

## **ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL MERCADO DE SUELO URBANO**

Texto preparado en 2007 a partir de las introducciones desarrolladas en 2005 para diversos módulos del curso a distancia "Mercados de Suelo Urbano en América Latina" impartido en varias ediciones por el Lincoln Institute of Land Policy a marzo de 2005.

**Carlos Morales Schechinger**

Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México del Lincoln Institute of Land Policy

### **Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano**

La mercancía suelo tiene varias características únicas, entre ellas está la relativa irreproductibilidad, no tanto la dificultad de crearlo como soporte físico de actividades en general sino por la dificultad de repetir su ubicación respecto a otras actividades de la sociedad. Por otro lado, los diversos demandantes de espacio concentran cada vez más su preferencia en pocas ubicaciones - como resulta notorio en las ciudades del mundo - pero la creación de ubicaciones similares depende de un gran esfuerzo colectivo muy lento y costoso, por lo tanto la oferta de suelo resulta inelástica, es decir que estructuralmente es escasa. Adicionalmente, las características de ubicación son muy difíciles de destruir pues su duración es de muy largo plazo; aun y cuando estas se deterioren con el tiempo sin que el propietario haya tenido nada que ver con ello.

Debe tenerse en mente que estamos hablando fundamentalmente de la componente de los inmuebles que representa al suelo, pues las inversiones que se aplican al mismo, sea infraestructura o edificaciones, se comportan un poco diferente, particularmente antes de que se ejecute dicha inversión; sin embargo una vez aplicado y anclado al suelo tienen un comportamiento similar. De esta manera la inversión en el suelo tiene un comportamiento dual, antes y después de ser aplicado al suelo.

Los agentes que intervienen en el mercado de suelo también tienen características peculiares. Por mencionar a los del lado de la oferta tenemos básicamente a los propietarios de terrenos, que no se comportan como un grupo homogéneo. Podemos distinguir tres tipos. Un primer tipo es el propietario usuario que cuando ofrece su terreno o su inmueble en el mercado busca recuperar al menos lo suficiente para comprar otro de características similares para poder seguir siendo usuario. Un segundo tipo es el propietario inversionista que adquirió un terreno o inmueble para obtener al menos una ganancia a la tasa media que un capital similar rinde para la economía en conjunto. Un tercer tipo es el propietario patrimonialista que nunca usó el terreno o el inmueble o que ya dejó de usarlo, que accedió al mismo con nula inversión o que la misma ya no le resulta significativa en el presente y que lo retiene cuando no hay nada que lo presione a venderlo. De los tres tipos, el propietario inversionista es el que tiende a actuar con racionalidad económica y es el que suelen tener en mente los economistas cuando explican los conceptos fundamentales de la operación del mercado de suelo.

Entender la racionalidad económica de los propietarios es útil para entender algunas de las fuerzas que gobiernan al mercado, pero es insuficiente, se necesita entender también la noción de propiedad con la que opera esta actividad. De hecho el propietario usuario y el propietario patrimonialista son los que hacen que el estudio del mercado de suelo sea mucho más complejo que el de otros mercados y que se tenga que acudir a otras disciplinas, por ejemplo el Derecho y la Política. Es difícil encontrar ejemplos puros de cada tipo de propietario; cada caso específico combina conductas al menos de dos de los tres tipos, y esto puede depender del entorno jurídico y la tolerancia de su cumplimiento con el que opera el mercado. Por ejemplo, donde la ley otorga y defiende derechos irrestrictos sobre la propiedad, la retención del suelo no representa un riesgo significativo para el propietario por lo que su oferta en el mercado tiende a ser baja, relaja la conducta del propietario y refuerza el concepto patrimonialista de la propiedad. Donde la ley

impone obligaciones y/o cargas fiscales a la propiedad, la retención de suelo significa riesgos y/o costos que presionan a su oferta en el mercado; este entorno racionaliza la conducta del propietario y refuerza el concepto inversionista de la propiedad.

Por virtud de que el suelo no es reproducible no tiene un costo de reproducción que determine el precio mínimo que el propietario pueda exigir. Por lo tanto, el precio está determinado esencialmente por el tirón que ejerza la competencia entre los demandantes. Los demandantes finales de suelo no requieren suelo para consumirlo por sí mismo, sino por las actividades que pueden realizar sobre de él; es decir que estarán dispuestos a competir en función de los beneficios que represente dicha actividad. Por ello la demanda de suelo no es directa sino derivada del uso que se le pueda dar. Para dedicar el suelo a usos urbanos se requiere algún tipo de transformación, de mejora, que puede realizar el mismo usuario o con apoyo de un constructor. En muchos casos esto requiere una cantidad significativa de capital lo que hace surgir a nuevos agentes especializados en el financiamiento y la promoción inmobiliaria; esta última demanda suelo como un insumo intermedio para agregarle infraestructuras y edificaciones y venderlo en un mercado de productos inmobiliarios. La intermediación de la promoción inmobiliaria entre el propietario original y el usuario final ejemplifica aun más el concepto de demanda derivada. La demanda de suelo queda de esta manera fuertemente vinculada con la demanda de productos inmobiliarios finales.

Un inversionista de una promoción inmobiliaria de vivienda parte del precio máximo que la demanda, las familias, están dispuestas a pagar en el mercado. Este precio incluye el costo de construir la vivienda misma, así como la infraestructura que le da servicio. Este costo abarca el costo del capital necesario para la construcción, al menos a la tasa media de ganancia que anima al inversionista a construir vivienda. El residuo que quede de descontarle al precio el costo de construcción, será visualizado por el inversionista como una ganancia adicional, por encima de la ganancia media. Sin embargo, el inversionista tendrá que compartir la sobre-ganancia con el propietario del suelo, de otra manera no le cederá su uso. La característica residual del suelo surgirá incluso si no interviene un inversionista en la construcción de la mejora, por ejemplo cuando el propio usuario realiza la mejora; el efecto residual se presenta indistintamente de la naturaleza del agente que encabeza la demanda.

La proporción con que la sobre-ganancia sea dividida entre el agente de la demanda y el propietario dependerá de muchos factores, pero por lo general es muy alta la probabilidad de que el propietario se quede prácticamente con la totalidad. La amplia competencia entre demandantes y la escasez de la oferta juega a favor del propietario, le permiten escoger a aquel demandante que esté dispuesto a ceder la totalidad de la sobre-ganancia, es decir la totalidad del residuo. Así, la sobre-ganancia se transforma en lo que en Economía se conoce como renta del suelo. Las principales escuelas de Economía reconocen que el propietario exige para sí una renta al usuario del suelo sin agregar un valor equivalente a la economía. Por ello las operaciones de compraventa del suelo son considerados sólo como transferencias y no como incremento del producto bruto en la contabilidad económica de un país. Así mismo, muchos sistemas fiscales no consideran que ello agregue valor y la compraventa de suelo no tributa impuesto al valor agregado.

El concepto de la renta del suelo fue construido por los economistas clásicos básicamente para explicar aquella porción del producto de la sociedad que los propietarios exigían para ceder a los productores agrícolas el uso de sus terrenos. En cada ciclo agrícola el productor debe pagar una parte de su producto al propietario. En caso de que un productor quiera adquirir un terreno para no tener que pagar más renta, el propietario le exigirá como precio de venta un capital de magnitud tal que le permita invertirlo a una tasa de ganancia media que rinda cíclicamente y a futuro la misma renta que percibe en el presente. Es decir que en esencia el precio del suelo no es más que una expresión capitalizada de la renta del suelo.

Desde luego que si existe la posibilidad de que la renta de un terreno específico sea superior en el futuro, entonces el propietario capitalizará en el precio esas rentas superiores; es decir que anticipará en el precio ese beneficio futuro. Esto es más evidente en el ámbito urbano donde un

uso que potencialmente será demandado en años posteriores a la venta y este podría rendir una renta superior, esta renta será anticipada en el precio por el propietario original. La renta que determinará el precio no será la del uso actual sino la del uso potencial. Las características de escasez y de larga duración del suelo permitirán al propietario exigir que el precio de venta sea el que corresponda al usuario que pueda pagar la mayor cantidad de dinero aun y cuando dicho usuario no esté presente, el propietario podrá esperarlo. El mejor ejemplo de este mecanismo es el del precio en el mercado de los terrenos vacantes de una ciudad, no se venden al precio que se deriva de la renta del uso actual pues esta sería cero, sino al que se deriva de la renta del uso que potencialmente vendrá a futuro; incluso si son varios los usos futuros, el precio de venta será aquel que suele denominarse el máximo y mejor uso o el más elevado y mejor uso.

La renta del suelo, o su forma capitalizada en precio, se presenta en diversas modalidades. La modalidad de renta diferencial es una de las más reconocidas por los economistas y la definen por la diferencia de los costos de producción y de transporte que, por ejemplo, los terrenos agrícolas requieren para producir un mismo producto; en este caso depende de las diferencias de fertilidad de cada terreno y de su ubicación respecto de los mercados de consumo. Una variante de la renta diferencial es la que depende de la intensidad de capital invertido que incrementa la productividad del terreno y genera una sobre-ganancia aun mayor; esta también puede ser convertida en renta por el propietario del suelo. Otras modalidades más complejas incluyen la renta absoluta, que explica la cantidad de dinero que exigen todos y cada uno de los propietario por el hecho de serlo, lo que permite al propietario del terreno con las peores condiciones exigir al menos esa cantidad; y, la renta monopólica que permite a un propietario específico exigir cantidades adicionales por un terreno con características muy deseadas por la demanda.

Las modalidades de la renta se manifiestan más claramente en el ámbito rural que en el ámbito urbano, por ello con frecuencia su entendimiento suele iniciarse estudiando el primero. En el campo los productos agrícolas se desprenden del suelo para ser consumidos y al consumidor le preocupa poco el suelo en que se originaron. En la ciudad los edificios se mantienen anclados al suelo durante la etapa de su consumo aun después de terminada la etapa de construcción, ello hace más complejo el mercado del suelo urbano. El propietario del suelo se articula en primera instancia con los constructores durante la etapa de producción del espacio y en una segunda instancia con el consumidor. En algunas sociedades el propietario original da el suelo en renta a largo plazo al constructor quien después vende sólo la construcción al usuario final y le transfiere las obligaciones de arrendatario. En otras las rentas futuras son capitalizadas de antemano mediante un precio que paga el constructor al propietario original sustituyéndolo como tal, una vez hecha el edificio, el suelo junto con la construcción es arrendado o vendido al usuario final quien en este último caso se convierte en propietario usuario. Entre ambos extremos se encuentra innumerables variaciones que se hacen más complejas en la medida en que intervienen instituciones financieras que apoyan tanto a la oferta y la demanda con grandes sumas de dinero que ambas partes suelen necesitar para construir y adquirir espacio construido.

Las modalidades de la renta del suelo urbano se ven envueltas por toda esta complejidad y surgen tanto de la articulación directa con los constructores como en la articulación indirecta con los usuarios finales. La modalidad de renta más reconocida en el ámbito urbano es la renta diferencial por ubicación que se observa a través de la disminución del precio de los terrenos conforme estos se alejan de las zonas más deseadas de la ciudad, por ejemplo de su centro. En esencia, una familia que cuenta con una cantidad fija de dinero para resolver su ubicación dentro de la ciudad, puede escoger un terreno céntrico para pagar poco transporte pero teniendo que pagar la diferencia en un terreno caro; alternativamente puede escoger pagar poco por un terreno periférico pero pagar la diferencia en transporte hacia el centro.

Pero además de esta, hay muchas modalidades de renta urbana menos reconocidas, como es la renta diferencial que se presenta en función del volumen de venta de los comercios a partir de la ubicación en la que se encuentran dentro de la ciudad. Otra es la renta diferencial proveniente de variaciones de capital invertido que se traducen en la variación de precios entre zonas de alta densidad y zonas de baja densidad; en algunos casos esto se explica como cantidades de espacio

consumido que una u otra familia está dispuesta a consumir en lugar de pago de renta por variaciones del capital invertido. La renta monopólica en las ciudades se manifiesta como un mecanismo para mantener un precio que segrega en capas jerárquicas a población distinta capacidad económica y estatus, no sólo en mercados de vivienda sino en mercados de usos que se le relacionan como centros comerciales y equipamientos de salud, educación, recreación y demás. Por su parte la renta absoluta urbana explica el escalón que se forma entre los precios del suelo agrícola y los precios de suelo con potencial de convertirse en urbano. Esta renta expresa una especie de renta monopólica generalizada y forma una división entre propietarios que sólo pueden exigir una renta agrícola y propietarios que pueden exigir una renta urbana aunque sea anticipada.

Esta complejidad da lugar a una estructura espacial de las ciudades muy diversa, la Geografía ha descrito las diversas formas que estas han tomado, las principales descripciones se refieren a distribuciones en círculos concéntricos, en segmentos o en núcleos múltiples. Por su parte la Sociología ha descrito procesos de filtrado hacia grupos sociales inferiores o de "gentrificación" hacia grupos superiores, también ha identificado muchos otros procesos de valoración, deterioro y demás. También se ha descrito la formación de sub-mercados inmobiliarios cada uno reuniendo a actores diversos, usos del suelo y modos de comercialización muy diversos. La manera como cada mercado compite por el espacio explica las diversas estructuras y los perfiles resultantes de precios del suelo de las ciudades. En todos ellos subyace la lógica que deriva de las características únicas del suelo como mercancía que hemos estado describiendo y la teoría de la renta del suelo es la que explica en buena medida la manera como se estructuran las ciudades.

El mercado del suelo se encuentra en constante movimiento. La dinámica se manifiesta en diversos indicadores, la cantidad de suelo que se ofrece en un momento dado, la velocidad con que la absorbe la demanda y el precio que se pacta. Más allá de los indicadores se encuentran las explicaciones por las que esto se produce. Por ejemplo, hay incrementos de los precios que afectan a la generalidad de los terrenos como los cambios en las tasas de ganancia de los capitales que median entre los precios y las rentas del suelo; otros incrementos afectan a terrenos específicos como cuando cambian de un uso a otro o se densifican. También hay incrementos que dependen de las fluctuaciones de las oportunidades de inversión entre los diversos mercados de capitales, por ejemplo los hipotecarios o por la existencia de subsidios a la vivienda. Estos incrementos alimentan la especulación por los propietarios o los inversionistas que buscan convertirse en propietarios para capitalizar estos movimientos a su favor. En unas ocasiones alimentan la especulación sin que los propietarios tengan que hacer nada, que alimenta sus conductas patrimonialistas; en otras los propietarios empujan a que los usos del suelo más rentables o las mayores beneficien a sus terrenos, conducta encontrada entre los propietarios inversionistas.

El mercado opera con reglas que son consolidadas en leyes. Por ello hay una tendencia mundial a enfatizar el marco legal que rige a la propiedad del suelo en un mundo que cada vez más confía en el mercado como el mecanismo de asignación de los factores de la producción y de los bienes y servicios que produce. Los organismos multilaterales promueven ampliamente la adopción de reglas juridificadas sobre la propiedad. Pero las reglas juridificadas deben tener un reconocimiento político y social para que el mercado opere en beneficio de todos; cuando el resultado no satisface al conjunto de la población, surgen conjuntos de reglas paralelas con las que opera el mercado, que suelen denominarse informales. No obstante, debe destacarse que estos mercados comparten varias de las reglas de la lógica económica que hemos estado describiendo. La irreproductibilidad, la elasticidad, la indestructibilidad, la naturaleza residual de la renta del suelo, su capitalización en un precio, la lógica del máximo y mejor uso y otras característica del suelo son comunes para los mercados formales y los informales, de hecho esto hace que ambos mercados están íntimamente vinculados. La naturaleza de esas reglas y los vínculos entre los dos mercados también debe explorarse.

## **Algunas explicaciones del comportamiento del mercado de suelo**

El mercado de suelo se encuentra conectado en toda la extensión de la ciudad. Por un mismo terreno compiten usos del suelo muy diversos, el propietario persigue el máximo y mejor uso privilegiando a unos usos por encima de otros según el deseo y la aptitud que cada uno de los usuarios. En la cima de la escala suelen encontrarse las oficinas corporativas - sobretodo si se dan en altas densidades - y los comercios - particularmente si involucran una alta rotación de las mercancías vendidas. La vivienda social se encuentra hacia el extremo inferior de la escala; aun por debajo de la vivienda se encuentran los usos públicos y ecológicos con una rentabilidad directa muy baja y muy complicada de realizar. La baja aptitud para pagar precios hace que los usos sociales, públicos y ecológicos no sean competitivos, es decir resultan en bajas tasas de ganancias si se comparan con las que se lograrían con otros usos; esto aleja al propietario o a los inversionistas inmobiliarios y no se enfocan a esos usos del suelo. Excepto si adoptan la estrategia informal.

En efecto, la informalidad en los usos con baja capacidad de pago se está volviendo cada vez más en un estrategia de maximización de la ganancia, tal es el caso de países con amplios sectores pobres como América Latina. Los propietarios e inversionistas acuden a esos mercados ofreciendo una mercancía de menor calidad para bajar costos y aumentar la tasa de ganancia. La reducción de calidad se logra al menos en cuatro sentidos: mala ubicación, sin servicios, riesgoso e inoportuno, es decir tarde para la familia que lo necesita. Con esta conducta, se reducen los costos de creación de suelo urbano, no sólo se iguala la ganancia sino que hasta se rebasan las tasas de ganancia. Esta reducción de costos no se traduce en precios más bajos y por tanto no se aligera la carga a los adquirentes; en cambio se venden en precios altos que toman la máxima capacidad de pago del adquirente. En virtud de la escasez del suelo, la competencia de la oferta es baja, es esencialmente inelástica, el resultado final es que la tasa de ganancia es mayor. Esta acción ha vuelto más rentable la tierra mal ubicada, sin servicios, con riesgos e inoportuna y atrae cada vez a un mayor número de propietarios e inversionistas a esos mercados. Esto explica el crecimiento de los mercados informales y el hecho de que recientemente alcanza no sólo a las capas menos aptas sino que alcanza a las capas medias que en décadas anteriores acudían sólo a mercados formales de la propiedad.

Para que esta tendencia avance ha necesitado que las leyes y las autoridades reduzcan las obligaciones a la propiedad para que no se ocupen los terrenos bien ubicados (por ejemplo: vía la cancelación de la frontera del plan urbano o la flexibilización de las normas de zonificación), con servicios (por ejemplo: vía la reducción de anchos de calle, de redes de servicios, de cesiones-donaciones para usos públicos y ecológicos), en riesgo (tanto tolerando y regularizando tierras inundables o colapsables como regularizando títulos turbios) y oportunos (por ejemplo: sin obligación a desarrollar en tiempo específico o sin castigos fiscales por no liberar al mercado tierras a usos demandados en el presente, en espera de uno más rentable a futuro).

Esto crea círculos viciosos donde un propietario o un inversionista intermediario (lotificador clandestino) vende lotes sin autorización, sin servicios, sin títulos de propiedad y en zonas inadecuadas, que después son titulados por el poder público y subsidiada la introducción de los servicios. Este modo de crear asentamientos hace más rentable el esquema y atrae a una mayor oferta de suelo informal y una menor oferta de suelo formal, e impulsa a los agentes a cabildear por una tolerancia mayor, por una ampliación de programas de regularización de títulos y de subsidios para introducir servicios o incluso para apoyar la compra de tierra por parte de las familias. Una política de titulación y subsidio alienta más el mercado informal y convierte el círculo en uno vicioso. Se podría pensar que a este círculo se puede incorporar otro de carácter virtuoso, toda vez que la titulación de lotes permite hipotecarlos y facilita el acceso a capital a las familias que habitan el lote. No obstante, en los países donde se han titulado de manera masiva lotes informales no ha habido impacto en la solicitud de hipotecas, es decir que no se convierte el círculo vicioso en círculo virtuoso.

Otro círculo vicioso que se ha formado es el que exagera la precariedad municipal y que provoca una mala aplicación de recursos, de la siguiente manera: sacrificando impuestos para estimular, sin lograrlo, el uso de tierra servida, sacrificando impuestos a la informalidad para aliviar, sin lograrlo, al bolsillo de los pobres; y subsidiando la introducción de servicios sin recuperarlo de los propietarios beneficiados. Esto alimenta, por un lado, a un círculo vicioso de especulación donde la mejor estrategia de los propietarios es retener el suelo servido para poder cargarle un sobreprecio por la escasez; ese predio con esa calidad y ese precio espera venderse a un uso futuro más rentable; esa espera alimenta la escasez; adicionalmente se solicita exención fiscal con la pretensión de que ello estimule la inversión en servicios, que sin embargo sólo refuerza la retención. Por el otro, se encuentra el círculo vicioso del mercado de tierras informales, al que tienen que acudir los excluidos del mercado de suelo servido, presionando a su vez al incremento de los precios de suelo informal, presionando los ingresos de los excluidos a los que se les otorgan eventualmente los subsidios respectivos.

La tierra vacante y con servicios de estos procesos representa una especulación franca e intencionada cuando el propietario, sobre todo en el caso de que sea un inversionista inmobiliario. Cuando el propietario es patrimonialista su especulación puede o no ser conciente, obedece a un contexto cultural donde prevalece un derecho a la libre disposición sin obligaciones, con baja carga fiscal y consentimiento a vender cuando y al uso que se quiera. En ocasiones el propietario patrimonialista es una institución que no está conciente del efecto que produce ni tiene riesgo por no tener dicha conciencia, es decir no hay carga fiscal u obligación de urbanizar con ciertos usos y en ciertos tiempos.

Para no esperar a que el máximo y mejor uso llegue, el propietario podría vender a un precio equivalente al uso futuro traído a valor presente; es decir que puede anticipar la expectativa pues el precio que pedirá a un posible comprador refleja esa expectativa y sirve a su vez como mecanismo para asegurar la anticipación o impedir la venta a un uso menor que no pueda pagar. En caso de que se cristalice la operación, el nuevo propietario tendrá que mantener la expectativa hasta que ésta se cumpla, hasta que surja la demanda por ese máximo y mejor uso para ese terreno. Es así que la escasez de suelo en el mercado no surge tanto por que físicamente no existan suficientes terrenos, sino por que los que se encuentran bien ubicados, servidos, sin riesgo y de manera oportuna son pocos. Así mismo, tampoco depende de que esté autorizado o no su utilización o su venta sino que al propietario le conviene retenerlo, su mejor estrategia económica es la retención, la escasez que impera al final del día es la que provoca la lógica económica de los propietarios.

Esta conducta es factible dependiendo del balance de derechos y obligaciones que tenga el propietario sobre el objeto de la propiedad, el suelo. El balance depende: de la manera como derechos y obligaciones se encuentran expresados en las leyes; de las contradicciones entre las mismas leyes; de la práctica jurídica tanto a través de aplicaciones administrativas como de las interpretaciones judiciales; de la tolerancia al cumplimiento de las leyes y la institucionalización de mecanismos que regularicen lo tolerado. Lo que se intercambia en el mercado de suelo no es el objeto específico sino el conjunto de derechos y obligaciones en torno al objeto. Las condiciones del intercambio están influidos por este conjunto de derechos y obligaciones, si la ley y su práctica minimiza las obligaciones, el deseo del adquirente aumentará y estará dispuesto a pagar más por un predio sin obligaciones, así mismo la ganancia del vendedor aumentará no sólo porque el precio aumente sino por que se reduzcan los gastos en que las obligaciones podrían hacerlo incurrir, así la brecha entre precio y costo de la propiedad aumentará.

Por su parte, se requiere distinguir entre constructores y propietarios, ambos operan en la industria inmobiliaria pero ambos son actores con distintas motivaciones. El constructor: crea bienes utilizables por la sociedad; obtiene una ganancia de dicha actividad; se ve sujeto a la competencia de otros constructores que pueden multiplicarse si aumenta la demanda; esto le obliga a ser eficiente y a bajar su tasa de ganancia; compite por capitales a los que debe ofrecer una tasa competitiva que tiende a igualarse con la competitividad de otras ramas productivas. El propietario: controla un insumo básico indispensable; la posibilidad de competencia está restringida sólo a

aquellos otros propietarios con terrenos con ubicación similar que no puede reproducir; y no tiene costos de producción. Estas y otras características hacen difícil la compatibilidad de intereses entre uno y otro personaje, aun más si el propietario es patrimonialista, menos si se trata de un propietario inversionista.

La conexión entre propietario inversionista y constructor se da a través del capital global que hace competir a diversos nichos de inversión y fluye hacia aquellos que ofrecen los rendimientos más altos. En la medida en que la inversión en suelo implique baja inversión inicial (precio bajo del suelo en breña en ubicación predominantemente rural), bajos costos (pocos impuestos por mantener la propiedad y pocas obligaciones de donar-ceder y de introducir servicios) y alto precio de venta (incluso al precio de suelo periférico y sin servicios para los usos menos rentables), la rentabilidad será muy grande; mayor que la inversión en construcción que exige altos niveles de inversión, precios competitivos de venta y modestos niveles de ganancia. Mientras mayor sea la brecha entre ambos sectores de inversión, mayor migración de capitales habrá, es decir desde la inversión en construcción hacia la inversión en suelo.

El proceso implícito es el de la generación de rentas altas del suelo, "plusvalías", a través del reacomodo interno y el crecimiento de la ciudad y su dotación de servicios, así como la autorización a propietarios específicos para que utilicen su propiedad en función de las necesidades colectivas de los habitantes de la ciudad. Estas rentas son esencialmente para beneficio de los propietarios y la ciudad las recupera sólo en la medida en que puede hacer exigible el pago, en efectivo o en especie, por el privilegio al propietario de que se beneficie con las rentas creadas por la ciudad. Los beneficios vía la apropiación de la renta se incrementarán en la medida en que la administración de la ciudad adopte políticas de tolerancia y subsidio al acceso al suelo, estos reducen los costos y aumentan los precios y por consiguiente aumenten las ganancias. Pero por otro lado, las ganancias pueden disminuirse si se acrecientan las obligaciones a dotar de servicios y contribuir con el gasto público para que la ciudad pueda por esa vía alentar la construcción de la ciudad y lograr la redistribución de plusvalías.

### **Algunos efectos de las reglas del mercado de suelo**

El mercado de suelo opera bajo reglas que no necesariamente siguen los postulados ortodoxos de la economía del mercado de otras mercancías. No es que el mercado del suelo no esté funcionando bien sino que así es como funciona, las características de la mercancía misma no permiten una oferta y una demanda plenamente competitiva y racional. Los efectos que este mercado peculiar produce sobre la estructura socioeconómica y espacial de las ciudades no parecen ser satisfactorios. La dispersión urbana, la segregación, la falta de servicios son tan solo algunas de estas persistentes insatisfacciones. Con frecuencia los resultados insatisfactorios son atribuidos a la intervención del Estado, al que se señala como distorsionador del mercado cuando establece impuestos y regulaciones. Se argumenta que el incremento de los impuestos a la propiedad aumenta el precio del suelo y que la delimitación del área de expansión de la ciudad de planes urbanos reguladores disminuye la oferta y empujan los precios al alza. Ambos tipos de políticas son señalados como responsables de que amplias capas de población no tengan acceso a espacio adecuado. Partiendo de este supuesto, diversas sociedades han puesto en marcha políticas que desgraven y desregulen el mercado de suelo para que funcione mejor, pero no necesariamente funciona mejor.

América Latina es un laboratorio interesante para observar en que medida los mercados de suelo funcionan con las reglas ortodoxas y sin ellas. Una de las características de la región es el amplio mercado informal de suelo que ha acumulado un inventario de asentamientos formados por esta vía en prácticamente todas las ciudades sin importar su tamaño. Una de las explicaciones del mercado informal es el de la excesiva regulación del mercado que deja fuera a amplias capas de población. Una interpretación contraria es que una amplia tolerancia al incumplimiento de la regulación es lo que propicia un mercado informal. El debate parece oscilar entre considerar el asentamiento informal como un producto que surge fuera del mercado formal que aspira operar

con libertad y considerar al asentamiento irregular como el mejor ejemplo precisamente de libre mercado. Adoptar una u otra interpretación tiene implicaciones de gran envergadura en la definición de políticas urbanas.

Los mercados formales de suelo han pasado por etapas de alta regulación y de alta desregulación. En América Latina hay ejemplos de desregulación en los que se ha esperado que tenga como efecto una adecuada y eficiente asignación de usos del suelo en la ciudad, sin desperdicio, donde los usos del suelo se acomoden de una manera lógica y aceptable para toda la población. También se espera que la desregulación libere terrenos, es decir que sean ofrecidos en el mercado y que en consecuencia los precios bajen, que más población pueda pagarlos y que la ubicación y calidad de la urbanización de las viviendas mejoren. Las evidencias en diversas ciudades de Latinoamérica ponen en tela de juicio los beneficios de esta desregulación. Parecería que la desregulación es en efecto la oficialización de las reglas con las que opera el mercado informal del suelo y que produce suelo caro, mal ubicado y sin servicios.

La liberación de mercados puede presentar contradicciones como el incremento del suelo disponible a la par del incremento del precio del mismo. Las explicaciones pueden encontrarse en la lógica misma del funcionamiento atípico del mercado de suelo. De inicio existe una escasez física de terrenos no sólo en términos absolutos sino en términos relativos si se piensa en la escasez de terrenos adecuadamente localizados. Esta escasez se puede incrementar si alguna regulación gubernamental no permite que una parte de los terrenos bien localizados no se puedan vender para usos urbanos, como sucede con los planes urbanos que limitan las zonas expansión o el cambio de uso habitacional a comercial o cuando se anuncia un proyecto urbano sobre terrenos específicos. Pero además de la escasez física y la escasez jurídica existe la escasez económica, es decir aquella que provocan los agentes económicos pues su mejor estrategia es no vender el terreno aun y cuando esté bien ubicado –por ejemplo rodeando de ciudad – ni exista ley que les impida venderlo. Es decir, la escasez económica surge cuando al propietario le conviene retener el terreno en espera de un mayor y mejor uso futuro que le pague un precio mayor.

La escasez económica puede provocarse aun más, si se da la presencia de otros factores, por ejemplo: cuando se reducen los impuestos que castiguen la retención; cuando a la escasez física de buenas ubicaciones se suma la escasez de infraestructura y servicios entre los terrenos de la ciudad; cuando hay un menor costo de introducción de servicios, porque estos no son exigidos por la ley y ello se traduce en un incremento de la ganancia; y/o, cuando la venta ilegal, es decir sin impuestos y sin costos de infraestructura es premiada con la regularización de títulos y la introducción posterior de servicios más costosos con subsidio del gobierno de la ciudad.

La retención de tierras es un ejemplo de conducta patrimonialista en la que participan todo tipo de propietarios cuando el entorno del mercado es desregulado y desgravado. La importancia de la conducta de los propietarios del suelo que no es la típica de los propietarios de otras mercancías, obliga a mirar con cautela un entorno de liberalización; este puede ser útil para otros mercados, incluyendo por ejemplo el de la construcción de la vivienda, pero para el mercado de suelo puede tener efectos contraproducentes. El debate sobre estos efectos es intenso, por ello se hace necesaria la búsqueda de evidencias en uno u otro sentido, sean para apoyar la

búsqueda de un mercado liberado de suelo como para apoyar el diseño de reglas específicas de regulación.

### **Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos**

La regulación de la propiedad del suelo y por consiguiente del mercado es práctica común en muchas partes del mundo. El grado de regulación parece estar asociado más a la madurez institucional y la conciencia de los efectos de este mercado que a la inclinación ideológica del país en cuestión. De igual manera se encuentran extensas regulaciones e incluso amplia propiedad pública en países de economía de libre mercado como en países de economía planificada centralmente y en ambos se encuentra también una interacción interesante de esta fuerte intervención estatal junto con elementos de competitividad del mercado. Es decir que lo que estos países tienen es mercados con reglas en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Hoy se reconoce la necesidad de regular el mercado de capitales para evitar que un país sea llevado a la ruina por no haber establecido reglas que impidan la entrada y salida veloz de capitales golondrinos que pueden tener efectos nefastos en un país. De igual manera los recursos naturales de los países no pueden ser dilapidados sólo porque hay una amplia demanda por ellos, hay cortapisas; el avance de la regulación ambiental ha sido significativo en todo el mundo, aun y cuando aun no sea satisfactoria, la regulación avanza cada vez más. Cualquier recurso estratégico con que cuenta un país requiere regulación y la tendencia a la desregulación de mercados que el comercio mundializado está exigiendo no implica la desregulación de aquellos recursos que no se comportan satisfactoriamente en un mercado sin límites.

La importancia estratégica de ciertos recursos lleva a los países a establecer provisiones en sus constituciones y cuerpos legales principales que aseguren que ese recurso sea utilizado en beneficio de la sociedad en su conjunto. También prevén medidas para evitar prácticas monopólicas y enriquecimiento sin causa justa que reduzca el acceso de satisfactores básicos a la población o que cuyo acceso enriquezca a uno o pocos a costa del empobrecimiento de otros. Por ello el interés colectivo sobre el suelo se consagra como superior al interés privado en la legislación de muchos países del mundo. Estos postulados reconocen directa o indirectamente que la asignación del recurso suelo no se puede dejar a los intereses particulares pues pueden arrojar un resultado indeseado por la sociedad, para la ciudad. Si el mercado es el medio a través del cual los intereses particulares se maximizan pero el resultado es una distribución muy desigual del recurso, entonces el mercado debe regularse.

La definición del interés público en materia de suelo urbano no es única ni es unidimensional, cada país llega a su definición; pero al menos podría integrar componentes que aseguren que la ciudad sea productiva, equitativa, convivida e integrada al medio natural. El mercado libre de suelo puede ayudar que los usos rentables hagan productiva a la ciudad, pero con frecuencia deja fuera a los usos sociales, públicos y ecológicos e impiden que sea equitativa, que se pueda convivir y esté integrada a su medio natural. El asegurar la oferta de suelo servido y bien ubicado para la vivienda de los pobres y de espacio público con plazas, andadores, escuelas, centros de convivencia y recreación, y el proteger las áreas que cumplen una función ecológica son el objeto de la regulación del suelo.

El tema de la equidad no sólo aplica para todos los habitantes de una ciudad, sino que aplica incluso para una visión al interior de la clase propietaria de los terrenos. La ventaja de localización y acceso a servicios no está equitativamente distribuida entre todos los terrenos, por consiguiente la renta que cada propietario puede extraer no está distribuida equitativamente. Unos asumen las cargas, otros toman los beneficios. A unos les toca la zona ecológica a otros el centro comercial. Si hay inequidad entre propietarios, hay aun más entre propietarios y no propietarios, los primeros internalizan, por ejemplo, las ventajas de una obra pública que es pagada por los no propietarios

cuando la fuente de financiamiento de una ciudad se basa en los salarios, por ejemplo con impuestos a las nóminas; esa obra pública beneficia a unos a costa del trabajo de otros.

La regulación del mercado puede instrumentarse de muchas formas. Pueden ir desde el control total de la oferta, como es el caso donde el gobierno de la ciudad que mantiene en propiedad de la tierra y la arrenda a largo plazo asignándola a los diversos usuarios, hasta el cobro de un impuesto predial a un nivel significativo que reduzca la retención especulativa de terrenos. Entre ambos están, por ejemplo, la obligación de asumir el costo de las infraestructuras y la designación de usos y densidades del suelo por zonas y/o predios específicos. En unos casos se busca que la renta del suelo financie las obras de la ciudad, en otros que los propietarios las financien directamente, en otros más se busca asegurar una distribución adecuada de usos.

Las experiencias que se tienen respecto de estos y otros instrumentos han sido muy diversas, con éxitos y fracasos, con ánimos y desánimos. En ocasiones, los fracasos son resaltados por quienes creen que el mercado desregulado podría resolver los problemas desconociendo las peculiaridades del suelo como mercancía; pero también son resaltados por quienes se benefician de la desregulación, por quienes obtienen fuertes ganancias a costa de la ciudad, sin devolverle nada. En la mayoría de los países industrializados, la regulación al mercado de suelo es muy alta; en ocasiones una parte de los capitales inmobiliarios migra a países con menor regulación para obtener mayores ganancias, representantes de estos capitales se vuelven los adalides de la desregulación. En las ciudades de los países más regulados resulta notorio que prevalece el interés colectivo por encima del particular. Al menos el suelo está plenamente urbanizado; en las ciudades de países desregulados sucede lo contrario, la mayoría del suelo de las ciudades no está urbanizado.

Los instrumentos de regulación son varios y los podemos clasificar en tres conjuntos: los que inciden en la demanda aumentando los precios del suelo; los que inciden en la oferta disminuyendo la calidad de la oferta sin que ello conlleve una disminución del precio del suelo; y los que también inciden en la oferta pero que pueden aumentar la calidad de la oferta e incluso reducir el precio del suelo.

En el primer conjunto de instrumentos está el subsidio a los adquirentes, sean de viviendas o de otro tipo de inmuebles o a los que adquieren directamente suelo. El subsidio puede estar oculto en los créditos para adquirir inmuebles, como era muy frecuente en el pasado, o al frente si se da el dinero directamente al adquirente para aumentar su capacidad de pago, como es más frecuente en la actualidad. Los subsidios a la demanda de una mercancía con un elemento muy fuerte en la composición del precio que es escaso y que no puede ser reproducido por el oferente, tiene como efecto el que una parte significativa, si no es que total, del subsidio a la mercancía se traducen en incremento del precio de la componente escasa. Esto sucede con el componente suelo en el mercado de las mercancías inmobiliarias. Desde luego que esta absorción del subsidio por el suelo depende de la transparencia del subsidio mismo y del porcentaje que el suelo representa del costo de la mercancía inmobiliaria. También depende de que tan generalizada sea la aplicación del subsidio y la permanencia que el instrumento ha tenido en el mercado. Mientras más generalizada y más permanente haya sido el subsidio, mayor la probabilidad de que los propietarios del suelo hayan ajustado su expectativa hacia el alza y mayor habrá sido la traducción del subsidio en simple aumento del precio del suelo. El resultado es que el subsidio no mejoró la posibilidad del adquirente de comprar una mejor mercancía en el mercado, sino de adquirir la misma mercancía pero a un precio mayor.

De manera similar funciona la liberación del acceso al suelo a un terreno específico, es decir el no restringir que unos pocos usuarios compitan por el terreno. La zonificación de usos y densidades, típico componente de la planeación urbana de muchos países, puede ser útil cuando autoriza un uso dispuesto a ocupar el terreno pero con baja aptitud para competir en el mercado. Por el contrario, cuando el uso en demanda está dispuesto y apto entonces la zonificación es innecesaria, es precisamente cuando no es apto pero si está dispuesto cuando la zonificación puede ser útil pues elimina de la competencia a otro uso con mayor aptitud. Es decir que la zonificación puede reducir los precios del suelo si el uso autorizado es de una jerarquía menor a otro uso (en términos

de aptitud de pago) que también se demanda en el mercado. Por eso mismo, cuando se elimina la zonificación, el precio del suelo tiende a subir hasta acomodarse al uso superior que antes no estaba autorizado. El resultado es que el uso que originalmente se quería asegurar queda excluido y surge otro que no se quería tener. En ocasiones ni siquiera surge el uso que se quería excluir, esto sucede cuando el propietario exagera en sus expectativas y pretende un uso aun más rentable. Tal ha sido el caso en los países que han eliminado la frontera oficial de la ciudad, la reacción de los propietarios de la zona rural es que ajustan sus precios al precio urbano; la liberación de la frontera bajo la idea de ampliar la oferta y reducir los precios se ve así frustrada.

Algo similar sucede cuando se mejora la accesibilidad de una zona, sea por la extensión de una vialidad o un ramal de un de transporte colectivo. Si la accesibilidad es escasa en la ciudad, la mejora en una zona puede atraer a usos con mayor aptitud que antes no se interesaban por la zona, en consecuencia la accesibilidad sube los precios del suelo y expulsa a los usos originalmente presentes. Si la accesibilidad es abundante en toda la ciudad, entonces la introducción de una accesibilidad adicional apenas impactará en el precio del suelo y tal vez sea soportado por los usuarios originales. Esto puede suceder también con cualquier otra infraestructura que sea escasa en la ciudad, el agua potable, el alcantarillado, la electrificación, las escuelas, los parques y demás.

En suma, la desregulación así como la obra pública, en un entorno de escasez, pueden aumentar los precios del suelo a niveles tales que desplazan a los usos originales; estos son sustituidos por otros que no se deseaban inicialmente o incluso los terrenos pueden ser retenido por los propietarios porque las expectativas de un mayor y mejor uso que vendrá muchos tiempo después los invita a la retención.

El segundo conjunto corresponde a los instrumentos que reducen la calidad de la oferta sin efecto en el precio e incluyen: la regularización de títulos de propiedad, la reducción de estándares de urbanización y la desgravación fiscal. La regularización de títulos con frecuencia busca que la propiedad pueda ser puesta en el mercado o que pueda ser dada en garantía para un préstamo y que por consiguiente que se movilice el capital que representa para ser invertido en actividades diversas. La regularización va antecedida por una ocupación irregular del predio, la gran mayoría de las veces con algún agente cobrando un precio o una renta en efectivo o en especie aun y cuando no sea el titular de la propiedad; es decir, se accede al suelo vía un mercado informal por el cual el riesgo del desalojo implica el pago de un precio inferior al de un mercado formal con títulos.

Cuando el modo dominante de acceso al suelo de una ciudad es a través de la compra informal seguida de la regularización impune de títulos, el acceso y los desalojos por falta de título son raros porque precisamente prevalece una política de regularización y no de desalojo, entonces el precio del suelo con y sin título tiende a igualarse. Los mercados formales e informales tienden a converger. En efecto, ya no hay un costo por el riesgo del desalojo, y esto permite al propietario original, o al que funge como tal sin necesariamente serlo, cobrar un precio superior. Una política prolongada y generalizada de regularización de títulos empuja hacia el alza a los precios del suelo del mercado informal.

De manera parecida opera la reducción de estándares de la urbanización y la desgravación fiscal. Un primer efecto que se produce es que se reducen los costos de poner terrenos en el mercado, en un caso cada lote es de menor tamaño, son menos los equipamientos colectivos y son menores los requisitos para las redes de infraestructura, en el otro el pago de impuestos es menor. Un segundo efecto es que se reduce la calidad de los terrenos ofrecidos, no sólo por pequeños y con pocos equipamientos que lo acompañen, sino en una ciudad empobrecida pues no cobra impuestos. Un tercer efecto es que no necesariamente bajan los precios de los terrenos; un propietario que puede acomodar a dos familias en un terreno en lugar de una sola puede fácilmente presionar para que el precio del terreno original se duplique. De igual manera la reducción de estándares implicará una inversión menor y si el propietario mantiene la ventaja de la escasez, podrá exigir a la familia la misma cantidad de dinero que le exigía cuando el estándar era

superior. Finalmente, si los impuestos al suelo se reducen o eliminan, el propietario podrá transformar el excedente que el adquirente tenga en un precio mayor del suelo.

En suma la desgravación, la desestandarización y la regularización de títulos pueden producir un incremento en el precio del suelo, además de una peor calidad del mismo. Cuando estos instrumentos se constituyen en el proceso habitual de acceso al suelo en una ciudad, las ganancias del propietario aumentan pues no se reducen los precios pero si los costos, lo que redundará en un aumento de las ganancias. Si bien este aumento de ganancias hace fluir a más capitales y a más propietarios a la habilitación de suelo urbano por esta vía, el sacrificado es de todas maneras el poblador, el usuario del suelo pues la calidad de hábitat baja mientras que el precio no baja. Políticas de esta naturaleza institucionalizan el mercado informal con todo su impacto negativo, no lo combaten sólo lo amplían y lo vuelven legal. La regularización de títulos, la desregulación y la desgravación del suelo solo institucionalizan la precariedad urbana y social.

El tercer conjunto de instrumentos de regulación constituye un reto fuerte, es decir lograr una mayor calidad del suelo urbano a la vez que reducir su precio. Los apóstoles del libre mercado nos dirían que esto es fácil de lograr porque la competencia entre productores llevará a que aumenten la calidad y bajen los precios puesto que todos quieren ganarse al cliente, ganarse un mayor mercado. Esto sucede en mercados donde la naturaleza de la oferta y la demanda los puede volver a ambos competitivos. Sin embargo, la naturaleza de la oferta de suelo urbano le impide ser competitivo. La irreproductibilidad de las condiciones de localización del suelo urbano es la mayor fuente de escasez y la indestructibilidad es el potencializador de dicha escasez; dejado el suelo al libre mercado hace que ambas condiciones empujen a una reducción de la calidad y al aumento de su precio, en sentido contrario a lo que sucede con las mercancías con oferta competitiva. Por lo tanto a diferencia del mercado de otras mercancías la única posibilidad de asegurar que aumente la calidad y se reduzca el precio es el de regular la oferta. Los instrumentos que regulan la oferta son varios, listémoslos brevemente.

Un primer grupo de instrumentos reguladores de la oferta, centra su estrategia en la propiedad pública del suelo, sea que esta haya ingresado tiempo atrás, sea por razones estatutarias del régimen público o sea porque fue adquirido de manera expresa para incidir en el mercado. Las variaciones para manejar tierra pública son muchas. El arrendamiento a largo plazo de suelo en propiedad pública puede ser utilizado para asegurar la oferta de suelo para usos que de otra manera no encontrarían ubicación adecuada en la ciudad. Al ser arrendado el suelo, la autoridad puede actualizar el canon de arrendamiento cuando surge un arrendatario con mayor posibilidad de pago, al mismo tiempo permite renunciar al aumento del canon para mantener al usuario actual y no desplazarlo. Estas tierras también se pueden desarrollar con una parte dedicada a usos muy redituables que asegure recursos para el financiamiento de las infraestructuras y el acomodo de usos del suelo a precios por debajo del mercado libre.

Otros esquemas incluyen suficientes tierras en reserva para el desarrollo futuro adquiridas antes de que los propietarios originales pudieran anticipar precios superiores. Con frecuencia se crean agencias de desarrollo urbano que operan estas tierras con cierta autonomía y aseguran la reinversión en tierras e infraestructuras necesarias para etapas sucesivas. Otros esquemas incluyen asociaciones con inversionistas privados, pero donde el privado obtienen ganancias de la actividad constructora y no de la renta del suelo; también pueden incluir participación social a través de cajas de ahorro para la vivienda de grupos específicos de familias demandantes de espacio habitacional. Finalmente están los bancos de tierras que son entes públicos que concentran suficiente cantidad de tierra para dosificar su liberación en el mercado de manera tal que influya en la cantidad ofertada y se reduzca el nivel general de precios, este es su objetivo principal y no necesariamente se dedican al desarrollo de proyectos pero puede ser parte de su operación.

Cuando los esquemas basados en la propiedad pública dependen de la adquisición de tierras en el mercado abierto, las condiciones de la adquisición resultan críticas para saber si se está impactando favorablemente el mercado o no. Si el precio pagado por la agencia administradora de

tierra pública es el precio de un mercado que refleja un uso expectante superior al actual y la tierra se dedica a un uso de rentabilidad menor al que corresponde al del precio alto, el mercado como tal habrá sido subsidiado. Si esta es la práctica general, los oferentes alzarán sus expectativas y la agencia se verá presionada a dirigir un subsidio creciente para el sostenimiento de la operación. Por el contrario, si el precio pagado es inferior, como podría ser si se paga la tierra a valor fiscal y este es inferior al comercial o si se paga con referencia al precio del uso corriente en lugar del uso expectante, entonces el gobierno o su agencia no estarían subsidiando al mercado sino que estarían aprovechando lo ahorrado para acomodar a usos sociales, públicos y ecológicos y/o a las infraestructuras necesarias. La adquisición a precios inferiores al mercado es factible a través de la expropiación siempre y cuando las leyes que la regulan tengan como filosofía de indemnización la protección del interés colectivo y no sólo la protección del interés particular, es decir que no obliguen a indemnizar expectativas futuras sino realidades actuales.

Un segundo grupo de instrumentos reguladores de la oferta se refiere al establecimiento de obligaciones a los propietarios para que asuman una dosis importante de las cargas de la urbanización, en compensación de la obligación están los beneficios que la localización de la propiedad les permita explotar. El esquema de obligaciones más completo es el de la delimitación de polígonos amplios que incluyan la posibilidad de acomodar usos rentables, sociales, públicos y ecológicos y que asocian a los titulares de los terrenos involucrados en una sola unidad de propiedad de la que son partícipes según el valor del uso al que dedicaban su terreno anteriormente. La propiedad es desarrollada como una sola unidad urbana y las infraestructuras son financiadas con las expectativas de venta de los usos rentables. Los propietarios renuentes a asociarse son obligados por ley o sustituidos por la agencia que lidera el proyecto indemnizando al renuente con el valor del uso al que dedicaba el terreno antes de la delimitación del polígono.

Este esquema se aplica en varios países bajo el nombre de reajuste de tierras, reagrupamiento parcelario, polígonos de actuación, asociación de propietarios, planes parciales, consorcios, proyectos urbanos y demás. Las reglas son muy variadas. Por ejemplo la obligatoriedad puede aplicar siempre o pasar primero por la búsqueda de la asociación voluntaria, en ocasiones la obligatoriedad opera sólo previo a que un porcentaje de los propietarios quieren asociarse voluntariamente. La sanción por resistirse a la asociación incluye desde la expropiación hasta la pérdida de dominio del predio, pasando por la subasta pública. Las cargas que cada polígono debe absorber también pueden variar, pueden incluir dosis altas o bajas de usos sociales, públicos y ecológicos e infraestructuras de alcance sólo interno o de alcance externo al polígono. Generalmente, el desarrollo del polígono está asociado a un plazo perentorio de ejecución voluntaria antes de que entre a la fase obligatoria.

La esencia de este grupo de instrumentos es que la propiedad se mantiene con sus titulares originales, el gobierno sólo participa de una titularidad si es que ya era propietario de una porción antes del trazó el polígono o si suplió a algún propietario renuente. Otra característica es que los propietarios no dejan de hacer negocio, por el contrario siguen extrayendo una renta incluso superior a la que extraían antes de la asociación pero nunca a los altos niveles que sus expectativas como propietarios individuales podrían haber tenido. En virtud de que tienen que asumir cargas, es decir las infraestructuras y los usos no rentables, la renta que puede extraer es menor. Será menor pero también será real, las expectativas de los propietarios de suelo tienden a colocarse con referencia a un máximo y mejor uso aun y cuando ni hoy ni mañana haya suficiente demanda para que la expectativa se les cumpla a todos los expectantes.

Un último punto, los propietarios tienen que hacer negocio con lo que la ciudad necesita hoy, y no lo que va a necesitar mañana, el uso demandado hoy será más modesto que el demandado mañana, pero es el que conviene a la ciudad en su conjunto. El acotar las expectativas a una mezcla de usos demandados hoy y al asumir las cargas de la urbanización redundará en precios más bajos y mayor calidad de la mercancía suelo, particularmente porque la ubicación relativa de todos los usos habrá mejorado.

Un tercer grupo de instrumentos es el que se refiere a la venta de derechos de construcción o de desarrollo. En este caso el titular de la propiedad tiene derecho a construir una determinada superficie, digamos una vez el tamaño del predio; cualquier cantidad adicional que quiera construir tiene que comprar los derechos al gobierno de la ciudad. Este esquema, aplicado en diversos países, se basa en una concepción de la propiedad donde el particular puede explotarla digamos sólo para usos rurales y el gobierno de la ciudad es la que tiene el derecho de explotarla para usos urbanos; uno tiene derecho al "suelo" y el otro al "vuelo". La operación de este concepto en cada país ha tenido matices muy diversos: en unos casos se permite que el titular tenga derecho hasta un número determinado de veces la superficie del terreno; en otros los derechos de construcción adicional no necesariamente se venden al titular del terreno sino que se venden abiertamente en el mercado lo que obliga a los propietarios de los terrenos a asociarse con los que compraron los derechos de construcción; en otros casos la indemnización a expropiaciones de terrenos no se paga en efectivo sino con derechos de construcción adicional para que el expropiado busque aplicarlos en construcción que beneficie a la ciudad en lugar de dirigir esos recursos a otro sector o al consumo suntuario.

La instrumentación específica de la venta de derechos de construcción ha adoptado varios nombres: plafón legal de densidad, venta de derechos de desarrollo, suelo creado, certificados especiales de potencial adicional de construcción y otros similares. En ocasiones toman la forma de impuestos a participaciones en plusvalía donde el derecho de construcción no se paga por la superficie construida sino por la plusvalía que esta genera y es cobrada total o parcialmente. Lo que de hecho sucede con este esquema es que la renta urbana que puede obtener un terreno (diferente a la rural) es mantenida por el gobierno que representa a la ciudad y que es la que crea las ventajas de localización que posibilitan construir o no sobre un terreno y a ciertas densidades. Los metros cuadrados de construcción son vendidos en un mercado libre desprendido de la escasez que la localización y la irreproductibilidad del suelo. De esta manera, el gobierno puede regular los precios de los certificados de construcción en la medida en que quiera reducir los precios de los terrenos. Si libera pocos derechos de construcción el precio de estos será alto pero el de los terrenos será bajo y viceversa. La renta que los ciudadanos pagarán por un espacio en la ciudad será la misma pero una parte importante irá a la tesorería de la ciudad que se la puede devolver en servicios; la renta que los ciudadanos paguen a los propietarios muy difícilmente se les regresará en servicios.

Cuatro comentarios adicionales merecen el instrumento de la venta de derechos de construcción. Primero, este instrumento redistribuye precios del suelo pero no asegura una mejor calidad de la oferta, por lo tanto debe ir acompañado de normas de uso y densidad en zonas donde se puedan ejercer los derechos de construcción. Segundo, el muy difundido y asimilado pago de cuotas por licencia de construcción basado en la superficie licenciada o en el presupuesto de la obra es de hecho una primitiva venta de derechos de construcción. Tercero, la concentración de derechos de construcción en pocas manos o sin la obligación de ejercerlos dentro de un plazo sólo provoca los mismos efectos de escasez y retención que la propiedad misma del suelo por lo tanto esta venta debe ser regulada. Cuarto, no debe confundirse la venta pública de derechos de construcción con la venta privada de estos derechos; es decir aquel esquema en el que el propietario de un potencial de construcción, digamos de cuatro tantos del suelo, sólo puede ejercer una parte porque el terreno cuenta con un inmueble histórico catalogado o que no puede ejercer ninguno porque se encuentra en una zona ecológica, entonces vende el excedente de derechos al propietario de un terreno que desea construir una superficie mayor pero la norma de densidad no se lo permiten. Este esquema tiene impacto en la distribución de la renta del suelo de la ciudad y en consecuencia de los precios y logra proteger zonas históricas y ecológicas, es decir asegura la permanencia de usos que en el mercado libre se verían amenazados pero no permite a la ciudad recuperar la plusvalía que ella misma generó.

Un cuarto grupo de instrumentos, se refiere a las obligaciones de cumplir con estándares de localización, fraccionamiento, urbanización y construcción. Este tipo de obligaciones tienen larga data, pero está sujeto a que se exija su cumplimiento y a que no se ceda a las presiones por disminuirlas. En virtud de que el propietario del suelo tiene la capacidad de exigir la totalidad de los

recursos que puede pagar el máximo y mejor uso del suelo, estas obligaciones las tiene que cubrir con la ganancias que obtiene de explotar esa capacidad del adquirente. Es decir que no podrá agregarlo al precio del terreno y el adquirente recibirá en cambio una mercancía de mayor calidad. La única posibilidad de que el propietario puede reflejar el mejor estándar en un precio mayor es que este estándar atraiga a un adquirente con mayor aptitud de pago. Por eso la exigencia de altos estándares tiene que mantenerse para todos los usos del suelo, si uno de los demandantes no está siendo satisfecho en su estándar, y el demandante con una aptitud de pago menor si se le está satisfaciendo entonces aquél desplazará a éste ofreciendo una cantidad superior de dinero. Esta es la esencia del fenómeno urbano denominado "gentrificación", precisamente la mejora de una zona ocupada por usuarios de aptitud menor que serán desplazados por los usuarios de una aptitud mayor cuando se introducen o exigen estándares superiores en la zona, pero esto sólo es factible si el usuario desplazante no contaba con el estándar en su zona de origen.

Dentro de este grupo entran las cuotas que se pagan para financiar infraestructuras que construirá el gobierno de la ciudad o para mitigar impactos de diversas índoles. El nombre más frecuente para estas cuotas es el de contribución por mejoras, en ocasiones se denominan también cuotas por desarrollo o por impacto. Estas cuotas funcionan al igual que las obligaciones de cumplir estándares, la única diferencia es que el ejecutante de la obra es el gobierno de la ciudad; en el caso de las obligaciones el cumplimiento de estándares es, tal vez, una constructora privada. En este sentido el pago de una contribución por mejoras se pueden visualizar como una manera alternativa de cumplir con un estándar.

Un último grupo de instrumentos es el de las cargas fiscales. Estas pueden cobrar la forma de impuestos ocasionales, como los que gravan las ganancias del vendedor o del arrendador o las que paga el comprador o el arrendatario, o de un impuesto recurrente sobre el valor del inmueble, frecuentemente denominado impuesto predial donde su forma más acabada es aquella que sólo grava al suelo y no a la construcción. El impuesto sólo al suelo equivale a poner una carga al propietario que lo presione para que construya en lugar de que retenga el terreno. Esta presión al propietario para que construya se hace más potente cuando la carga fiscal a la retención del suelo va creciendo con el tiempo; de esa manera la peor estrategia del propietario será la de retener el terreno, además se verá obligado a aceptar el uso imperante actualmente en el mercado en lugar de uno expectante a futuro en detrimento de la ciudad.

En términos de calidad de la mercancía, se puede argumentar que el cobro de impuestos altos permite que se regresen más servicios urbanos, sobre todo si estos regresan a la misma zona donde se pagaron los impuestos. En términos de precios, todas las variantes de impuesto tienden a disminuir el precio del suelo; en la medida en que el propietario tiene la capacidad de exigir la totalidad de la capacidad de pago del adquirente, este ya no cuenta con excedente para cubrir el impuesto y lo tiene que absorber el propietario disminuyendo su ganancia. Es decir que en el pecado lleva la penitencia, el propietario tiene la capacidad de extraer la máxima renta pero si se introduce un impuesto tiene que pagarlo de dicha renta. Cuando la política fiscal se ha mantenido similar por un largo plazo, los vendedores y compradores no se percatan de este efecto pues el mercado ya se estabilizó, cuando la carga fiscal ha sido muy débil las partes no se percatan de la influencia del impuesto en el precio. En cambio, cuando la carga fiscal es fuerte, los adquirentes se aseguran de conocer el nivel de la carga antes de comprar porque tienen que prever recursos suficientes para pagar dicha carga y por consiguiente tienen que negociar un precio menor con el propietario del suelo. Este efecto no siempre es entendido ni siquiera por muchos fiscalistas; la incidencia de los impuestos en otras mercancías es diferente y no conocen los efectos fiscales en mercancías tan atípicas como lo es el suelo urbano, por eso temen que impuestos fuertes al suelo subirán su precio, cuando en realidad sucederá lo contrario.

Si se escudriñan con más detenimiento, todos los grupos de instrumentos de estos cinco grupos tienen la misma esencia; es decir movilizan la renta del suelo, o si se quiere el precio o la plusvalía del suelo, para que se traduzca en mayor calidad de la mercancía inmobiliaria y la ciudad. En unos casos la moviliza obligando al propietario a que la aplique directamente en una oferta de mejor calidad o la moviliza mejorando la calidad de la ciudad pero pasándole la cuenta al propietario.

Para que tengan un mayor efecto los instrumentos, tanto los de estos cinco grupos del conjunto que incide sobre la oferta como los de los otros dos conjuntos, deben aplicarse de manera combinada, por ejemplo un impuesto creciente a los terrenos baldíos debe acompañarse de estándares para la utilización del predio, de lo contrario lo único que provocará el impuesto es que el propietario acabe ofreciendo una mercancía inmobiliaria de mala calidad para obtener una renta mayor. En otros casos los instrumentos se tienen que aplicar de manera secuencial, por ejemplo, si se quiere asegurar que un subsidio a la vivienda sirva para pagar un producto de mayor calidad, primero hay que introducir instrumentos que eviten que el precio del suelo absorba el subsidio, ya sea estableciendo estándares más altos o impuestos más altos, en lugar de reducirlos como frecuentemente se hacen acompañar los subsidios. De manera similar primero hay que organizar una oferta masiva de suelo barato bien ubicado, servido, seguro y oportuno, mediante la movilización de suelo público o la asociación organizada de propietarios, antes que regularizar títulos en asentamientos informales, de lo contrario sólo se reforzará el círculo vicioso de la informalidad.

Como se puede apreciar la riqueza instrumental es amplia y permite regular el mercado de suelo para lograr los efectos que se deseen. Muchos de los instrumentos existen en el cuerpo legislativo de varios países y son aplicados en algunos casos con firmeza en otros con mucha timidez, tanta que no regulan el mercado. Es difícil encontrar países que no tengan un herramental importante o que al menos tengan los principios en su legislación para poder desarrollarlo. En otros existen muy desarrollados pero no se aplican. A lo largo de la construcción de las instituciones de esos países debió imperar la conciencia de que se debe regular el suelo urbano; como explicar sino que se hayan colado principios y mecanismos de protección de las ciudades frente al riesgo de un mercado de suelo sin control. Cuando los instrumentos existen y no se ponen en práctica, debe cuestionarse de manera conciente a quien beneficia que no se pongan en práctica; no es difícil encontrar que domina el interés de los pocos que gozan del privilegio de controlar buenas localizaciones escasas dentro de la ciudad.

## Bibliografía

---

- Bonilla, Liliana y Juber Galeano 2000. *La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia. Estudio de caso: Desepez, Cali*. Reporte de investigación, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.  
[http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/733\\_bonilla\\_galeano\\_00.pdf](http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/733_bonilla_galeano_00.pdf)
- Borrero, Oscar y Carlos Morales Schechinger 2007. "Impacts of regulations on undeveloped land prices: A case study of Bogotá" en *Land Lines* vol 19-4 octubre. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.
- Calderón Cockburn, Julio 2002. "El Misterio del Crédito" en *Land Lines* vol 14-2 abril. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.
- Camagni, Roberto 2005. "El principio de accesibilidad (o de la competencia espacial)" en Roberto Camagni *Economía Urbana*, cap 2. Antoni Bosch Editor, Barcelona, España.
- Camagni, Roberto 2005. "La renta del suelo urbano" en Roberto Camagni *Economía Urbana*, cap 6. Antoni Bosch Editor, Barcelona, España.
- Eckert, Joseph ed.1990. "Valuación de la tierra" en *Tasación de la propiedad y administración de la evaluación*. Asociación Internacional de Oficiales de la Evaluación, Chicago, EUA.
- Fernandes, Edésio 2002. "La influencia del Misterio del Capital de Hernando de Soto" en *Land Lines* vol 14-1 enero. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.
- Hong, Yu-Hung y Steven C. Bourassa 2003. "¿Por qué los arrendamientos públicos? Cuestiones y conceptos" en Bourassa, Steven C. y Yu-Hung Hong. ed. *Leasing Public Land*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.
- Jaramillo, Samuel 2003. *Los fundamentos económicos de la "participación en plusvalías"* mimeo. CIDE Universidad de los Andes y el Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá, Colombia y Cambridge, EUA.

- Maldonado Copello, María Mercedes 2004. "La propiedad en la Constitución colombiana de 1991. Superando la tradición del Código Civil" en Jaime Arocha com. *Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en África y América Latina*. pp. 347-363. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, Bogotá, Colombia.
- Maldonado Copello, María Mercedes 2007. "¿Es posible anticiparse a la urbanización informal?: Reflexiones a partir de la Operación Urbanística Nuevo Usme, Bogotá, y del Macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira (Colombia)" en Adriana Larangueira, ed. *Regularización de Asentamiento Informales en América Latina*, 324-343. CD Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.
- Maldonado Copello, María Mercedes y Martim O. Smolka 2003. "Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Colombia" en *Land Lines* vol 15-3 julio. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.
- Morales-Schechinger, Carlos 2004 Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías en *Cuarto Seminario Internacional: Innovando los procesos de acceso al suelo*. Julio 2004. CD-ROM Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, Lincoln Institute of Land Policy, México.
- Nora Clichevsky ed. 2002. *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.
- Smolka, Martim O. 2002 "Regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema" en CD-ROM *Curso profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano*. Noviembre 2002. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.
- Smolka, Martim O. 2003. "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra" en *Land Lines*, Enero vol 15-1. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.
- Smolka, Martim O. y Francisco Sabatini 2000. "El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile" en *Land Lines* vol. 12-1 enero. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.
- Smolka, Martim O. y David Amborski 2000. *Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.  
[http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/709\\_Smolka%20Amborski%20web%20paper.DOC](http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/709_Smolka%20Amborski%20web%20paper.DOC)
- Smolka, Martim O. y Fernanda Furtado 2001. "Recuperación de Plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?" en Martim Smolka y Fernanda Furtado eds. *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy. Santiago de Chile y Cambridge, EUA.