivos que se proponen.

Una de las hipótesis es que las recomendaciones de políticas tienden a orientarse casi exclusivamente hacia la regulación de las actividades de loteadores y propietarios de tierra como si estos fueran los únicos agentes que logran ganancias especulativas bajo la forma de renta de la tierra.

El hecho es que la tierra es parte de un mercado inmobiliario más amplio en el cual actúan constructores y financistas con creciente participación tanto en la configuración de la estructura urbana como en la apropiación de la renta de la tierra. La articulación de las actividades de los diversos agentes que participan en el mercado inmobiliario, así como de sus racionalidades, da origen a diversas formas de integración del mercado que configuran un cuadro heterogéneo tanto entre diversas etapas del desarrollo de una ciudad, como entre submercados.

Otra hipótesis es que la viabilidad de muchas de las recomendaciones de políticas de tierra urbana posee límites estructurales de nivel macro cuya modificación dependería de procesos económico-sociales más globales y complejos. Entre los factores más influyentes en este nivel está el tipo de acumulación que dinamiza al conjunto de la economía. Por ejemplo, el margen de intervención planificada en el mercado inmobiliario en favor de sectores populares y medios es mayor en situaciones en que el capital dominante en la economía urbana es el industrial-construcción que en aquellas en que lo es el financiero-intermediario. Otro factor es la forma de inserción de las economías locales en los mercados y centros de poder mundiales. Hay indicaciones de situaciones igualmente más favorables cuando el capital transnacional se orienta hacia los mercados internos y no a los externos. Por último, el factor político si bien está relacionado a los anteriores factores, goza de una relativa autonomía en cuanto a influir en el funcionamiento del mercado inmobiliario. En algunas ciudades, son los conflictos de intereses entre los propios sectores dominantes del mercado inmobiliario los que abren flancos de intervención estatal planificada en tanto que en otras lo es la presencia de una masa urbana popular creciente y el grado de organización de ésta.

Frente a las diferencias indicadas, se advierte una tendencia común a todas ellas que consiste en el rol cada vez más importante que juega el capital financiero en la captación de rentas especulativas de la tierra. Ello ocurre al mismo tiempo que la oferta de vivienda se concentra en la demanda de los sectores de más altos ingresos. Con ello, la vivienda se convierte en un bien sujeto a las influencias de estilos de vida consumista, característicos del proceso de transnacionalización de las economías nacionales al mismo tiempo que se acentúa la marginación de los sectores populares del mercado de vivienda, y de los servicios urbanos básicos.

Si bien no se pueden esperar resultados espectaculares de las políticas de regulación del mercado inmobiliario en favor de los sectores desfavorecidos, un mejor

conocimiento sobre su funcionamiento puede evitar esfuerzos que carecen de todavia bilidad y concentrar en cambio la acción en frentes que sí ofrecen posibilidades de intervención planificada por modestos que sean. Este trabajo aunque preliminar intenta contribuir hacia ese objetivo.

Comenzaremos por identificar los principales problemas que afectan el acceso de los grupos populares a la tierra en las seis ciudades; tanto por el lado de la oferta como del de la demanda. En seguida se analizarán, básicamente, los problemas de tierra como parte del mercado inmobiliario, poniendo especial énfasis en la caracterización de los agentes participantes, las formas de integración de sus actividades y las diversas racionalidades que suelen imponer. Finalmente, se propone una caracterización del mercado inmobiliario que facilite la comprensión de sus diferencias entre ciudades.

Efectos regresivos de la elevación de los precios del suelo en América Latina.

La elevación generalizada de los precios de la tierra urbana por encima de las alzas generales de precios es una tendencia que afecta a casi todas las grandes ciudades del mundo bajo economías de mercado. Las consecuencias sociales de esta tendencia son, sin embargo, más graves en América Latina que en los países desarrollados de Europa y Norte América. En estos, la formación de las grandes áreas metropolitanas tuvo una evolución gradual y fue concomitante a un crecimiento económico sostenido por largos períodos históricos hasta alcanzar hoy en día una distribución relativamente equitativa del ingreso. En cambio, en América Latina la concentración urbana en grandes ciudades es un fenómeno reciente. Su ritmo de crecimiento es el más elevado de entre las regiones del mundo y el mayor de todos los tiempos. Y ello ha ocurrido con un lento ritmo de crecimiento económico y, con una estructura de distribución de ingreso crecientemente desigual. Además, el crecimiento de la demanda por tierra urbana tiende a concentrarse en una o dos ciudades por país. En éstas, la especulación con tierra y el aumento de los costos sociales de urbanización atribuible al tamaño y forma de las ciudades restringen la oferta de tierras justamente donde las necesidades son mayores. Para algunos economistas urbanos de la tradición neoclásica ni la especulación con tierras, ni la elevación de los precios y las ganancias que la acompañen, son en sí mismos negativos u objeto de crítica. Para ellos la acción de los especuladores sería una respuesta lógica de los intereses que son dañados y negados por los objetivos, contenidos y procedimientos de la planificación urbana.[1/] Bajo ciertas condiciones mínimas de eficiencia en el funcionamiento del mercado, la especulación sería deseable porque permitiría reservar espacios para usos futuros más intensivos y productivos (viviendas multifamilia

1/ : Wingo, Lowdon, "Urban Space in a Policy Perspective: An Introduction", in Wingo (ed), Cities and Space: The Future Use of Urban Land. The John Hopkins Press, Baltimore, second printing, 1964.

res, edificios comerciales de oficinas, etc.)[1/]. O bien cuando se trata de terrenos suburbanos, la retención especulativa ayudaría a disminuir la tasa de expansión urbana a niveles óptimos. Las ganancias se justificarían como compensación por el riesgo asumido ya que no toda la tierra se valorizaría en el grado esperado[2/]. De esta forma, la retención de tierras de la oferta es vista por este enfoque como una operación reguladora del mercado y que por tanto contribuye a su eficiencia. Además, se afirma que la inversión en tierras sería un riesgo como cualquier inversión en otro mercado a futuro: se puede ganar, pero también se puede perder. Por lo tanto, la especulación podría además ser equitativa.

Ambas afirmaciones han sido objeto de críticas recientes en el propio Estados Unidos. Por una parte, visualizar al mercado como mecanismo incuestionable de la asignación de los usos de la tierra impondría limitaciones al análisis de las causas mismas de las profundas desigualdades e ineficiencias observadas en las ciudades. Por otra parte, la probabilidad de "perder" es escasa para los inversionistas de altos ingresos. Estos gozarían de un amplio margen de elección en el mercado y de un acceso preferencial al crédito y a la información[3/].

La crítica anterior es aún más justificada en las ciudades de América Latina a las cuales se suelen hacer extensivas las tesis neoclásicas. Allí el régimen de propiedad de la tierra, la concentración de la riqueza y el poder para influir sobre la política pública, ha hecho posible que la especulación con la tierra urbana haya contribuido al enriquecimiento de una clase y se haya convertido en barrera para el mejoramiento de la calidad de vida de una mayoría constituida por los más pobres. La concentración de la demanda por tierra urbana en una o dos ciudades por país y en ciertas áreas de éstas, prácticamente elimina el riesgo para el especulador a la vez que agrava los problemas de ineficiencia y desigualdad urbanos[4/].

1/ : Archer, R.W., "Land Speculation and Scattered Development; Failures in the Urban-Fringe Land Market", Urban Studies N° 3, october, 1975.

2/ : Grimes, Orville, Urban Land and Public Policy: Social Appropiation of Betterment. International Bank for Reconstruction and Development. Bank Staff Working Paper N° 179. May, 1974.

3/ : Ver entre otros, Gaffney, Mason, "Land and rent in welfare economics", in Ackerman, J., Clawson, M., and Harris, M., editors, Symposium on Land Economics Research. Washington D.C., 1961; Brown, J. and Roberts, N., Land into Cities, Informe de avance de investigación financiada por el Lincoln Institute of Land Policy, mimeo; y desde un enfoque marxista, ver Harvey, David, Social Justice and The City, John Hopkins, 1973.

4/ : "... precisamente es en estas ciudades donde la mayor concentración de población da origen a la mayor demanda de tierras y donde son más comunes la especulación y el mal uso de la tierra". Ver Naciones Unidas, Políticas de Tierra Urbana y Medidas de Control del Uso de la Tierra. Vol. IV. América Latina, Nueva York, 1973.

El efecto regresivo de la variación de los valores de la tierra se expresa, en forma notoria, en el encarecimiento de la vivienda popular.

En San Salvador, los precios pagados por tierras para programas de vivienda popular aumentaron más de dos y media veces en los tres años transcurridos entre 1975 y 1977 (ambos incluidos). Ello significó un crecimiento promedio anual de los precios de la tierra pagados por los programas de vivienda de interés social de un 40% Estos programas apenas atienden a una pequeñísima parte de las necesidades de viviendas populares. En la gran mayoría de los casos, la tierra se transa al margen de las disposiciones legales. Se ha estimado que en esos casos, el encarecimiento superó lejos el 40%. En efecto, se ha señalado que el precio promedio de uno de los lotes periféricos ilegales representó aproximadamente el precio de un lote equivalente urbanizado y con casa en los programas de interés social de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL)[1/]. En Ciudad de Guatemala, la proporción del precio de la tierra en el precio total de las viviendas populares se elevó rápidamente desde el terremoto de abril de 1976. En un año llegó a representar el 57% en los tugurios de las áreas centrales y el 63% en las viviendas de autoconstrucción en urbanizaciones periféricas ilegales. En la vivienda que se produce por medio del sector organizado de la construcción para grupos medios y altos, ese porcentaje no supera el 35 por ciento[2/].

Esta situación es extensiva a la mayoría de las grandes ciudades de América Latina. En ellas, el elevado precio de la tierra afecta la calidad de vida de los más pobres forzándolos al hacinamiento en las áreas centrales o a prescindir de servicios básicos en la periferia de las ciudades. Resultado de esta condición son los "mesones", "callejones" y "conventillos" en los submercados de alquiler de las áreas centrales; y los barrios "piratas", "colonias ilegales", "ranchos" y demás casos de urbanizaciones ilegales en las periferias urbanas.

Es cierto que la elevación de los precios de la tierra afecta a toda la ciudad y es mayor en los barrios de ingresos más elevados. Sin embargo, la transferencia de ingresos en forma de renta de la tierra por parte de familias pobres compromete su nivel básico de consumo, lo cual no ocurre con los grupos de altos ingresos. En algunos casos, las rentas por unidad de terreno cedidas por familias pobres llegan a equipararse a las pagadas por familias de mayores ingresos, lo que se explica únicamente por la tremenda presión de la demanda ejercida sobre terrenos que se vuelven insuficientes.

1/ : PROTUAL San Salvador. Willig, Richard de FUNDASAL, El mercado de tierras en El Salvador: diagnóstico y opciones al alcance del Estado. 1977. FUNDASAL es un organismo que por su orientación y adecuada programación, ha logrado reducir el efecto negativo del encarecimiento de la tierra en sus operaciones. Sin embargo, por su carácter privado, su participación en la oferta de viviendas es limitada.

2/ : PROTUAL Ciudad de Guatemala, Marroquín, Hernes de la Universidad de San Carlos, Problemas y políticas de tierra urbana en el área metropolitana de Guatemala, 1977.

Problemas en torno a la demanda de tierra.

La presión del crecimiento demográfico es y seguirá siendo la causa inmediata de las necesidades crecientes por tierra para uso residencial en las ciudades en estudio. Dado el actual gran tamaño demográfico de las ciudades, el solo crecimiento vegetativo de ellas asegura incrementos absolutos de población sin precedentes. A él continuará sumándose el crecimiento por migraciones. Las tasas de crecimiento esperado en los años que siguen fluctúan entre 3% para Santiago y un 7% para Bogotá y Guatemala. El crecimiento de la población de menores recursos es más rápido que el crecimiento urbano total. Hacia 1969, el porcentaje de personas habitando en tugurios y asentamientos precarios dentro del total de la población de Caracas ya llegaba a un 40%; en Bogotá, a un 60%[1/]. En Ciudad de Guatemala, antes del terremoto de febrero de 1976, el 70% de las viviendas eran tugurios, viviendas construidas en urbanizaciones ilegales carentes de servicios públicos, "palomares" y/o viviendas con carácter de deterioradas por su antiguedad o mala calidad, todas destinadas a los sectores populares[2/]. En San Salvador, casi las dos terceras partes de la población vive en los tres tipos "ilegales" de vivienda popular[3/].

La concentración del ingreso, el desempleo y el deterioro de los salarios frente al encarecimiento de la vida y al incremento de los precios dela construcción, ha contribuido a deprimir la demanda efectiva de los sectores populares por lotes y viviendas. Por ello, el carácter espontáneo e ilegal de la ocupación de tierras asume una importancia creciente en estas ciudades como paso inicial del proceso de proveerse de una vivienda. La demanda se canaliza por vías no convencionales: transacciones irregulares hechas al margen del mercado "formal" u ocupación de hecho de terrenos públicos o privados[4/]. En ambos casos, la característica es la ausencia de títulos legales sobre la propiedad. La falta de respaldo legal revierte sobre los mismos pobladores, los que por ese hecho son marginados de los programas de inversión y servicios públicos al mismo tiempo que son fácil presa de intermediarios inescrupulosos y de la represión policial.

1/ : I.B.R.D. Sector Policy Paper: Housing. Washington, 1975.

2/ : PROTUAL Ciudad de Guatemala, Op. Cit.

3/ : PROTUAL San Salvador. Op. Cit.

4/ : La destrucción de más de la mitad de las viviendas populares de Ciudad de Guatemala en el terremoto, alentó la ocupación de áreas públicas y privadas de gran extensión, asentamientos que han venido incrementándose gradualmente desde entonces. PROTUAL Ciudad de Guatemala. Op. Cit.

Problemas en torno a la oferta de tierras.

Aunque existen reservas considerables de tierras para el crecimiento metropolitano en las grandes ciudades de América Latina, los elevados costos de urbanización y la especulación con la tierra determinan que la oferta esté permanentemente sobrepasada por la demanda[1/]. En primer lugar, la inversión pública en infraestructura urbana es largamente insuficiente para cubrir las necesidades del incremento poblacional. Pero, además, terminan concentrándose en los barrios de ingresos más elevados. En San Salvador la inversión pública se orienta a las áreas donde opera el mercado formal de tierras y viviendas, el cual no es mayor a un tercio de la población de la ciudad. En el resto, la dotación de infraestructura es escasa y tardía[2/]. En Santiago, la comuna de ingresos más elevados (Las Condes) con sólo el 8% de la población metropolitana, concentró el 42 por ciento de las inversiones públicas en vialidad urbana locales (internas a las comunas) realizadas entre 1965 y 1975, (excluyendo carreteras regionales que cruzan la ciudad y anillos de circunvalación metropolitana) y el 20% del total de inversiones de vialidad de la ciudad[3/]. En Bogotá, la inversión pública es mínima y tardía en las urbanizaciones "piratas". Por otra parte, el "Impuesto de valorización", destinado a capturar la valorización de la tierra generada por las inversiones públicas, ha estimulado la concentración de éstas en las áreas de ingresos más elevados de Bogotá[4/]. En la práctica, los objetivos de la ley de valorización han quedado subordinados a criterios convencionales de "eficiencia". En realidades caracterizadas por grandes diferencias de ingreso y poder, ello suele traer como resultado la profundización de las desigualdades sociales, como parece serlo en este paso concreto.

Un segundo factor que afecta la oferta es la especulación con tierras. Esta adopta las dos modalidades conocidas: especulación "monopólica" y especulación "competitiva"[5/].

1/ : De las seis ciudades en estudio sólo en Caracas y San Salvador existen barreras geográficas que limitan la expansión urbana. Ello no ha impedido la existencia de importantes reservas de tierras.

2/ : PROTUAL San Salvador. Op. Cit.

3/ : PROTUAL Santiago. Geisse, Guillermo y Sabatini, Francisco, Propuesta de investigación sobre problemas y políticas de tierra urbana en Santiago, 1977. Ello probablemente ha influido en la elevación allí de los precios de la tierra, los cuales subieron muy por encima del resto de la ciudad. De una diferencia el año 1965 de 7 veces respecto a comunas de bajos ingresos se habría llegado durante 1977 a una diferencia de 22 veces, según los avisos clasificados de los periódicos.

4/ : PROTUAL Bogotá. Manrique, Rodrigo y Cuevas, Homero, del Instituto de Estudios Colombianos, Problemas y políticas de tierra urbana en América Latina: el caso de Bogotá, 1977.

5/ : Ver la distinción entre ambas en Carr, Jack and Smith, Lawrence, "Public Land Banking and the Price of Land", Land Economics. Vol.LI, N°4, Nov. 1975.

En efecto, en las ciudades bajo estudios, menos en Santiago y Caracas, gran parte de la tierra disponible para el crecimiento urbano está bajo el control de unas pocas familias o empresas loteadoras y constructoras. Ello ha conducido a la especulación "monopólica" que hace posible que unos pocos afecten directamente los precios de mercado mediante la retención de tierras de la oferta. Es la retención de la tierra del mercado lo que explica la existencia de vastas extensiones de terrenos baldíos en Bogotá, Ciudad de Guatemala y San Salvador. En ellos se podrían albergar poblaciones de varios millones de personas[1/]. La retención de tierras, en el contexto de patrones de urbanización que favorecen un crecimiento extensivo y segregado de las ciudades de América Latina, ha contribuido a minar la eficiencia de las inversiones públicas en obras de infraestructura por el desuso relativo a que se las somete por largos períodos.

En Santiago y Caracas, en cambio, donde la propiedad de la tierra no está tan concentrada, lo predominante es un tipo de especulación "competitiva". Amplios sectores en los tramos de ingresos medios se suman a los inversionistas de altos ingresos en la compra de tierras ante la seguridad de que su valorización se elevará por encima del ritmo inflacionario. En este caso, las decisiones de compra y venta de tierra por parte de los inversionistas no afectan "per se" los precios del mercado. Sin embargo, en la medida que las tendencias de valorización son diferenciales por áreas de la ciudad, la concentración de la demanda en algunas de éstas contribuye a una mayor elevación de los precios de la tierra en esos barrios.

Los efectos sociales de uno y otro tipo de especulación son diferentes, especialmente en sus alcances redistributivos. En uno y otro caso, surgen dudas sobre la validez de la afirmación de que la especulación con tierras sirve como reguladora del mercado.

Políticas que afectan la relación entre oferta y demanda de tierras.

Los instrumentos públicos que influyen con mayor fuerza en el mercado de tierras y de viviendas han sido concebidos originalmente con fines sociales de carácter redistributivo. Sin embargo, por lo menos en el caso de las seis ciudades se podría adelantar hipótesis sobre sus efectos regresivos. Uno de los instrumentos más aplicados en América Latina es el de las políticas públicas de fomento habitacional. Se trata de acciones públicas que influyen por vía indirecta en la forma de leyes promocionales de vivienda, y por vía directa en la forma de programas públicos de construcción de vivienda popular.

1/ : N.U. Políticas de Tierras Urbanas y Medidas de Control del Uso de la Tierra, Vol. IV. América Latina. ST/ECA/Add.3. Nueva York, 1973. Esta afirmación ha sido confirmada y reactualizada por los respectivos equipos para cuatro de las seis ciudades bajo estudio.

Entre las primeras se cuentan rebajas de aranceles para facilitar la importación de equipos y maquinarias para la construcción que favorecen a las grandes empresas constructoras. Con ello se busca elevar la eficiencia y la producción en el sector de la construcción, rebajando al mismo tiempo los costos y precios de la vivienda. Sin emabrgo, en algunos casos, las rebajas parecen haber sido capitalizadas en forma de ganancias, sin que los precios hayan disminuido. Otra vía indirecta son las exenciones tributarias otorgadas a las viviendas nuevas. Donde ello ha ocurrido, las exenciones se han hecho extensivas a usuarios de ingresos medios y altos. En San Salvador, la política de fomento habitacional no ha tenido influencia significativa en los proyectos privados de desarrollo urbano destinado a los sectores populares ("colonias ilegales")[1/]. Santiago es otro ejemplo, donde la aplicación de leyes de exención tributaria para viviendas económicas es tan flexible y generosa que ha incluido a casi la totalidad de la vivienda unifamiliar y multifamiliar de lujo construida en las últimas dos décadas[2/].

En cuanto a la acción pública directa, la construcción de viviendas populares directamente por el Estado ha sido de poca importancia en la oferta de viviendas en todas las ciudades bajo estudio, con excepción de Santiago desde mediados de la década del sesenta hasta principios de la actual. Chile fue una excepción durante ese período por la importancia que se dió a políticas estatales de interés social. Sin embargo, incluso en este caso y durante ese período hubo conjuntos de viviendas construidas por el sector público originalmente para obreros que terminaron en manos de grupos medios[3/].

Otra medida directa de regulación de la oferta, cual es el establecimiento de reservas públicas de tierras, ha sido casi inexistente en América Latina. Salvo el caso de Santiago en tiempos de la Corporación de Mejoramiento Urbano (1965/73), no existen en la región experiencias verdaderamente importantes y efectivas en este sentido[4/].

Otro instrumento relacionador entre oferta y demanda es la política crediticia destinada a fomentar la demanda habitacional.

1/ : PROTUAL San Salvador. Op. Cit.

2/ : El Decreto con Fuerza de Ley N°2 -DFL 2- promulgado en 1960 es un cuerpo legal que estimula a través de exenciones tributarias la construcción de viviendas dentro de ciertas restricciones de tamaño y calidad bastante holgadas. Fue originalmente pensado para estimular la construcción de viviendas económicas para los grupos de menores recursos.

3/ : PROTUAL Santiago. Op. Cit.

4/ : Naciones Unidas. Op. Cit.

El impulso dado por el Estado en varios países latinoamericanos a la creación de instituciones financieras de ahorros y préstamos habitacionales durante la década de los sesenta, permitió expandir notablemente la demanda efectiva por viviendas. Sin embargo, salarios deprimidos y condiciones de desempleo y concentración del ingreso limitan el acceso al sistema de ahorros y préstamos a importantes sectores de la población urbana, quienes no pueden cumplir con los requisitos de ahorro previo ni de pago de dividendos. El sistema terminó expandiendo la demanda de sectores medios y altos.

En Colombia, por ejemplo, soluciones económicas de vivienda (40 a 60 metros cuadrados) representaron un tercio del número total de préstamos otorgados en 1973 por el Banco Central Hipotecario, con solo un 13% del total de los montos concedidos. En cambio, más de la mitad de los préstamos fueron destinados a las soluciones de 90 y más metros cuadrados, con el 74 por ciento de los recursos. En Chile, durante 1970 sólo el 8% de los préstamos otorgados por el Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos fueron asignados a los postulantes más pobres (hasta dos sueldos vitales). Los postulantes del tramo más alto de ingresos (5 y más sueldos vitales) recibieron casi cinco veces más préstamos (38,1 por ciento)[1/]. Las cifras son alarmantes si consideramos los porcentajes desiguales que representan estos dos grupos dentro de la población total y si consideramos que el préstamo promedio en uno y otro caso debe de haber sido de un monto bastante diferente.

Un tercer grupo de instrumentos relacionadores entre oferta y demanda en el mercado inmobiliario son los instrumentos públicos convencionales sobre tres frentes tradicionales. Uno es la inversión pública destinada a incorporar terrenos al uso urbano. Otro es la reglamentación de usos de la tierra. Finalmente, se dispone de la tributación como instrumento para la recuperación de los costos de inversión y operación.

Como se dijo antes, los resultados prácticos distan mucho de los esperados en casi todas las ciudades en estudio. La inversión pública en infraestructura es siempre insuficiente y con frecuencia responde a las presiones de especuladores para valorizar terrenos retenidos de la oferta transitoriamente en la periferia urbana.

La reglamentación del uso del suelo se suele aplicar de forma que restringe la oferta (con la fijación de límites urbanos, por ejemplo) y, por lo tanto, significa elevar los precios de la tierra. Ha contribuido, también, a acentuar la segregación espacial. Los instrumentos de planificación del uso del suelo están inspirados más por criterios de control que de promoción y pensados para aplicación en barrios de ingresos altos. Las normas que prevalecen son en su mayoría de efectos

---

1/ : Rosenbluth, Guillermo. La vivienda en América Latina: una visión de la pobreza crítica. CEPAL. Borrador D.S. 142, 1976.

"excluyentes" o "prohibitivos" (normas de tamaño mínimo de lotes, standards mínimos de edificación y urbanización, etc.). El carácter prohibitivo de tales medidas contribuye a elevar el prestigio social y la exclusividad de ciertas áreas. Ello a su vez incentiva la demanda concentrada, de la tierra convirtiendo su valorización en un proceso inseparable de la segregación espacial de las ciudades. Por supuesto que la planificación "por exclusión" no tiene sentido en los barrios populares. En ellos, mientras más importante es el sector informal, mayor la existencia de urbanizaciones ilegales y menor es la presencia de la planificación.

La tributación al bien raíz es en los seis casos ineficiente y en tres de ellos, Santiago, Caracas y Bogotá existen antecedentes suficientes para fundamentar hipótesis sobre sus efectos regresivos. La falta de reavalúos o retasaciones durante largos períodos, ha significado la erosión de la base impositiva, ante la inflación de los precios de la tierra. La recaudación disminuye en términos reales, volviendo ineficiente el sistema tributario[1/]. Al mismo tiempo, cabe la posibilidad de que los impeustos hayan sido incorporados al precio de venta de los terrenos, lo que se vería favorecido por los acentuados procesos alcistas de los valores de la tierra. En este caso límite, lejos de captar parte de la renta de la tierra, los impuestos al bien raíz no harían sino subir los precios y, con ello, los costos de la vivienda[2/].

En ciudades con tendencias diferenciales más acentuadas de valorización de la tierra la erosión de la base impositiva favorece a las áreas de mayor valorización. Por lo mismo, en estas áreas residenciales de altos ingresos, el sistema tributario es comparativamente más ineficiente que en el resto de la ciudad. Pagan proporcionalmente más los que tienen propiedades de menor valor que no caen en categoría de exención tributaria. En Santiago, por ejemplo, el valor de tasación de la tierra en la comuna de Las Condes representó el 75% del valor comercial promedio de la tierra en 1964. Durante 1976 ese porcentaje fue sólo de un 60%. En cambio, en algunas comunas populares examinadas donde el valor de tasación el año 1964 fue prácticamente el mismo que el valor comercial, el primero se elevó sobre el valor

---

1/ : En Bogotá, el Impuesto Predial per cápita disminuyó en un 28% en términos reales entre 1969 y 1975. FRCTUAL Bogotá. Op. Cit.

2/ : Según Pradilla, en América Latina los impuestos catastrales y de valorización no alteran la captación de la renta de la tierra porque la inexistencia de controles de precios de la tierra permite transferir al precio de venta el monto de los impuestos pagados.
Pradilla, Emilio. Notas sobre las Políticas de Vivienda de los Estados Americanos. Mimeo, 27 págs. 1977.

comercial llegando a representar el año 1976 el 174 por ciento de él[1/].

Enfoques alternativos sobre Problemas y políticas de tierras urbanas en América Latina.

Problemas urbanos como los recién esbozados son de amplio reconocimiento en la Región, aunque no suficientemente comprendidos. Existe consenso sobre su gravedad y en la crítica a posiciones ideológicas extremas que confían su solución a la "mano invisible" del mercado de tierras. De ahí que la necesidad de la intervención estatal en el mercado de tierras goce de una aceptación casi general al menos en el terreno de las declaraciones[2/].

Existe una gran variedad de posiciones teórico-ideológicas sobre los problemas de tierra urbana. De éstas, hay dos que se destacan por estar ampliamente representadas en la literatura sobre el tema. Una, apoyada en los supuestos básicos de la teoría del valor marginalista, comparte las orientaciones de la Economía del Bienestar. La otra busca apoyo en la teoría del valor-trabajo de los clásicos de las ciencias sociales, particularmente en el aporte de Marx.

Desde las posiciones neoclásicas de la Economía del Bienestar se afirma que la tierra no puede ser considerada como similar a los otros factores de producción. Quién recibe un dólar como ingreso de la propiedad inmobiliaria se sitúa en un nivel de bienestar más elevado de quien lo obtiene como retribución por su trabajo, porque no necesita trabajar por él[3/]. La intervención pública en el mercado de tierras se justificaría en primer lugar, por el hecho de que la valorización del suelo proviene de las obras públicas y externalidades y no de los esfuerzos del propietario[4/]. Y, principalmente, por los efectos urbanos que se derivan del funcionamiento "imperfecto" de tal mercado. Estas críticas —tal vez las más compartidas en la planificación urbana— han sido recogidas tanto por algunos organismos internacionales como gubernamentales. Es interesante observar hasta qué punto se ha avanzado en este respecto por parte de instituciones que difícilmente habrían desa

---

1/ : PROTUAL Santiago. Op. Cit.

2/ : El distanciamiento y el debate de las posiciones se produce en lo que se refiere a la intensidad, alcance y orientación de la intervención. Este debate se relaciona con otro: la apreciación del Estado como ente benefactor o alternativamente como instrumento de reproducción de las desigualdades producidas por el mercado.

3/ : Gaffney, Mason. The Property Tax Is a Progressive Tax. Resources For the Future, Inc. Washington, D.C., October 1972.

4/ : Gaffney. Op. Cit.

rrollado el mismo nivel de cuestionamiento en lo referente a otros mercados 1/.

La acción de estos organismos no se ha limitado a la crítica sino que se extienda a recomendaciones que implican una intervención activa del Estado en el mercado de tierras. Las recomendaciones de la Conferencia de N.U. sobre el Habitat y los Asentamientos Humanos de Vancouver son en este respecto muy sugerentes,2/ y de ser aplicadas, muchos problemas en torno a la vivienda popular se resolverían. Sin embargo, ninguno de los países a los cuales pertenecen las 6 ciudades las han puesto en práctica, no obstante el hecho de que todos ellos las suscribieron. Las medidas gubernamentales sobre tierra urbana tomadas antes y después de Vancouver son aisladas y parciales y según una primera evaluación, sus resultados están muy por debajo de los objetivos que se propusieron. Como se vió en las secciones anteriores, con frecuencia son contradictorias a los objetivos.

En el otro polo teórico ideológico están quienes afirman que los graves problemas urbanos originados en el manejo privado de tierras en América Latina, lo mismo que muchos otros problemas sociales no tendrían solución definitiva bajo regímenes capitalistas de producción. Se afirma que ni siquiera la socialización de la tierra urbana impediría la captación de la renta respectiva. Seguiría existiendo la apropiación privada de la renta de la tierra a través de los derechos priva

---

1/ : De acuerdo a Naciones Unidas, la tierra, por su carácter único y por la importancia crucial que tiene para los asentamientos humanos, no puede ser tratada como un bien ordinario, controlado por individuos y sujeto a las presiones e ineficiencias del mercado. Ver Naciones Unidas, Informe de Habitat; Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver, mayo-junio, 1976. A nivel nacional, un ejemplo destacado es el del gobierno conservador del Presidente Pastrana en Colombia (1969-74). Según el Departamento Nacional de Planeación de ese país aún cuando el incremento en el valor de la tierra realiza una función en la determinación de los usos de los terrenos, no sería necesario ni justificable en términos económicos ni éticos que dicho incremento redunde en beneficio de los propietarios particulares. Esto debilitaría en términos éticos la justificación del mecanismo del mercado y sus incentivos a la producción y, aún más, desacreditaría todo el sistema de propiedad privada. Por lo demás, se señala, tal valorización se ha convertido en una de las principales fuentes de desigualdad en la riqueza, el ingreso y las oportunidades. Ver Departamento Nacional de Planeación, Ciudades dentro de la Ciudad (Política y plan de desarrollo urbano para Colombia), Bogotá, 1974.

2/ : Entre las recomendaciones de esa Conferencia están la de un mayor control públicoo sobre el suelo con el fin de controlar los procesos de conversión rural-urbana, lo que incluye expropiaciones y creación de reservas estatales de tierras; y la de recuperar para la comunidad la plusvalía resultante de las inversiones públicas y del crecimiento general de la comunidad, para lo cual se señala como un mecanismo la adquisición general de las tierras por organismos públicos. Naciones Unidas, Informe de Habitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Vancouver, 31 de mayo a 11 de junio de 1976. Nueva York, 1975. Pág. 64-75.

dos de uso que de todas maneras habría que conceder[1/]. La apropiación de la renta de la tierra reposaría entonces no sólo sobre el derecho de propiedad privada sino también en el carácter capitalista de la producción de "objetos urbanos"[2/].

En suma, desde el punto de vista de la planificación urbana, los dos enfoques teóricos citados, siendo tan diferentes, tienen en común su inefectividad para enfrentar problemas concretos acarreados por la elevación especulativa de los precios de la tierra. Decir que la causa de la inefectividad es la falta de mecanismos eficientes en el campo de la legislación, tributación, zonificación[3/], etc. no es una explicación satisfactoria. La cuestión es por qué no se aplican esos mecanismos, bien conocidos por todos, y por qué, cuando se aplican, su funcionamiento conduce a resultados discrepantes con los propios objetivos de la planificación.

En buena medida la respuesta a estas interrogantes debe intentarse a través del análisis a) del funcionamiento del mercado de tierras en el contexto más amplio del mercado inmobiliario del cual forma parte y enfatizando las formas de operación de los agentes inmobiliarios y b) de las relaciones que se establecen entre la renta de la tierra y los intereses asociados a ella y los procesos de acumulación y de formación de las estructuras de poder de nivel "macro".

Formas de operación de los agentes inmobiliarios.

Un primer paso para superar la ineficiencia que han mostrado los enfoques antes mencionados en el campo de la planificación, sería el de considerar el estudio del funcionamiento del mercado de tierras urbanas dentro del marco más amplio del mercado inmobiliario.

1/ : Lander, Luis. Especulación en tierras como un obstáculo para el desarrollo urbano. Ponencia a la Conferencia Preparatoria de N.U. sobre los Asentamientos Humanos, Caracas, Venezuela; 1975.

2/ : Pradilla, Emilio. Op. Cit. Ver también, Lipietz, A., Le tribut foncier urbain Maspero, París, 1974.
Este enfoque está basado en la diferencia que se hace entre renta absoluta, diferencial y monopólica, que no ha sido tratada en este trabajo. La propiedad jurídica sobre la tierra permitiría captar una "renta absoluta", a través de la venta de dichos títulos legales de propiedad. Su manejo económico, a través de proyectos inmobiliarios (que incluyen la inversión de capitales fijos sobre la tierra y la intervención del capital financiero) permitiría capitalizar en el precio de venta de las nuevas propiedades las ventajas diferenciales de los terrenos (rentas diferencial y monopólica). Estos últimos tipos de rentas podrían realizarse aún sin existir un régimen jurídico de propiedad privada de la tierra. Ello se basaría en el funcionamiento privado del mercado financiero y de viviendas.

3/ : N.U. Op. Cit. 1973.

En efecto, la tierra no es susceptible de ser usada para fines urbanos sin un mínimo de inversiones, consistentes en infraestructura y servicios urbanos y finalmente viviendas. La influencia determinante que se le asigna al mercado de tierras en el desarrollo de las ciudades está mediatizada por la forma como se organiza el mercado inmobiliario en la producción y distribución de viviendas. Junto al manejo de tierras (transacciones, subdivisiones, anexiones de lotes) están la construcción, el financiamiento, la comercialización y promoción de viviendas que con sus respectivos agentes, forman el mercado inmobiliario. Los agentes que operan en cada una de ellas incorporan a sus ganancias parte de la renta de la tierra y, a la vista de ese objetivo, se integran, dividen su trabajo y hasta entran en conflicto. Por lo mismo, el mercado inmobiliario es heterogéneo, presentando diferentes racionalidades, fines y formas de organización entre agentes. Las recomendaciones generales de política urbana y las más específicas sobre tierra urbana rara vez toman en cuenta esas diferencias; en ello residiría, al menos en parte su falta de efectividad.

Analíticamente, es posible distinguir tres fuentes principales de ganancias en la actividad inmobiliaria: la renta de la tierra, la utilidad del capital invertido en la construcción y el interés del capital financiero. Cuando las distintas funciones o actividades inmobiliarias son desarrolladas separadamente por distintos agentes, es relativamente sencillo identificar esas fuentes de ganancias y su recíproca importancia. Los propietarios de tierras u otros agentes subdividen y venden terrenos; con ese objeto se contrata una empresa urbanizadora que los dota de servicios básicos; los compradores de los lotes se encargan de la construcción de las viviendas en forma personal o contratando a terceros (arquitectos, constructores); los bancos y agencias financieras otorgan préstamos a estos distintos agentes para realizar sus operaciones.

Sin embargo, es usual que los proyectos de vivienda "integren" varias de estas actividades. En los proyectos "integrados"[1/] la distribución de la renta de la tierra entre agentes es más difusa, pero no por eso debe ser ignorada por la política urbana. Un primer análisis del funcionamiento del mercado de tierras en las 6 ciudades permite fundamentar la hipótesis de que la renta de la tierra captada en un proyecto "integrado" excede el pago al propietario del terreno. Los agentes promotores, financistas y otros intermediarios también participarían en la a-

---

1/ : Un proyecto es "integrado" cuando no es el usuario, sino algún agente inmobiliario, el que coordina la ejecución de sus distintas fases. El grado de integración de un proyecto depende del número de fases que coordina el agente inmobiliario (constructor, financista u otro), el que puede asumir el rol de promotor o de ejecutor directo de esas fases.

propiación de la renta de la tierra de un proyecto "integrado". Esto, porque sus ganancias excederían la tasa media de los capitales comprometidos por ellos en el proyecto[1/]. La razón detrás de esta afirmación es que los usos de la tierra cambian con las inversiones de capital que sobre ella se realizan bajo la presión de la demanda. Los cambios de uso van acompañados de una valorización de la tierra[2/].

A menudo, los estudios sobre problemas y recomendaciones sobre política de tierra urbana en América Latina suelen pasar por alto estas diferentes modalidades de obtención y distribución de la renta de la tierra. La crítica se concentr casi exclusivamente en las ganancias que realizan como renta de la tierra los loteadores o los dueños de terrenos y las recomendaciones se concentran en regular su actividad[3/]. Las razones que sustentarían este tipo de recomendaciones, sería fundamentalmente dos. Una, es que las rentas captadas por los propietarios sería más fácil de identificar; la otra, que las recomendaciones de control de las actividades de estos agentes serían más viables políticamente que intervenciones sobre las actividades de otros agentes del mercado (constructores, financistas, etc. El control estatal sobre terratenientes y loteadores no sería siempre disfuncional al proceso general de acumulación capitalista.

Un importante desafío planteado a los investigadores sobre el tema en Amér Latina es poner en evidencia las diferencias entre ciudades y submercados de cada ciudad en cuanto a las formas concretas en que se origina y distribuye la renta de la tierra. Esto se considera como un requerimiento de información indispensable para la formulación de políticas urbanas adecuadas a cada ciudad.

Por ejemplo, el terrateniente urbano de Ciudad de Guatemala y de San Salvador sin lugar a dudas, absorbe casi la totalidad de la renta de la tierra y la ganancia inmobiliaria. En cambio, en Caracas y Bogotá, son los capitales financieros y los de la construcción, respectivamente, los que absorben gran parte de estas ganancias. En Caracas sólo el 30% de la ganancia inmobiliaria obtenida en proyectos

---

1/ : Para una justificación de esta hipótesis, ver Lipietz, A., Le tribut Foncier urbain. Editorial Maspero, París, 1974; y Topalov, Ch., "Surprofits et Rentes Foncieres dans la ville capitaliste", International Journal of Urban and Regional Research. Vol. III, 1977.

2/ : El alza en el valor de la tierra es básicamente un reflejo de un incremento de la demanda y en la capacidad de pagar precios más altos. Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Op. Cit.

3/ : Las recomendaciones más usuales se refieren a la captación de la plusvalía de la tierra atribuible a las inversiones públicas, a los gravámenes sobre sitios eriazos, a la zonificación reguladora de los procesos de conversión de uso rural a urbano, etc.

multifamiliares correspondería a lo percibido por los propietarios de la tierra. El resto de la renta de la tierra y la ganancia inmobiliaria fue captado casi en su totalidad como ganancia de intermediación de carácter abiertamente especulativo por promotores, financistas y comisionistas[1/]. Una tendencia similar pareciera presentarse en Santiago, donde el capital financiero ha comenzado a participar activamente en el submercado de viviendas de lujo (el único activo en los últimos cinco años), consiguiendo ganancias que exceden lo que representaría la sola captación de intereses y comisiones "normales".

Lo dicho indica situaciones entre ciudades y submercados de éstas que, por sus diferencias, resisten generalizaciones teóricas simplistas y recomendaciones sobre políticas urbanas ajenas al contexto político-económico local.

Se hace necesario, entonces, identificar los distintos modos de ganancia inmobiliaria, sus diferentes combinaciones y las diferentes racionalidades y fines de los distintos agentes que la captan. Para asegurar la validez a la explicación de los problemas y efectividad a las recomendaciones de política, sería necesario entender por qué esos modos, combinaciones y racionalidades se producen y por qué son diferentes entre ciudades. La respuesta a esas preguntas implica dar un paso más que el que representa estudiar el mercado de tierras como parte del mercado inmobiliario. Hay que entrar en el análisis a nivel macro señalado anteriormente.

Rentas de la tierra, acumulación de capital y política urbana.

En efecto, la renta de la tierra, es, por un lado, una forma de apropiación de parte del excedente económico global y, por otro, el incentivo que más influye en la formación de la estructura urbana.

En teoría, la renta de la tierra ha sido entendida por algunos como barrera a la acumulación capitalista o productiva[2/]. La renta de la tierra encarecería el precio de la vivienda y, con ello, la reproducción de la fuerza de trabajo. Durante la etapa industrial del desarrollo del capitalismo nacional, este hecho plantea un conflicto de intereses al interior de los grupos económicos dominantes. Bajo determinadas relaciones de poder y grados de desarrollo de una economía nacional, la solución de este conflicto puede inclinarse en favor del capital industrial a través de cierto control estatal sobre el mercado de la tierra.

1/ : PROTUAL Caracas. Op. Cit. Ver también Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela. Algunas hipótesis sobre las características del desarrollo de Caracas, Caracas, noviembre 1976.

2/ : Ricardo señala que la renta de la tierra, cuando no es reinvertida, favorece un consumo que es prescindible y cuyo efecto económico es el de dificultar el crecimiento. Ricardo, David, Principles of Political Economy and Taxation, Ed. P. Sraffa, Cambridge University Press, Cambridge, 1961.

Podríamos encontrar una situación diferente a la citada en la página anterior, en que el capital financiero y de intermediación sea el hegemónico e impida cualquier tipo de control estatal sobre la renta de la tierra, la cual es incorporada a sus prácticas especulativas. Esta situación se da solo bajo estructuras de poder que permiten disponer de otras vías para reducir los costos de la mano de obra como por ejemplo, la represión laboral en condiciones de desempleo elevado, o la acentuada atomización de la industria de la construcción en una multitud de pequeñas empresas, lo que debilita el poder de negociación laboral.

Sin embargo, en la actual fase de la transnacionalización de las economías, el conflicto entre fracciones de los sectores sociales hegemónicos rara vez existe. Entre otras razones, porque la producción industrial lo mismo que la actividad intermediaria y financiera está estructuralmente orientada hacia la demanda de los sectores de ingresos más elevados. La segregación residencial es funcional al consumo selectivo y diversificado favorable a esa estructura productiva y esa segregación es posible por la valorización diferencial de la tierra, es decir por la acumulación especulativa a través de la renta de la tierra[1/].

Esta contradicción entre productores y especuladores inmobiliarios, es aún más compleja por la yuxtaposición de agentes e intereses de uno y otro sector. La forma cómo se resuelve varía de un país a otro según las estructurss de poder interno y el grado de desarrollo de la economía, y la forma de inserción de las economías locales en los mercados mundiales.

Las relaciones de poder internas y el grado de desarrollo de las economías nacionales no son independientes de las relaciones de las economías locales con los mercados mundiales. La transnacionalización de las economías latinoamericanas se hace sentir en las estructuras urbanas a través del uso de tecnologías, materiales y diseños importados; y de formas y standards urbanos funcionales a la expansión del uso del automóvil y de servicios y bienes de uso complementario a ese medio de transporte. En este aspecto, el efecto de la captación de la renta de la tierra en las estructuras de las ciudades es uniforme. En cambio, su efecto es diferencial según si el proceso de transnacionalización prioriza el mercado interno, la explotación de recursos naturales, o la explotación de fuerza de trabajo o las diferentes combinaciones entre estos. Por ejemplo, las economías nacionales enfrentadas

---

1/ : Según Lamarche, el "capital inmobiliario", cuyos beneficios están representados por la renta de la tierra, se encarga de organizar espacialmente las actividades comerciales, financieras, productivas y de consumo (residenciales) en el ámbito metropolitano, con el fin de reducir el tiempo y los costos de circulación del capital, con lo que se acelera su acumulación. Lamarche, Francois, "Property development and the economic foundations of the urban question", en Sociology et Societés, N° 4, 1972.

con la primera situación, han experimentado una expansión industrial manufacturera con acentuación de la concentración urbana en la o las ciudades principales. Es el caso de Chile durante el período 1964-1970. En cambio, las economías nacionales en las cuales el factor de atracción del capital internacional reside en los recursos naturales, la producción se expande en las regiones (y en el sector primario y manufacturero asociado), mientras los sectores financieros y de intermediación asume un rol hegemónico en las ciudades.

En las ciudades de la región se da una variedad de situaciones como resultado de la forma diferencial de la inserción de las economías locales a los mercados mundiales, lo cual en buena medida depende del grado de desarrollo alcanzado en etapas históricas precedentes a la transnacionalización de sus economías. Es muy diferente la estructura de una ciudad en que el sector industrial es el de mayor dinamismo e importancia relativa en la economía urbana que la de una en que ese rol lo asume el sector financiero y de intermediación. En la primera, la relación entre barrios residenciales populares y áreas industriales, la presencia de sectores medios y la participación del sector construcción en el mercado inmobiliario, determinarán en buena medida la estructura de la ciudad. En la segunda, el componente principal será el centro financiero y las áreas residenciales donde se concentra el consumo suntuario, mientras que la racionalidad con mayores probabilidades de imponerse en el mercado inmobiliario será la del especulador inmobiliario unido al capital financiero.

Este tipo de análisis puede resultar muy útil para conocer de antemano el grado de factibilidad de determinadas acciones de planificación sobre el mercado inmobiliario. Más vale saberlo antes que después de gastar estérilmente recursos en políticas no viables que poco o nada contribuirían a los objetivos de la planificación.

En lo que sigue de este artículo, dejaremos a un lado este nivel de análisis y nos centraremos en el primero de los puntos señalados: el mercado y la renta de la tierra en el conjunto de la actividad inmobiliaria. Veremos algunas tendencias del mercado inmobiliario que son comunes a las seis ciudades para pasar después a señalar sus diferencias.

Racionalidad y formas de asociación de los agentes inmobiliarios de las seis ciudades.

Es común a las ciudades una tendencia hacia la integración de diferentes actividades inmobiliarias, al menos en ciertas áreas internas de aquéllas. En general, con el desarrollo económico y el crecimiento de las ciudades, crece la importancia del capital financiero y de la construcción en los negocios inmobiliarios. La realización de la renta de la tierra pasa a depender crecientemente de la inversión de capitales fijos y financieros, al mismo tiempo que se produce un aumento de la den-

sidad y escala de los proyectos de desarrollo residencial[1/]. Es interesante observar que el desarrollo de estos proyectos ha sido acompañado de una aceleración del ritmo de crecimiento de los precios de la tierra. Un caso representativo de estas tendencias es el desarrollo de proyectos de departamentos en edificios estilo torre para grupos de altos ingresos de Caracas. En ellos, la renta de la tierra deducible de los precios de venta de los departamentos resulta de multiplicar el precio original pagado al terrateniente por el número de plantas del proyecto. Este ejemplo ilustra el paso del capital de la construcción y financiero a una posición de hegemonía en el mercado inmobiliario desplazando al terrateniente en la apropiación de la renta de la tierra[3/]

La integración de las distintas funciones del desarrollo urbano en empresas en proyectos "integrados" se ha visto favorecida principalmente con las tendencias que presentan las seis ciudades hacia la concentración de la demanda de vivienda en los submercados de más altos ingresos. Sobre la base de una demanda solvente, la integración presentaría dos movimientos principales: hacia atrás y hacia adelante.

En el primer caso, se trata de empresas constructoras que integran el manejo de tierras. Dos factores parecen haber contribuido en esa dirección. Uno fue la creación de asociaciones de ahorros y préstamos para la vivienda en los años 60. El financiamiento se orientó hacia la demanda de vivienda (lotes urbanizados y construidos). El otro factor es la tendencia lógica de la construcción por aumentar las escalas de producción de viviendas. Una oferta de tierra restringida al arbitrio del terrateniente urbano, atomizada y territorialmente dispersa, es un obstáculo a esa tendencia que las empresas tratan de superar integrando el manejo de tierras a sus operaciones.

La integración hacia adelante representa una fase más avanzada del desarrollo del sector inmobiliario. A medida que los terrenos aumentan de valor y que los capitales requeridos para la construcción son mayores (construcción en altura, por ejemplo), el financiamiento tanto de la oferta como de la demanda, la promoción y

---

1/ : En las ciudades europeas este hecho ha sido observado desde el siglo pasado (Ver Marx, Karl; El Capital, Tomo III, sección sexta). En las ciudades norteamericanas ha ocurrido desde comienzos del presente siglo y ya se empiezan a observar las primeras manifestaciones del hecho en las principales ciudades de América Latina.

2/ : Lander, Luis. Op. Cit.

3/ : Cabe señalar que en los casos donde se observan estas grandes ganancias ha sido necesaria autorización municipal para cambiar el uso de la tierra desde unifamiliar a multifamiliar de alta densidad. Los cambios de uso autorizados son resultado de la manipulación de las normas de uso del suelo por parte de estos agentes. El hecho de que estos sean casos excepcionales, constituye un factor adicional de escasez que está detrás del incremento de los precios y la renta de la tierra.

el corretaje cobran importancia.

La tendencia de integración del mercado inmobiliario se da en diferentes grados de intensidad y formas de combinación entre agentes. Esto a nivel global y de submercados y/o áreas internas de las ciudades.

A continuación se sugieren cuatro situaciones que se consideran representativas de las diversas racionalidades y formas de asociación de los agentes inmobiliarios.

Situación A: Predominio del agente propietario de tierras. La actividad dominant en el mercado inmobiliario es la subdivisión y venta privada de lotes; la racionalidad dominante está insperada en las necesiades de consumo del propietario. Ello impone un límite estrecho a la oferta de tierras en el mercado y al desarrollo de las empresas interesadas en la ganancia capitalista. Se pueden distinguir dos variantes:

a) Elevada concentración de la propiedad de la tierra urbanizable (San Salvador, Ciudad de Guatemala) dando lugar a especulaciones "monopólicas".

b) Baja concentración de la tenencia de la tierra (Santiago, Caracas) en cuyo caso la tendencia es la especulación "competitiva".

Dentro de estas actividades, las empresas constructoras juegan un papel subordinado, limitadas a la construcción de viviendas unifamiliares para los compradores de lotes.

El actual predominio del agente propietario de tierras en ciudades como San Salvador o Guatemala no parece tener parangón en las restantes ciudades. Los obstáculos que tal situación opone a la planificación urbana, quedaron a la vista en un proyecto de desarrollo urbano de 400.000 habitantes contiguos a la Ciudad de Guatemala. El proyecto fue patrocinado por el Gobierno con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo. Aún así no se pudo realizar por la renuencia de un grupo reducido de terratenientes de vender la tierra requerida por el proyecto al precio previamente acordado por las partes. Su racionalidad apuntaba a una operación distinta: la venta gradual de lotes a fin de mantener los precios en un nivel que satisficiera sus expectativas de ganancia. Cuatro años después de suspendido el proyecto los lotes menos accesibles de los terrenos se vendían a precios 10 veces superiores al pactado inicialmente[1/]. En ciudades sin grandes terratenientes urbanos o suburbanos los propietarios de tierras han tenido menos influencia sobre el crecimiento de la ciudad. La expansión del área urbana de Santiago hasta 1940, por ejemplo, o-

1/ : PROTUAL Ciudad de Guatemala, Op. Cit.

currió mayoritariamente por medio de un proceso gradual de subdivisión de pequeñas y medianas propiedades rurales, sin que los propietarios, individualmente, pudieran influir ni en los precios del suelo ni en la dirección del crecimiento urbano. El crecimiento fue de forma "insular", con grandes áreas de terrenos agrícolas encerradas entre cordones urbanizados. Esto es particularmente claro en el caso de la urbanización del actual "barrio alto" en las primeras décadas del presente siglo[1/]. Desde los años 40 los propietarios de tierras pierden influencia sobre el desarrollo de la ciudad.

Situación B: Predominio de la empresa constructora de viviendas integrada hacia atrás con actividades de subdivisión y urbanización; y, eventualmente hacia adelante, con actividades de financiamiento, comercialización y propaganda. La racionalidad dominante es el beneficio capitalista, lo cual en algunos casos puede significar conflictos con los propietarios de tierras. El conflicto surge al tratar estos de vender los terrenos a precios especulativos buscando capitalizar para sí la valorización del suelo que resultaría de la realización del proyecto. En otros casos, los distintos agentes se asocian en la apropiación de la renta de la tierra. También es posible distinguir dos situaciones:

a) Predominio de empresas integradas hacia atrás.

b) Predominio de la gran empresa asociada al capital financiero privado e integrada hacia adelante y hacia atrás.

El predominio de empresas constructoras integradas hacia atrás se generaliza en submercados de ingresos medios y medio-altos con la creación de los sistemas de ahorros y préstamos habitacionales puestos en marcha durante la década de los 60. El financiamiento disponible para la compra de viviendas lleva a la construcción de "conjuntos habitacionales" en esos submercados, lo que obliga a las empresas a integrar el manejo de tierras entre sus actividades. El propietario original de la tierra pierde influencia. En el mejor de los casos, se asocia a los constructores para proyectos específicos. Las funciones de promoción y corretaje son entregadas a agentes especializados. Las empresas operan con capitales propios, préstamos financieros a costos "normales" y ciertas franquicias garantizadas por ley, como por ejemplo la internación de maquinarias con aranceles rebajados.

La gran empresa constructora integrada hacia atrás y hacia adelante pasa a predominar en proyectos de renovación privada de áreas urbanas de altos ingresos. El elevado precio de la tierra en esas áreas y el carácter multifamiliar y de lujo de las construcciones implican operaciones económicas de gran escala. Ello lleva a las

---

1/ : León Echaiz, León. Ñuñohue, Editorial Fco. de Aguirre, 1972.

empresas a asociarse al capital financiero. Esta tendencia se advierte con claridad en Santiago desde el año 1974[1/].

Existen situaciones particulares donde el predominio en el mercado inmobiliario lo ejercen agentes urbanizadores que no son ni propietarios de tierras ni constructores. Se trata de situaciones transitorias que tarde o temprano derivan en el predominio de los agentes constructores pero que, sin embargo, revisten gran importancia en la expansión de las ciudades. En Lima entre 1950 y 1965 opera un sector urbanizador netamente diferenciado de los dueños originales de terrenos urbanizables, con una estructura empresarial especializada en el rano y bajo la cobertura financiera de los bancos. Este sector realizó la urbanización de nuevas áreas para grupos de ingresos altos y medios[2/]. Igual situación se observó en Santiago entre 1940 y 1960. Antes de 1940 el desarrollo urbano se producía más por densificación que por extensión hacia la periferia. Desde esa fecha hasta 1960 pasaron a predominar las empresas loteadoras y la expansión de la ciudad en ese período alcanza un elevado ritmo.

Situación C: Predominio del capital financiero. El mercado inmobiliario tiende a integrarse bajo la racionalidad especulativa de este capital. Se distinguen nuevamente dos situaciones: proyectos de edificación multifamiliar y lotes suburbanos, en ambos casos, para sectores de altos ingresos.

El mercado inmobiliario de Caracas ha estado durante la presente década claramente bajo el predominio del capital financiero concentrándose en proyectos de edificación en altura para grupos de altos ingresos. Esto no ha implicado un aumento de la concentración del capital de la construcción. Por el contrario, la atomización del sector facilita el predominio de agentes ligados a grupos financieros. Son los "promotores" quienes gestionan los proyectos organizando sus distintas etapas. Los agentes intermediarios (financistas, promotores, comisionistas) y, en menor medida, propietarios de la tierra, se llevan alrededor del 80 por ciento de las ganancias inmobiliarias. El efecto de estas ganancias en el precio de la vivienda es espectacular. El precio del metro cuadrado construido en Caracas aumentó en promedio un 316 por ciento entre 1970 y 1975; esto es, 3,13 veces más que el aumento del costo de la vida. Se ha estimado que el 60 por ciento de este aumento, es decir, prácticamente todo lo que excede el aumento del costo de la vida, se debe ex-

---

1/ : De un total de 36 avisos destacados publicados por empresas urbanizadoras y/o constructores en "El Mercurio" de Santiago (4 ediciones de fin de semana de abril de 1978, elegidas al azar), 27 de ellos promovían la venta de viviendas de lujo en torres de departamentos en áreas consolidadas de altos ingresos.

2/ : PROTUAL Lima. Ríofrío, Gustavo, Problemas y Políticas de Tierra Urbana: El caso de Lima, 1979.

clusivamente al crecimiento del valor de la tierra. Esta aumentó en promedio 17 veces en el quinquenio[1/].

En Santiago, con el reciente anuncio de eliminación de los "límites urbanos" comenzaron a reaparecer los loteos, esta vez exclusivamente en el submercado de más altos ingresos.

La medida es parte de una política que busca eliminar "normas rígidas" que impedirían el crecimiento "natural" de las áreas urbanas, acorde a las tendencias del mercado[2/]. Antes que se sancionara jurídicamente la nueva política, ya se han realizado los primeros loteos al parecer precedidos por grandes operaciones de compraventa de tierras periféricas[3/]. El precio unitario de la tierra en las áreas suburbanas de más altos ingresos al menos se ha duplicado en seis meses desde fines del año 1978, según se puede apreciar en los avisos clasificados de la prensa. El precio del metro cuadrado de lotes urbanizados fluctúa alrededor de los cuarenta dólares. La diferencia de estos loteos con los realizados entre 1940 y 1960, aparte que los precios de los lotes en ese período no eran tan elevados, es que ahora el capital financiero tiene una participación directa o indirecta, mucho mayor en las ganancias y manejo de las operaciones.

Situación D: Predominio del sector informal. En éste, la racionalidad dominante es la reivindicación urbana más o menos espontánea con o sin mediación de organizaciones políticas. La ocupación de la tierra se realiza al margen del mercado a través de acciones ilegales con o sin la tolerancia del Estado. Se dan dos variantes:

a) Venta privada ilegal de lotes, como caso particular de la Situación A, de gran importancia en todas las ciudades bajo estudio, cualesquiera sea la etapa de su desarrollo.

b) Invasión espontánea u organizada de terrenos por parte de grupos populares, con una participación estatal que varía entre la represión y la tolerancia.

La venta ilegal de lotes es común en la actualidad en los submercados populares de San Salvador, Guatemala, Bogotá y Caracas. También tuvo importancia en Lima y Santiago desde la segunda década del presente siglo hasta los años cincuenta aproximadamente. Los proyectos consisten en el loteo de terrenos rústicos que se venden a familias de escasos recursos a menudo con la promesa de urbanizarlos. El

---

1/ : En Caracas, según hipótesis formulada por el equipo respectivo, los sectores vinculados a la producción y distribución de viviendas se apropiarían de cerca del setenta por ciento del excedente nacional, mediante mecanismos tales como la renta de la tierra. PROTUAL Caracas, Op. Cit. Manzanilla, Hugo y Frey, Jean Pierre, El desarrollo urbano de Caracas y su carácter rentista, 1977. Ver también Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Algunas Hipótesis sobre las características del desarrollo de Caracas, Caracas noviembre 1976.

2/ : Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, Política Nacional de Desarrollo Urbano. Marzo, 1979.

3/ : Ver Revista Qué Pasa, semana del 5 al 11 de octubre de 1978. Santiago.

contrato de venta se formalizaría una vez concluidas las obras de urbanización exigidas por las normas legales. Sin embargo, rara vez el vendedor cumple en dar término a las obras de urbanización y, por lo tanto, los compradores no llegan a disponer de títulos legales de propiedad. En otros casos se les ha entregado títulos falsos.[1/]

La invasión popular de terrenos ha sido la principal forma de expresión de la demanda en el submercado de menores ingresos en Lima desde 1960. Ello ha dado lugar al surgimiento de las "barriadas". Con ellas, se desarrolla una política que oscila entre su represión y su planificación. Sin embargo, en todos los casos, una vez asegurado el asentamiento, éste ha contado con la asesoría urbanística y legal de los organismos públicos. La acción contradictoria del Estado frente a las barriadas ha sido descrita como una política de "dos caras"[2/].

En Santiago, las invasiones espontáneas y organizadas de terrenos (llamadas "tomas") datan de los años 40. Fueron el origen de las "poblaciones callampas". Entre 1970 y 1973 fueron toleradas en algunos casos, influidas por los propios organismos públicos, dando lugar a los "campamentos".

En la mayoría de los casos, los propietarios originales de los terrenos se ven perjudicados ante estas invasiones. Sin embargo, en el caso de Santiago existen antecedentes de situaciones en que los propietarios fomentaron indirectamente las "tomas", buscando su posterior expropiación legal pagada por parte del sector público.

Como dijimos antes, ninguno de los agentes que intervienen en cada una de las situaciones, impone su actividad y racionalidad en forma absoluta en el mercado inmobiliario. Se trata de una combinación de situaciones que dan forma a una estructura heterogénea, la cual difiere entre ciudades, entre submercados de la vivienda de una misma ciudad. De esta forma, la acumulación de la renta de la tierra puede tener efectos muy diferentes sobre el desarrollo general de la ciudad según sea el grado de integración y racionalidades dominantes en cada uno de los submercados inmobiliarios. Por ejemplo, los objetivos que se proponen los grandes proyectos residenciales bajo control del capital financiero parecen más ambiciosos, cuando no competitivos con los de la misma planificación. La propia propaganda de esos proyectos nos muestra hasta qué punto su rentabilidad está asociada con la promoción de estilos de vida "consumistas" de países capitalistas desarrollados. En las ciudades del estudio, en unas más, en otras menos, el capital inmobiliario está tenien

---

1/ : Como se dijo al comienzo, los precios pagados en algunas de estas urbanizaciones por unidad de terreno son equivalentes a los de terrenos en submercados de mayores ingresos. Existe información que confirma esta situación al menos en dos de las ciudades bajo estudio. PROTUAL Ciudad de Guatemala. Op. Cit.; PROTUAL Lima, Op. Cit.

2/ : PROTUAL, Lima. Op. cit.

do un rol creciente en la subordinación de los objetivos locales de desarrollo a la racionalidad de las empresas transnacionales con las consecuentes distorsiones económicas, culturales y medio ambientales[1/]. Los proyectos residenciales bajo su control, dependen cada vez más de insumos importados, orientándose casi por completo a los grupos de ingresos altos y a ciertas áreas "exclusivas" de la ciudad. Su diseño es estrictamente funcional al uso del automóvil e incorpora el concepto de "shopping centers". Estos ofrecen el escenario ambiental adecuadamente selectivo para la comercialización de bienes y servicios destinados a esos grupos.

La segregación espacial que ha sido objeto de crítica de la planificación por expresar el acceso diferencial de la población a los recursos del medio ambiente natural y artificial de la ciudad, según niveles de ingreso, se convierte en negocio organizado. Pasa a ser condición necesaria de la ganancia inmobiliaria especulativa. En un contexto económico-político que favorece la concentración de la riqueza y la hegemonía del capital financiero especulativo, es posible que un solo proyecto inmobiliario consiga por sí solo internalizar los beneficios o economías externas de la concentración urbana, descargando en el resto de la ciudad los costos sociales atribuibles a la contaminación, congestión, inundaciones, etc.[2/]

1/ : Para algunos autores la lógica de la acumulación a nivel mundial no está ausente de estos patrones urbanos. Según Browning y Roberts, en el presente siglo los patrones de urbanización en América Latina se vuelven funcionales a la dominación del capital norteamericano. La segregación de los grupos de altos ingresos en determinadas áreas dentro de las ciudades, así como el crecimiento extensivo de éstas, crea por una parte, mercados adecuados para bienes durables de consumo y otros servicios ligados al creciente uso del automóvil (supermercados, por ejemplo); y, por otra, posibilidades de obtener ganancias especulativas en el mercado de tierras. Browning, Harley y Roberts, Brian, "Urbanización, transformación sectorial y utilización de la mano de obra en Latinoamérica: una interpretación histórica desde la perspectiva internacional", en Hardoy y otros (compiladores), Ensayos Histórico-sociales sobre la Urbanización en América Latina. Ediciones SIAP-CLACSO, Buenos Aires, 1978.

2/ : Nótese que en las seis ciudades los vehículos motorizados constituyen la principal causa de la contaminación atmosférica y el automóvil es el principal causante de la congestión del tránsito. Por un lado, en algunas de ellas, la contaminación alcanzó niveles muy por encima de los máximos tolerados por las normas internacionales. Por el otro, sólo ha bastado que el 20% de la población se movilice en automóviles para copar el 80% de la superficie vial de las ciudades, congestionando el tráfico de buses en los cuales se moviliza el 80% de la población urbana. No es extraño, entonces, que las áreas residenciales de altos ingresos no sean afectadas por la congestión, ya que son favorecidas por la inversión pública en infraestructura vial; y que sólo excepcionalmente se vean afectadas por la contaminación, gracias a la protección que suelen dar las condiciones naturales y la zonificación selectiva. En algunas ciudades, las obras de urbanización en áreas residenciales de ingresos altos en terrenos más elevados de la ciudad, ha restado al suelo la capacidad natural de absorción de aguas lluvias sin que se hayan previsto desagues adecuados que impidan las inundaciones en los terrenos bajos ocupados por grupos medios y populares.

Estos proyectos, orientados a la demanda de altos ingresos, ocurren en las mismas ciudades en las cuales la masa popular debe recurrir al sector informal, con gran sacrificio de su calidad de vida. Marginados del mercado habitacional y de la inversión pública que lo sigue, sus opciones se reducen a los sitios de menor valor de la periferia o al mercado de alquiler de las áreas centrales.

En las seis ciudades la heterogeneidad del mercado inmobiliario presenta una tendencia a la polarización entre la hegemonía del capital financiero en el submercado de más altos ingresos (Situación C) y el sector informal expuesto a las prácticas especulativas, a menudo ilegales de loteadores y rentistas o a la represión estatal (Situación D)[1/].

Una mejor comprensión del rol que tiene el mercado inmobiliario en la dualización de las estructuras urbanas de las seis ciudades, parece necesario para que la planificación constituya un método efectivo de elevación de las condiciones de vida del sector informal. Los planificadores en todos los niveles de decisión se están dando cuenta que los problemas de desarrollo de esas ciudades están relacionados más bien con la forma desigual del crecimiento urbano que con el gran tamaño poblacional de aquéllas. De hecho, cada día hay menos planificadores latinoamericanos dispuestos a respaldar políticas que busquen disminuir la tasa de crecimiento de la población de las grandes ciudades. En cambio, los planificadores están más preocupados de: a) el impacto del actual patrón dualístico del crecimiento urbano sobre los objetivos de eficiencia de la planificación; y b) los mecanismos a través de los cuales los beneficios de la concentración urbana son apropiados por los grupos de mayores ingresos, mientras que los costos revierten sobre el resto de la población. El mercado inmobiliario es uno de estos mecanismos.

1/ : Ejemplos para ilustrar esta tendencia hay en todas las ciudades. Uno muy representativo es un proyecto de varios miles de viviendas de un costo aproximado de trescientos millones de dólares en Santiago. Este proyecto, según su propaganda, es controlado por un grupo financiero nacional e internacional y se propone "cambiar los hábitos de consumo de los chilenos", poniendo el acento en que "el cliente es el automóvil". Hasta ahora el único reparo conocido de las autoridades frente a este proyecto ha sido respecto a su nombre "extranjerizante" (Parkennedy). Los promotores lo justifican en base a los resultados de un estudio de mercado. Nótese que esto ocurre en el mismo período en que la construcción de vivienda popular no alcanza a un número de unidades superior a la tercera parte de la década anterior a 1974, y en que el desempleo en los últimos años nunca ha sido inferior al 13%. Esta situación es consistente con el crecimiento del submercado de arrendamientos al cual debe recurrir la mayoría de las familias de ingresos medios y populares. Los alquileres han subido en términos reales aproximadamente en un 150 por ciento desde 1974 hasta 1978, según datos oficiales del cálculo del costo de la vida. Se presume, además, que ante la disminución de la producción de viviendas populares, la respuesta a la demanda ha sido el hacinamiento en las viviendas existentes.

Mientras los planificadores más estudian el funcionamiento del mercado, mayor es el consenso en que el desarrollo desigual de las ciudades no está tan relacionado con el rápido crecimiento de la demanda y las necesidades por tierras y viviendas, como lo estaría con las restricciones institucionales y económicas por el lado de la oferta. De otro modo, ¿cómo explicar la escasez de tierra a bajo costo frente a la existencia de una gran superficie de tierras baldías dentro de los límites de las ciudades y en sus alrededores? El crecimiento residencial extensivo y discontinuo encarece los costos de urbanización, restringiendo la oferta de tierras.

Parte del fracaso de los organismos de planificación en solucionar los problemas de tierra urbana, se debe al poco conocimiento que ellos tienen sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario. En algunas de estas ciudades, no han faltado ciertas oportunidades históricas para la planificación urbana. Los organismos de planificación del Gobierno en Santiago a fines de la década del sesenta y en Bogotá a comienzos de la década del setenta, ejercieron un significativo control por el lado de la oferta, tanto en el mercado de tierras como en el de la vivienda. Sin embargo, no contaron con un esquema integral de planificación que les permitiera orientar el desarrollo urbano hacia las metas propuestas.

En todas las ciudades bajo estudio, muchas de las acciones e instrumentos de planificación destinados a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre son fácilmente "cooptados" por los grupos de mayor poder que operan en el mercado.

Por último, las políticas y los mecanismos de regulación urbana son escasamente diferenciados por áreas de la ciudad y submercados de la vivienda. No hay una adecuación de la planificación urbana a las condiciones de heterogeneidad que presenta la estructura urbana y el funcionamiento del mercado inmobiliario.

CONCLUSIONES.

Parecen existir antecedentes suficientes como para afirmar que la acumulación de renta de la tierra en las grandes ciudades de América Latina tiene un efecto socialmente regresivo. Por una parte, en las áreas residenciales y comerciales de mayores ingresos contribuiría a concentrar aún más la riqueza en manos de los dueños del capital productivo y financiero. Por otra parte, la especulación rentista en las áreas centrales deterioradas y en la periferia carente de servicios deprimiría aún más los niveles de vida de los más pobres.

La especulación con tierras urbanas en América Latina no juega un papel regulador sobre la oferta que favorezca un desarrollo urbano eficiente y equitativo. Por el contrario, la especulación ha contribuido a un crecimiento extensivo y discontinuo de las áreas urbanas exigiendo costos sociales crecientes. Además, las

ganancias de los especuladores no podrían justificarse como compensación a un riesgo prácticamente inexistente, por el elevado grado de concentración urbana a nivel nacional y el régimen de propiedad o relaciones de poder imperantes.

Las políticas que se han intentado para regular el crecimiento espontáneo e ineficiente de las ciudades, han resultado a menudo poco efectivas y en algunos casos regresivas. Ello se debería a ciertos rasgos propios del diseño y de la aplicación de estas políticas. En primer lugar, las políticas son parciales y no se vinculan unas con otras en un enfoque integral del desarrollo urbano. En segundo lugar, tienen un carácter "prohibitivo" en el sentido de restringir aún más la oferta de tierras (límites de crecimiento y a los usos del suelo urbano) y en el sentido de contribuir a la segregación espacial. En tercer lugar, las políticas están inspiradas en estándares y normas de países capitalistas desarrollados. Estas serían aplicables a un sector restringido de la población, no obstante ser presentadas como de validez universal.

Otra característica de las políticas es su preferencia por controlar las prácticas especulativas de loteadores y propietarios de tierras. Los agentes constructores y financistas cuya participación en la captación de la renta de la tierra es creciente en todas las ciudades, no parecen ser consideradas en las políticas. Hay varias razones detrás de esta orientación de política. Una de ellas, es simple desconocimiento del funcionamiento del mercado: es común asociar la captación de la renta exclusivamente con las ganancias de loteadores y propietarios. Otra es la dificultad técnica para estimar la distribución de la renta de la tierra entre los diferentes agentes. Constructores y financistas quedan al margen de las críticas teóricas más difundidas sobre la legitimidad de las ganancias de la renta de la tierra, concentrándose exclusivamante en el propietario "ocioso".

La renta de la tierra constituiría el principal factor en la conformación de la estructura urbana a la vez que es una forma más de apropiación del excedente económico. En las seis ciudades el mercado inmobiliario tiende a una creciente integración de las diferentes actividades y agentes en torno al capital financiero. Esta tendencia está asociada con un aumento en la escala de los proyectos y una concentración de la oferta de viviendas en los sectores de más altos ingresos, De esta forma, la racionalidad del capital financiero está tomando una influencia muy grande en la estructura del crecimiento urbano y en la modificación de las pautas de consumo de la población. Una de las manifestaciones de esta tendencia es la acentuación de la segregación residencial, la cual se convierte en un negocio programado y con objetivos explícitos. Ella es funcional a la estructura global de producción de la actual fase de transnacionalización la cual estimula el consumo selectivo y diversificado. De otra parte, la renta de la tierra constituye de por

sí una forma o esfera particular de acumulación de capital.

En suma, las políticas de tierra urbana en América Latina deben tomar en consideración los siguientes dos hechos para mejorar su efectividad. Uno, es que deben enfrentarse a mercados inmobiliarios con distinto grado de desarrollo entre ciudades y de gran heterogeneidad al interior de cada ciudad. Por heterogeneidad se entienden las diferentes racionalidades empresariales, tipos de proyectos inmobiliarios y modalidades de apropiación de la renta de la tierra. El segundo hecho es que la renta de la tierra está adquiriendo una importancia creciente en el proceso global de acumulación. Ello implica resistencias más fuertes a toda intervención planificada que intente regular y socializar parte de las ganancias especulativas del mercado inmobiliario. Persistir en políticas que no distinguen las diferencias entre ciudades y submercados sería prolongar una situación de frustración. Es preciso que las políticas apunten hacia los flancos que deja el mercado inmobiliario. En este sentido, es muy diferente una política requerida por un mercado inmobiliario organizado en torno al capital constructor que otro en torno al capital financiero.