

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-C/64

MARCO TEORICO PARA UN ESTUDIO DEL MERCADO DE SUELOS EN EL AREA
METROPOLITANA DE SANTIAGO ★/

CIDU-IPU

★/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, corresponde a los puntos 1 a 9 de Mercado de tierras. Área Metropolitana de Santiago. Vol. IV, 5a. parte. Informe Final Publicación Nº 179, Santiago de Chile, agosto 1981.

MARCO TEORICO PARA UN ESTUDIO DEL MERCADO DE SUELOS EN EL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO.

El desarrollo teórico en torno a la problemática del valor y la renta del suelo tiene su origen en los economistas clásicos J. von Thünen (Hall, P., 1966) y D. Ricardo (S raffa, P. (ed) 1959). Estos hacen referencia exclusivamente a la cuestión agrícola, interesándose principalmente en los problemas de organización espacial de la producción y de la distribución de esta parte de la renta nacional. El desarrollo teórico del valor y la renta del suelo urbano no ha tenido el mismo grado de avances debido a la mayor complejidad del problema en áreas metropolitanas. A pesar de lo anterior, en este informe se intentará entregar una síntesis de algunas consideraciones teóricas que, en buena medida, han podido ser verificadas en este estudio.

1. J. von Thünen y su aporte a la discusión de la renta agrícola.

Para von Thünen el problema central es la vinculación de tres cuestiones básicas: los costos de transporte, los niveles de renta y la organización espacial de la producción bajo condiciones competitivas. Del análisis de von Thünen se desprenden tres conclusiones teóricas de gran importancia:

1º que la renta del suelo agrícola surge de un proceso competitivo por los usuarios del suelo (agricultores) y que su nivel dice relación directa con los costos de transporte que economiza el productor debido a su cercanía al mercado, es decir, con la distancia a un centro de intercambio.

2º que la renta no afecta el precio de intercambio de los productos agropecuarios, debido a que se trata simplemente de una economía en los costos de transporte que se produce en los terrenos más cercanos al mercado, la que es en definitiva captada por el propietario dado el proceso competitivo que se produce entre los agricultores.

3º que el proceso competitivo genera una asignación óptima de los cultivos en el espacio, minimizando el total de recursos a ser destinado a la función transporte.

2. La Renta Agrícola Diferencial de D. Ricardo.

El análisis de D. Ricardo no le otorga mayor importancia al problema locacional ya que centra su atención en la conceptualización de la renta y sus efectos distributivos. Su análisis se desarrolla bajo un supuesto de aumentos de población que acarrearían una demanda creciente de suelos para la producción de alimentos, lo que a su vez haría que la explotación agrícola se extendiera desde los suelos de mayor fertilidad hacia los de menor fertilidad. La dinámica competitiva determina, bajo estas circunstancias y con igual intensidad de uso de otros factores, que los costos de producción de los suelos marginales (menos fértiles) son los que que determinan el precio de equilibrio en el mercado de bienes. De esta manera, siendo los costos de producción inferiores en los suelos "intra-marginales" (de mayor fertilidad), se genera un excedente que es en definitiva captado por los propietarios y conceptualizado como renta (Renta Diferencial Tipo I).

Mientras D. Ricardo y von Thünen separan nítidamente las exigencias de pago a otros factores productivos empleados en la producción agrícola, D. Ricardo avanza aún más en este campo, estudiando la renta adicional que podrían generar los suelos más fértiles como consecuencia de una mayor intensidad en su uso. (Renta Diferencial tipo II). La principal conclusión que se desprende del análisis de D. Ricardo es que, debido a que la fertilidad del suelo es un don de la naturaleza, el grupo social de los propietarios agrícolas acapara una fracción de la renta nacional sin que haya mediado esfuerzo productivo alguno.

También conviene destacar las consideraciones sobre la situación de monopolio que presenta la propiedad de la tierra en los planteamientos de A. Smith, J. S. Mill y K. Marx, y las ventajas locacionales, dadas por externalidades, en el análisis de A. Marshall (Todaro, R. 1978). Resulta interesante constatar que este último autor también comparte la noción del carácter residual de la renta agrícola. (Marshall, A., 1916; Worcester, D. A., 1946). Posteriormente, en la teoría neoclásica, el análisis de la renta tiene relevancia fundamentalmente en cuanto a la temática de la asignación de recursos. El problema planteado por los clásicos desaparece bajo la teoría neoclásica en función del análisis marginalista del aporte de los factores al proceso productivo. En adelante se omite sistemáticamente el carácter residual de la renta, confundiendo la necesidad de contar con un precio de escasez de los recursos para su correcta asignación a la producción, con los problemas distributivos que plantean los autores clásicos.

3. Relación entre renta y valor de suelo urbano.

Previo a una discusión pormenorizada acerca de las particularidades del mercado de suelo urbano, convendría explicitar algunas nociones sobre la relación valor — renta.

En primer lugar, no se trata de un bien de consumo que se usa y desgasta en un breve período de tiempo, sino que de un activo de carácter indestructible y, por lo tanto, de duración indefinida. Si este es el caso y, por lo tanto, puede esperarse un flujo de ingresos proveniente de su uso o arrendamiento, entonces el valor queda definido por el flujo actualizado de renta neta esperado. 1/

El flujo de renta futura varía en función de las expectativas, las que están vinculadas a la situación económica general, la perspectiva de desarrollo urbano y también del grado de conocimiento que se tenga del mercado. Por otra parte, la tasa de actualización para los particulares se define obviamente por el costo alternativo de los recursos a invertir en suelo y por lo tanto, evidentemente no es igual para todos los inversionistas.

Este enfoque permite incorporar explícitamente las expectativas y, por lo tanto, hacer un análisis de las particularidades del fenómeno especulativo. También permite estudiar los efectos de la política pública, especialmente en lo que se refiere a los elementos tributarios. (Impuesto a la propiedad, a la renta, a las ganancias de capital, etc.).

1/ El valor de suelo definí, por lo tanto, el valor de una localización, de las economías externas que es posible captar y, por lo tanto, la rentabilidad en el uso óptimo permitido.

4. Aplicación de los conceptos clásicos de la renta agrícola a la cuestión urbana.

El estudio de la renta y los valores de suelo urbano tiene una estrecha relación con los planteamientos conceptuales clásicos relativos a la renta agrícola. Aquí, tal como en el caso agrícola, el problema puede ser dividido analíticamente en dos aspectos que están íntimamente vinculados: a) la cuestión relativa al uso del suelo, es decir, la adecuación de actividades en el espacio urbano y su vinculación con b) la renta del suelo urbano y los valores de suelo, que también abarca el área conceptual derivada del crecimiento urbano, que dice relación con los problemas dinámicos de valorización de suelo y la especulación.

Los esfuerzos por trasladar o adecuar los conceptos clásicos de la renta agrícola a la situación urbana han sido relativamente infructuosos. Los modelos ideales que se han desarrollado distan mucho de la realidad de los fenómenos urbanos y su capacidad explicativa es limitada (Alonso, W., 1972).

Al respecto, existe consenso en considerar que los desarrollos más recientes relativos al problema del suelo urbano son parciales e incompletos ya que carecen de una referencia teórica más general y comprehensiva que integre una cantidad de aspectos relevantes, aun en forma simplificada.

Tal vez la mayor dificultad teórica deriva del hecho de que el mercado de suelo es una especie de "pivote" en torno al cual se articulan en forma compleja las diferentes facetas del fenómeno urbano.

No resulta difícil concebir la hipótesis de que el mercado de suelo interactúa con las demás variables urbanas, es decir, determina y es determinado simultáneamente.^{2/}

Lo anterior implica que para poder desarrollar a fondo una teoría de la renta urbana sería necesario incorporar un extenso conjunto de fenómenos en una visión global que fuera capaz de abarcar simultáneamente los fenómenos de espacio y sociedad.

El suelo urbano forma parte del conjunto de bienes que se transan en la economía y, por lo tanto, su precio está sujeto a la evolución general de la economía y su expresión espacial y, por lo tanto, a la fluctuación de las variables macroeconómicas. Esto resulta aún más claro si se considera que en ámbito urbano la demanda de suelo es una demanda derivada y por lo tanto, sujeta a las condiciones que afectan a las actividades que lo requieren. Por esta vía de análisis puede explicarse la relevancia que tiene respecto al mercado de suelos tanto el modelo económico que se aplique, como los factores histórico-espaciales expresados en la herencia de una estructura física-funcional, económica y social de la ciudad (CIDU-IPU, 1979, 1ª etapa, pág. 9)

Esta vinculación con el resto del sistema económico también se expresa nítidamente a través de la demanda de suelos con propósitos de acumulación (a nivel de agentes indi-

2/ Así, por ejemplo, los valores de suelo generan segregación socio-espacial en el ámbito urbano, y este fenómeno actúa simultáneamente sobre los valores de suelo (CIDU-IPU, 1979, 3ª etapa)

viduales), protección contra la inflación y/o especulación.^{3/} Porque las alzas continuas en términos reales en los valores de suelo y las condiciones tributarias con que se lo trata en algunos países ofrecen, en el mercado de-suelo, una interesante opción frente a otras alternativas de acumulación de corto, mediano y largo plazo

A pesar de las restricciones planteadas, se intentará elaborar una síntesis de los elementos teóricos más relevantes que han servido como referencia básica para este estudio .

5. Accesibilidad y centralidad.

Tomando como referencia a los clásicos tanto como a los autores más modernos (Alcaly, R.E., 1976; Alonso, W., 1972; Goldberg, M. A. 1962; Mohring, H., 1961; Soot, S., 1974; Waldo, R.D., 1974) es indudable que la accesibilidad a los lugares centrales pareciera jugar un rol importante en la determinación de los valores de suelo. La existencia de gradientes de valores de suelo desde un área central hacia la periferia urbana es un hecho confirmado e indiscutido. Por cierto, este fenómeno dista mucho de ser una cuestión regular y mecánica como pudiera desprenderse de formulaciones abstractas bajo condiciones ideales.

Sin embargo, esta variable accesibilidad, que explica parcialmente las gradientes del precio del suelo está condicionada por la controversia, aún no resuelta, acerca de la valoración, en términos de costos de oportunidad, de los tiempos de viaje (Escobar, L., 1976; Escudero, J. y Escobar, L., 1978; Universidad Católica y ODEPLAN, 1979)^{4/}.

Por otra parte, considerando el sinnúmero de externalidades que se producen en las áreas urbanas (Richardson, H., 1971), la noción de "centralidad" pareciera tener, complementariamente a la accesibilidad, una gran importancia en la explicación de los altos valores suelo en ciertos espacios de la ciudad. Esta noción se refiere a las áreas o espacios sujetos a una gran confluencia de vías y medios de transporte, lo que en definitiva se traduce en una gran confluencia de personas. (Barry, B., 1971). La existencia de estas externalidades parece ser tan crítica para la viabilidad de ciertas actividades que la competencia por estos espacios genera grandes diferencias de valor en distancias relativamente muy pequeñas (1 a 3 cuadras) (CIDU-IPU, 1979, 3a. etapa, 103 - 152).

En la medida que la renta del suelo urbano tiene, en los ahorros en el costo de transporte, una explicación de carácter parcial, la conclusión de que la renta es un excedente que no afecta al precio de los productos que tienen como insumo el suelo urbano, deja de ser cuestión obvia.

Haciendo una analogía con el planteamiento de D. Ricardo en cuanto a una dotación escasa de suelos con "fertilidades" diferenciales, y constatando que existen demandas diferenciales en función de la "productividad" del suelo condicionadas por las preferen-

3/ Haciendo un paralelo entre la demanda creciente de alimentos en el planteamiento de D. Ricardo, en este caso el proceso de urbanización también lleva a una demanda creciente de suelos urbanos, lo que explica parcialmente las alzas en los valores de terrenos.

4/ Los resultados del estudio (CIDU-IPU, 1979, 2ª. etapa, plano anexo N° 10) indican que las gradientes tienen distinto comportamiento según la dirección que se tome a partir del centro del A.M.S. Esta situación se explicaría en función de la estructura social del A.M.S. (Trivelli, P., 1980).

cias locacionales de las diferentes actividades urbanas, se podría explicar las diferencias de valor en términos de un proceso competitivo por el uso del suelo. La dinámica competitiva llevaría, entonces, a un uso preferencial de las mejores localizaciones (las más "fértil"), donde las actividades más rentables (y/o más sensibles a la localización central) desplazarían a las demás hacia localizaciones relativamente periféricas. (Barry, B., 1971).

Se generaría de esta manera una gradiente de valores, donde, a consecuencia de la racionalidad económica de los agentes, los suelos urbanos de mayor valor (fertilidad) serían utilizados con mayor intensidad.

Por otra parte los propietarios podrían captar, a través de la renta, las externalidades de las cuales se sirven las diversas actividades. Este no tendría necesariamente un carácter residual en su totalidad, si se considera los requisitos de centralidad planteados para el funcionamiento de ciertas actividades.

En todo caso la estructura espacial de la renta sólo se determina teóricamente, una vez que esté en equilibrio todo el sistema urbano, porque conviene recordar que la renta también define la localización de actividades, en un proceso de interacción simultáneo

6. Demandas locacionales.

Un elemento de juicio adicional a los ya mencionados, que fue tratado parcialmente, es la existencia de una gran cantidad de diferentes actividades que tienen variadas tendencias locacionales, las que ejercen presión de demanda sobre diferentes puntos del espacio. La necesidad de contar con espacios que cumplan con diferentes características y la generación de externalidades requieren en este caso optar por una de dos aproximaciones teóricas: 1º la definición de un modelo global iterativo de determinación simultánea de localizaciones alternativas o 2º el desarrollo de un análisis histórico a partir del cual se toman como dadas una serie de condiciones del espacio urbano para determinar las preferencias localizacionales de las diferentes actividades. Resulta evidente que ambas aproximaciones no son excluyentes, sino que reflejan requisitos diferentes en la investigación sobre el mercado de suelo.

En todo caso, el aspecto más importante es el efecto estructurador de ciertas actividades en términos de las externalidades que generan para el resto. Estos fenómenos repercuten directamente en el mercado de suelo y en muchos casos tienden a reproducir y ampliar los fenómenos que generan. Una consideración especial en esta materia merece la localización residencial

7. Estructura social—residencial urbana.

La estructura socio—económica espacial en el ámbito urbano, medida en términos de la actividad residencial, ha demostrado tener una gran importancia en la determinación de los niveles y la estructura de valores de suelo. Esta no sólo genera efectos directos sino que también indirectos a través de los efectos locacionales que genera sobre otras actividades o agentes económicos e institucionales que se desenvuelven o se manifiestan en el

ámbito urbano.

En esta materia, el fenómeno de mayor trascendencia en términos del mercado de suelos es la segregación residencial según estratos socio—económicos. (Trivelli, P., 1980). El mercado de suelos es causa y efecto de dicha segregación. Así, por ejemplo, la localización segregada de los estratos muy bajos en los "peores suelos" tiende a mantener los valores de suelo en un bajo nivel, por la vía de las externalidades que se generan, lo cual atrae a los iguales, en vista de que no tienen opciones mejores. Más aún, esta vía tal vez sea una alternativa interesante, sino la única para encontrar un lugar en que vivir. Obviamente en estas áreas "marginales" el equipamiento es muy precario, dado el escaso poder adquisitivo que se genera. ^{5/}

En el otro extremo, los estratos altos también se segregan, y los valores de suelo, junto con otros mecanismos, constituyen una importante barrera para la entrada de otros estratos. En este caso la atracción que presenta para la localización de muchos servicios resulta evidente, con lo que se refuerza las características del espacio en cuestión. (CIDU—IPU, 3ª. etapa, págs. 7—19—103—152).

Por otra parte, la relativa rigidez que existiría al cambio en la estructura social urbana lleva a la generación de espacios con una dinámica diferencial en los valores de suelo urbanizable y a la creación de "barreras socio—espaciales" que limitan las opciones de los diferentes estratos.

Los diferentes requisitos locacionales de los estratos hacen que mientras para algunos la localización de ciertas actividades sea indeseable, para otros esta resulta ampliamente ventajosa. De ahí la imposibilidad de desarrollar un análisis más detallado sin entrar a estudiar situaciones concretas.

Finalmente conviene aclarar que el fenómeno especulativo con los suelos urbanos se da a nivel de todos los estratos, a diferentes escalas, con diferentes modalidades en la organización del mercado, pero siempre con tasas de ganancias muy altas. (CIDU—IPU, 1979, 3ª. etapa, 2º tomo).

8. Intervención pública y mercado de suelos.

Hasta este punto, se ha supuesto una operatoria del mercado de suelos sin intervención del sector público. Resulta imprescindible incorporar esta perspectiva de análisis ya que indudablemente afecta directa e indirectamente la operatoria de dicho mercado.

Esta no es una cuestión independiente y autónoma. Los valores de suelo se ven afectados por la interacción dinámica de los sectores público y privado. No siempre es posible aclarar si es la dinámica privada la que condiciona y orienta el gasto público en el ámbito urbano y la normatividad correspondiente, o si, por el contrario, la dinámica pública esta-

^{5/} Los mecanismos de segregación se refuerzan y se reproducen a través de múltiples mecanismos, como se verá más adelante.

blece las bases para el desarrollo de la iniciativa privada.

La respuesta a esta interrogante no puede ser tajante y definitiva en uno u otro sentido. El mercado de suelos es un mercado fraccionado según las necesidades de localización de las diferentes actividades y estratos sociales, donde el grado de sustituibilidad no siempre parece ser muy amplio. La existencia de estos submercados implica la existencia de presiones al sector público desde diferentes perspectivas y necesidades y su concreción espacial establece fuertes rigideces y barreras en las alternativas reales de localización.

Existe hoy una amplia gama de expresiones de la intervención pública, tanto en el plano normativo—institucional, como en materia económica. (CIDU—IPU, 1980, 4ª. etapa).

8.1. El límite urbano.

Aunque constituye parte de las normas urbanas, este mecanismo merece mención aparte. El solo establecimiento del límite urbano, acota la oferta potencial de suelos, ya que sólo confiere a estos un carácter urbano en términos legales. Se genera a través de este mecanismo un efecto cierto sobre los valores de suelo en la medida que esta constituya una restricción efectiva al desarrollo urbano, especialmente cuando hay expectativas de crecimiento en extensión. Al respecto cabe destacar que cuando el límite establece una severa restricción en la oferta de suelos legalmente urbanizables, el mercado de "suelo urbano" en su expresión especulativa, trasciende los límites legales. (CIDU—IPU, 1979, 3ª. etapa).

Cuando el límite urbano establece una amplia oferta potencial de suelos la restricción a la oferta de suelos urbanos proviene de la existencia de una dotación mínima de infraestructura que permita un uso efectivo de carácter urbano.

Una definición de estándares relativamente exigentes en esta materia, sumada al hecho de que los particulares aportan, por lo general, una fracción del financiamiento de estas obras y el sector público cuenta con una disponibilidad restringida de recursos, llevan a una situación de déficit permanente de suelo urbanizado, lo cual alienta las alzas de precio y estimula la especulación, especialmente cuando la planificación pública en esta materia (cantidad, localización y secuencia espacial de las inversiones) no opera con eficiencia. (CIDU—IPU, 1979, 1ª etapa, págs. 10—11)

8.2. Normas públicas relativas al ámbito urbano.

En el mismo ámbito de la normatividad pública se hallan los Planes Metropolitanos o Intercomunales, los Planes Reguladores y sus respectivas ordenanzas, y en general leyes de construcción y urbanismo. Estas normas legales restringen el uso de suelo urbano y condicionan una gran cantidad de aspectos (uso, tamaño de subdivisión predial, espacio construable, altura de edificación, etc.), acotando de esta manera el funcionamiento del mercado de suelos.

Estas restricciones no siempre se traducen en limitaciones efectivas en la medida que los

requerimientos de los particulares estén dentro de las normas legales. Sin embargo, cuando generan una restricción real y efectiva, se altera el funcionamiento de mercado y se afecta la asignación de recursos, creando por ejemplo situaciones de monopolio que normalmente se traducen en alzas en los precios de suelo.

Pero existe en esta materia otro importante conjunto de normas: las de carácter tributario. Entre otras se puede identificar impuestos a los bienes raíces, a los sitios eriazos, a las ganancias de capital o valorización del suelo y también todo el esquema de financiamiento municipal. Sus efectos sobre el mercado de suelo dependen de los objetivos de política con que se los aplique y también de los términos concretos en los que se implementan. (CIDU-IPU, 1980, 4ª. etapa, pág. 27-158).

La estructura de financiamiento municipal requiere consideración aparte, pues normalmente se sustenta en un esquema tributario parejo para todas las municipalidades. Por lo tanto, los resultados dependen de las características propias de cada comuna (Trivelli, P., 1971). Se generan así grandes diferencias de ingresos que se traducen en la calidad y cantidad de los servicios que se prestan. Esta situación genera un proceso de causalidad circular con el mercado de suelos y con la estructura social urbana.

8.3. La inversión y el gasto público en áreas urbanas.

Si a las decisiones públicas más amplias sobre uso del suelo, se añade la dinámica del sector público en materia de servicios, inversiones en vivienda, infraestructura y equipamiento, se tiene un elemento de juicio adicional para entender la dinámica del mercado de suelo, especialmente en términos de las externalidades que se generarán para propietarios, inversionistas y especuladores.

Uno de los efectos más importantes en esta materia es la definición de la oferta de suelos urbanizados, en la medida que las principales obras de urbanización son tradicionalmente de responsabilidad del Estado. Pero no sólo se determina la oferta efectiva de suelos urbanos sino que también la orientación espacial y temporal del crecimiento. En la medida en que haya escasez de suelos urbanizados como consecuencia de un déficit habitacional, el desarrollo de infraestructura urbana por parte del sector público orienta la especulación y genera importantes ganancias monopólicas a los propietarios de la tierra por la vía de la valorización que producen las inversiones.

Por otra parte, la ejecución de grandes inversiones al interior de las áreas urbanas, junto con lo anterior, valorizan los suelos y definen en buena medida la estructura urbana, en forma directa y a través de los estímulos al sector privado. (CIDU-IPU, 1979, 3ª. etapa)

Algo muy similar ocurre con las inversiones en servicios públicos, a través de los montos invertidos y su localización, pero también en lo que se refiere a los presupuestos de operación que se asignan. Estos van moldeando las características del habitat, lo que afecta directamente los valores del suelo. La relevancia de esta materia en la valorización del suelo se hace mucho más evidente cuando su expresión espacial no es homogénea. La concen-

tración de estas inversiones en algunas áreas encuentra una alta correlación con la evolución en los valores de suelo.

Finalmente, también conviene mencionar la importancia de la política de vivienda pública, (Cariola, C., et. al., 1969) que, orientada a los sectores de menores ingresos, tienden a reforzar la segregación socio-espacial, con el consecuente impacto diferencial sobre los valores y el mercado de suelos residencial, al conformar vastas áreas homogéneas de estratos bajos y muy bajos.

Se perfila, así, la hipótesis de que el impacto provocado por la gestión pública es diferencial según áreas geográficas, condicionando no sólo la estructura urbana y el mercado de suelos sino que, además, su dinámica de crecimiento.

9. Imperfecciones propias del mercado de suelo urbano.

Además de todas las distorsiones que acarrea el sector público en la operatoria del mercado, existen una cantidad de supuestos de competencia que en este caso normalmente no se cumplen y que llevan a poner en duda la eficiencia que pudiera tener este mecanismo, operando libremente en la asignación de recursos.

9.1. Discriminación de suelos.

Uno de los requisitos básicos para el funcionamiento competitivo de un mercado en condiciones ideales es la homogeneidad del bien en cuestión. En el caso del suelo urbano resulta obvio que no existe un mercado, sino que un mercado segmentado. Esto se debe no sólo a que las diferentes actividades requieren suelos con diferentes características, sino que además, a la intervención pública que afecta diferencialmente las propiedades del suelo urbano a través de normas, inversiones, servicios y la estructuración social que generan las políticas de vivienda.

A esta realidad habría que agregar la dinámica del sector privado, que ciertamente afecta en forma diferencial las características de la propiedad territorial urbana, no sólo por la modalidad de implantación de las diferentes actividades productivas en el espacio urbano, sino que también por la configuración bien definida de la estructura social residencial en el área metropolitana.

Esta situación permite dejar en claro que el valor del suelo dice poca relación con sus características intrínsecas, excepto cuando hay importantes accidentes topográficos o geológicos etc., y que este se determina en función de las características de la situación de las áreas circundantes más próximas, como de su inserción respecto del área metropolitana. Esta circunstancia es aprovechada por los intermediarios que realizando las diferencias pueden obtener un mayor margen de ganancia.

9.2. Transparencia del mercado.

El nivel de conocimiento que los ciudadanos en general pudieran tener sobre el mercado

de suelo urbano es normalmente bajo. Esto se debe a la carencia de fuentes de información "barata" y completa y al hecho de que, por lo general, las personas no realizan estas transacciones con frecuencia.

Pero no sólo es difícil obtener información para un particular, sino que además es caro en términos del tiempo requerido y los recursos necesarios. ^{6/}

Si bien es difícil conocer lo que sucede en un momento en el tiempo, es mucho más difícil aún obtener información más general acerca del mercado, como por ejemplo, en cuanto a las tendencias y volúmenes de demanda y su orientación espacial y de los factores que afecten estas tendencias. Toda esta información parecería obviamente necesaria para tomar una decisión racional y efectuar una transacción acertada.

9.3. Concurrencia en el mercado.

La concentración de la propiedad del suelo urbano o el de áreas proximales en manos de un número reducido de propietarios también puede dar origen a situaciones monopólicas que se traducen en alzas en los valores del suelo. Dadas las particularidades del mercado de suelo urbano y su carácter muchas veces "local" (como consecuencia de los requisitos locacionales de los diferentes agentes urbanos), no es necesario que dicho control de las propiedades se refiera a grandes extensiones de terreno. El elemento clave reside muchas veces en las características particulares de los suelos en diferentes áreas del espacio urbano y el bajo grado de sustituibilidad locacional de ciertas actividades.

Esta circunstancia puede concretarse en muchas expresiones particulares, entre las que se cuenta la de los "lugares centrales", las áreas de localización residencial más exclusivas, la retención de suelos ("hold-outs"), el crecimiento urbano discontinuo, etc. Estos fenómenos provocan distorsiones en los precios del suelo y también en el desarrollo urbano. (Archer, R. W., 1973; Berry, B., 1971; Clawson, M., 1962; Člichevsky, N., 1975; Council on Environmental Quality, 1975; Gayler, H.J., 1970; Naciones Unidas, 1973, b y c).

9.4. La movilidad espacial de los factores productivos.

Otra limitante a la asignación óptima de recursos es el alto grado de rigidez que se da en la movilidad espacial de algunos factores, es decir, en la capacidad de adaptación que existe en la combinación entre el factor tierra y el capital, básicamente bajo su expresión de estructura física constructiva.

Considérese, por ejemplo, las dificultades que se presentan en la operatoria del mercado para desencadenar procesos de renovación y/o remodelación urbana. Estas dicen relación con las fuertes externalidades que se generaran. El mercado da las señales adecuadas, pero en la medida que la propiedad está muy fraccionada o no haya una acción de conjunto, a ningún propietario individual le conviene ser el primero en tomar la iniciativa,

6/ Los intermediarios cuentan normalmente con un importante stock de información, pero esta no es sistemática y su utilización por parte de un demandante de suelo implica en la mayoría de los casos un importante gasto en tiempo y dinero.

pues genera economías externas para sus vecinos pero no se beneficia de las externalidades que generarán estas últimas. Esta situación reafirma el planteamiento de que el valor de un predio está fuertemente afectado por las características del área circundante y su relación con el ámbito metropolitano en general.

Por otra parte, la dinámica social que acarrea el deterioro urbano refuerza la noción de que es necesario contar con grandes espacios en los proyectos de remodelación y/o renovación para que estos sean viables y/o permitan una maximización de la ganancia, al incorporar las externalidades que generan las expresiones parciales de un proyecto de esta naturaleza.

9.5. Las externalidades y la dinámica de los sectores público y privado.

La existencia generalizada de externalidades en el mercado de suelo urbano no sólo dice relación con problemas de eficiencia en la asignación de recursos, su organización espacial, y la posibilidad de llegar a situaciones de equilibrio, sino que también plantea serias interrogantes en términos de equidad en la distribución de los beneficios. (Koopmans, T.J., et. al., 1957; Michan, E.J., 1971; Naciones Unidas, 1976).

El valor de un predio urbano cualquiera, exceptuando su valor agrícola y los costos de urbanización u otras mejoras directamente incorporadas, se explicita exclusivamente como consecuencia de efectos externos: condiciones físicas, sociales y ambientales del barrio o comuna, dotación de vialidad y accesibilidad en general respecto al centro y/o subcentros relevantes, ubicación relativa dentro de la ciudad, etc. Estos son todos elementos que escapan al control del propietario individual, pero que determinan el valor del suelo y su evolución, o más bien, el valor de una localización determinada.

En esta materia afectan tanto las decisiones públicas como las privadas. Tal como ya se mencionó, las normas y las decisiones públicas en materia de inversiones en infraestructura urbana, califican al suelo como tal. Los efectos de valorización que así se generan se reproducen a otra escala con la ejecución de inversiones de carácter intercomunal, cuestión que se refuerza por la realidad del financiamiento municipal.

Otro tanto sucede con la dinámica del sector privado, cuyas decisiones se generan en forma interdependiente con las del sector público. En este caso, son las tendencias locacionales de las actividades privadas (comercio, industria, residencia, etc.) las que con su implantación espacial codeterminan una estructura social, físico-funcional y económico-espacial que se manifiesta directamente en los valores de suelo. ^{7/}

Aunque pueda haber una coincidencia de hecho, conviene separar analíticamente a empresarios y propietarios, pues dada la dinámica del mercado de suelo, son estos últimos los que terminan captando la renta del suelo, beneficiándose así de las externalidades ge-

7/ Una determinación más exacta de los efectos que provocan las diferentes actividades privadas sobre los valores de suelo urbano podría ser estudiada a partir de las teorías de localización de actividades en el ámbito urbano.

neradas por el desarrollo urbano en general.

9.6. La especulación de suelo.

La especulación de suelos urbanos está presente en prácticamente todas las áreas metropolitanas de los países organizados bajo economías de mercado. Este fenómeno provoca serias distorsiones en la operatoria del mercado y por lo tanto en la asignación de recursos a nivel urbano. Es un ejemplo claro de una situación en la cual el interés privado individual lesiona los intereses de la comunidad. (Archer, R.W., 1973; Clawson, M., 1962; Davidson, B.R., 1975; Gayler, H.J., 1970; Graniffo, C., 1975; Linderman, B., 1976; MINVU, 1978a; Naciones Unidas, 1973c, 1976; y Real Estate Research Corp., 1974).

En este caso también se presentan consideraciones de equidad distributiva, porque la ganancia especulativa se genera, sin que haya mediado esfuerzo productivo alguno, sobre la base de la captación de externalidades provocadas por el desarrollo urbano.

La especulación en el mercado de suelo urbano difiere de las características con que se define este fenómeno en otros mercados, debido a las propiedades que tiene el suelo, como también por la necesidad de incorporar la variable espacial (CIDU-IPU, 1980, 4ª. etapa: Smith, L.R., 1976). Entre estas diferencias se cuenta la longitud del ciclo, la modificación del bien como consecuencia de la especulación y el hecho de que los efectos perniciosos que se provocan subsistan por prolongados períodos de tiempo y trastornan una eficiente asignación de recursos.

El fenómeno especulativo se detecta con especial nitidez en la periferia urbana, donde los valores de uso agrícola están muy por sobre lo que razonablemente podría ser el valor actualizado de las rentas netas esperadas por esa actividad. Las alzas especulativas de los valores de suelo también se registran en el espacio intraurbano, especialmente como consecuencia de modificaciones en las normas urbanas, la ejecución de obras de infraestructura de carácter metropolitano, la dinámica de concentración espacial de actividades productivas, etc.

Finalmente, a la luz de los antecedentes expuestos, se puede concluir que: "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. . . La justicia social, la renovación urbana y el desarrollo, el suministro de viviendas decentes y de condiciones saludables para las personas sólo podrá lograrse si la tierra se usa en interés de la sociedad en su totalidad". (Naciones Unidas, 1976, pág. 64).