El problema del suelo urbano

2022838 - Introducción al gobierno urbano
Lecturas de apoyo
P. Bromberg

EL SUELO ES UNA MERCANCÍA RARA

En el capítulo anterior dedicamos algunos renglones al extraño tema del suelo. Al describir las interacciones urbanas, apareció un actor muy particular, el dueño del suelo, propietario de un activo que no se produce, sino que está ahí. Cuando mencionamos el *dominio eminente*, esa facultad que tiene el aparato de Estado de expropiar propiedad privada, siendo el caso más importante el del suelo, señalamos que dada la universalidad de esta condición del Estado, el asunto se remite al valor de la indemnización.

Cuando una mercancía es producida, se puede estimar el precio al que se puede vender de la siguiente manera: nadie, o solo bajo circunstancias especiales, la producirá si el precio de venta está por debajo del costo de producción (considerando todos los costos) más una ganancia aceptable. Una ganancia aceptable sería por lo menos un depósito a interés con muy poco riesgo (lo que quiere decir bajo interés), o por lo menos, una rentabilidad promedio del capital[1].

Como el suelo no es producido, no tiene precio de producción[2]. ¿Cómo se predice el precio? Se puede vincular el precio del suelo a la renta que este produce. Un propietario tiene una finca, en la cual tiene unas vaquitas. El máximo número de vaquitas sostenible por el suelo en ganadería extensiva. Eso le genera una renta R es decir unos ingresos mensuales. Usted decide vender la tierra y las vaquitas (si vende solo la tierra está metido en un lío con las vaquitas), la vendería a un precio que le permitiera tomar ese dinero, ponerlo a interés en un banco seguro, de manera que obtenga lo mismo por ese dinero que lo que obtiene por las vaquitas. Pero como la moneda se infla, usted le subirá al precio de manera que se proteja contra la inflación, porque usted tiene el supuesto, que se verifica bastante bien, de que la tierra no pierde valor; como mínimo, se sostiene con el tiempo.

Ya tenemos una primera aproximación: el precio del suelo depende de la renta que se puede obtener de él. Pero vayan ustedes a una finquita en la Sabana de Bogotá, que no produce nada; sólo posee la casa de una cuidandera y sus hijos (madre cabeza de familia), su sementera, su vaquita y sus gallinas. Pregunte por su dueño. Consígalo y ofrézcale pagarle basado en la renta que produce la vaquita y las gallinas[3]. Por supuesto, le dirá que no. ¿Por qué? El propietario está esperando.

---

[1] Ese no será el precio de venta, pues el precio depende también de las elecciones del consumidor, que son variables y dan origen a una curva de demanda asociada al precio.

[2] Insistimos en lo mencionado en el capítulo anterior: las *mejoras* sí se pueden cuantificar. Si el propietario construyó una barrera para impedir que un río adjunto la inundara, el costo de esa infraestructura sí se puede cuantificar, porque sí es producida.

[3] La finca no solo no tiene renta, sino tiene una renta negativa. El propietario está pagándole a alguien para que la cuide, y le pagará a un abogado para que lo proteja de avivatos que reclaman que sus títulos de propiedad no son legítimos. Tendrá que pagar además algún impuesto, bajito. Esta historia es real, y se da a todo lo largo y ancho de la sabana de Bogotá e incluso del valle de Tenza.

Usted se la puede comprar por mucho dinero, si este dinero empata con las expectativas que él tiene de renta en un futuro. Usted le compró le compró las expectativas. Rico para él, pero no para usted. Le tocó el papel del bobito, a menos que las expectativas suyas sean superiores por algo que usted sabe pero él no. Por eso más que esperando, se dice que el propietario está *especulando*. Él está imaginando el momento en el que la **localización** de su terreno lo haga muy apetecible para algún desarrollo urbano o semi-urbano (un club para ricos, por ejemplo) asociado al crecimiento de Bogotá.

Una leyenda que cunde por ahí dice que hay tres cosas importantes para calcular cuál es el precio de un bien raíz, en particular de un terreno: "localización, localización, localización". Esa localización no la produce el propietario. El propietario no hace nada. Se quejará de lo que le cuestan los abogados, pero entonces puede rendirse y dejársela a los que quieren quedarse con ella. Pero el terreno sigue ahí. Ninguno lo produce. La localización la produce… el crecimiento de la ciudad. Se dice que la producimos todos. Los gringos dicen que es producida por la comunidad, así que el mayor que adquiere cuando ya la ciudad hace el lote apetecible, no le pertenece al propietario, sino a la ciudad.

Ahora, supongamos que el aparato de Estado aborda el propietario de la finquita, y en uso de la figura de dominio eminente le pide que lo venda bajo la amenaza de expropiación. El aparato de Estado está comprando tierras para armar un banco de tierras. ¿Debe el aparato de Estado, o sea, todos los habitantes de la ciudad, comprarle la finquita con las expectativas, haciendo el papel de bobo del pueblo?

Veamos un ejemplo de "localización, localización, localización" para el caso de un establecimiento comercial.

¿Qué determina los precios de compraventa o arriendo de un local? Tim Harford (*El economista camuflado. La economía de las pequeñas cosas*. Editorial Planeta, 2006) hace los cálculos del precio de producción de una tasa de café que ofrece Starbucks en Washington DC, en una estación de metro por la que circulan diariamente (y de afán) muchísimas personas de alto poder adquisitivo. Se vende por 2.55 dólares y, contabilizando todos los costos, vale menos de un dólar producirla, incluyendo los insumos, los equipos y el personal que lo prepara y ofrece en la tienda. O sea, ¿por cada taza de café el Sr. Starbucks (no existe) se gana el 150%? No. La mayoría se lo gana, en arriendo, el dueño del local. Lo que junta todo para hacer posible la compraventa de este producto a ese precio, es la localización del establecimiento, y eso lo sabe el propietario del local. Exigirá por el arriendo hasta el punto donde un poquito más y ya no sería rentable la venta de café para Mr. Starbucks. Si éste se niega a pagar el descomunal costo del arriendo, entonces no toma el local, pero lo hará Juan Valdez por un centavo menos. O sea, la rentabilidad de la actividad en ese sitio particular determina el precio del arriendo (y por consiguiente el de venta, si de eso se trata). La rentabilidad que se pueda obtener en el negocio que se establezca en un lugar es el factor determinante del costo de la finca raíz allí. Y, según vimos, aún en las sociedades de mercado, es "el Estado" (las normas municipales-urbanas), quien autoriza los usos. A Starbucks no le sirve el suelo disponible en las afueras de la ciudad. Necesita ese sitio único e irrepetible, que así se convierte en un bien intrínsecamente escaso. La escasez intrínseca es lo que da al suelo su extraña condición como mercancía.

LAS NECESIDADES DE LA CIUDAD CONSUMIDORA: VIVIENDA

Unos breves sobre el merado de vivienda. La demanda por vivienda cambia de manera más o menos lenta la ciudad: su tamaño, su forma, su distribución, sus

transformaciones. La variable clave aquí es la formación de nuevos hogares, un hecho demográfico. Veamos algunos temas demográficos que influyen:

1) Los sectores sociales de altos ingresos tienden a tener menos hijos en las últimas décadas, y menos que los sectores de ingresos bajos. En general, apenas alcanzan la tasa de natalidad que permitiría la autorreproducción de su "subespecie". Sin contar con la emigración, por crecimiento vegetativo en estos sectores de población se formará un hogar por cada hogar existente, a largo plazo; en el corto plazo, donde hay un hogar aparece otro, hasta que se desocupa el primero (QEPD).
2) En el sector popular la formación de hogares es mayor que 1 a 1. Estos hogares ocuparán bien una vivienda, un cuarto dentro de una vivienda, un piso adicional, un "apartamento hechizo" (generalmente, sin conocimiento de las autoridades; se contabiliza cuando llega el censo).
3) El aumento de la tasa de escolaridad propio de ciudades que están aún en fase de transición rural-urbano y la presencia de la mujer en el mercado de trabajo disminuye el número de hijos y por consiguiente la formación de hogares a futuro.
4) Los cambios en las estructuras familiares alteran el número de hogares: si la institución familiar entra en crisis, las familias monoparentales aumentarán la demanda de vivienda.
5) Los espacios para vivienda en la ciudad se transforman. En las ciudades colombianas está terminando la transición de familias grandes que viven en casas a familias más pequeñas que viven en apartamentos. Las casas son ocupadas paulatinamente por oficinas, y en algunos casos son demolidas para dar lugar a edificios. Ejemplo: algo más del 60% de los bogotanos ya viven en lo que llaman propiedad horizontal.
6) Los flujos migratorios influyen de manera importante en la demanda de vivienda, de diferentes maneras y según sectores.

Otros factores intervienen en la demanda de suelo urbano, y en su movilización:

1) Las grandes vías y los sistemas de transporte movilizan la demanda a diferentes sectores de la ciudad.
2) La dinámica económica exigirá suelo para establecimientos de producción, comercio, servicios y oferta cultural.
3) Algunas zonas entran en obsolescencia, y las familias de altos ingresos las abandonan, para dar lugar a espacios ocupados por familias de bajos ingresos.
4) El proceso contrario también se da: zonas que se han deteriorado, en particular las zonas centrales de la ciudad, otrora ocupadas por los sectores de altos ingresos, vuelven a ser demandadas por sus pobladores iniciales, ya que las condiciones urbanísticas (vías, parques, cercanías a sitios de espectáculos y a infraestructura cultural) son buenas. Este proceso se llama *gentrificación*.

Estos factores generan varios nichos de mercado de vivienda (y de suelo para vivienda) y varias formas de movilidad: vivienda en arriendo, compra y venta de vivienda usada, compra de vivienda nueva, ampliación (segundo y terceros pisos para vender y/o arrendar). Por ejemplo, en las familias de ingresos medio altos y altos (estratos 4, 5 y 6), el progreso económico del hogar lo movilizará a cambiar de residencia o pasar de arriendo a compra, dejando a su vez un espacio para que otro tome en arriendo o compra (algunas veces, pocas, incluso abandonando). Actualmente la oferta para este grupo es de vivienda terminada o sobre planos, y tiene su propia lógica, claro está, analizando las actitudes, expectativas y capacidades de los potenciales compradores o arrendatarios. Se construirá vivienda para que consumidores la tomen en arriendo o la compren, bien sea (1) ocupando

lotes vacíos, grandes o pequeños en la ciudad ya urbanizada (es decir, con vías arterias redes accesibles de servicios públicos domiciliarios), (2) demoliendo inmuebles existentes (por ejemplo, casas que se convierten en edificios – redensificación), , expandiéndose en las zonas otrora rurales y recién autorizadas por las normas o, finalmente, aprovechando vías de comunicación y formas de movilidad para trasladarse a municipios vecinos (que se llamarán municipios-dormitorio).

De la misma manera, es el mercado quien determina el precio al que se ofrece, se demanda y se compra una vivienda. Su costo de producción (si incluimos en éste el costo del suelo, aunque el suelo no se produzca) más la ganancia esperada del promotor fijan un límite por debajo del cual no vale la pena el ejercicio de producirla y por tanto no se produce. El costo de producción varía según los materiales y tamaños, que el constructor maneja para amoldarse al nicho de mercado, y no producirá si el nicho específico no tiene interés o capacidad de compra. Si un inventor encuentra la manera de construir a mitad de precio, no trasladará la diferencia como ventaja para el comprador, sino aumentará su ganancia pues, recordemos, es el mercado el que fija el precio de la vivienda.

Los precios en el mercado del bien consumible (locales, bodegas, vivienda) varían según el tamaño de la oferta y la demanda, con el límite inferior que señalamos, por debajo del cual el productor va a la quiebra. Estas variaciones de oferta y demanda originan diferentes tiempos de venta del producto, que puede ir de algunas horas a varios años, y dependen fuertemente de las condiciones del mercado de capital, ya que este bien en general sólo puede adquirirse a través de un crédito.

Y como en el caso del café, esto también lo sabe el propietario del suelo (¡recordar!: suelo = metros cuadrados + localización), y saca provecho de que hay algo de irrepetible en el sitio, aunque no de manera tan dramática como en el caso de ciertos establecimientos comerciales. El piso del precio de la vivienda lo establece la suma:

Ganancia mínima aceptable para el promotor + suelo + costos de producción de la unidad + costos del urbanismo cercano

¿Hay alguna regla para establecer el techo? En efecto. El razonamiento es el siguiente: en general, la vivienda es el bien más relevante y costoso que adquiere la familia. El "status social" de la familia fija los costos de su forma cotidiana de vida: alimentos, vestuario, recreación, estudios… El resto lo empleará la familia para comprar vivienda. Por eso se dice que el precio de la vivienda lo fija el mercado para cada nicho tomando toda la diferencia entre los ingresos de la familia y el costo de su estándar de vida en los otros aspectos.

EL PRECIO DEL SUELO

Para entender los dilemas de gobierno urbano es vital considerar lo que renta el suelo, pues es propia del gobierno municipal la reglamentación sobre lo que se puede construir en cada terreno: cuándo, cuánto, cómo y qué. A diferencia de la vivienda misma, el suelo no cuesta producirlo[4]. Está ahí. Sí cuesta ser propietario: por ejemplo, los especuladores urbanos lo compran, y aguardan el aumento de precios, que se produce sin que el propietario invierta un peso adicional, distinto de pagar el predial.

[4] El suelo habitable sí cuesta producirlo (por ejemplo, protegerlo de inundaciones), pero no el suelo crudo.

El suelo es útil para vivienda si cumple varios requisitos. Primero, adecuada localización. No es el "metro cuadrado" el que vale, sino el "metro cuadrado" localizado aquí o allí. La localización está relacionada con otras condiciones: accesibilidad, vecindario ("distinción", lo hemos llamado), disposición de ciertos equipamientos como establecimientos educativos, servicios públicos domiciliarios. La existencia de todas estas condiciones tiene que ver con el nicho de mercado del grupo social que está dispuesto a vivir en el sitio y por consiguiente con su capacidad de pago. El suelo vale por lo que las normas urbanas – la "planeación del territorio" – establecen que se puede hacer en él. Todo asociado a lo que se puede rentar del suelo Si el terreno está en el desierto, no vale nada por razones evidentes. Si el terreno es rural, vale por lo que puede obtenerse de él en actividades agropecuarias. En una esquina de una zona comercial, por la renta que puede producir el negocio que se establezca ahí, como la venta de café para yuppies.

Ahora, si en un lote rural, del que puede extraerse la renta que producen unas vaquitas convirtiendo pasto en leche puede construirse una casa, el propietario averiguará cuánto cuestan viviendas semejantes en el correspondiente nicho de mercado. Llamemos V_1 al precio de venta de una casa. El propietario del lote también sabe lo que está dispuesto a ganar el promotor por la construcción y venta de esa casa (G_1) y lo que cuesta la construcción en todos sus temas (C_1). De esa manera el propietario del suelo, al que no le ha costado nada producirlo, puede saber cuál es el límite al que puede aspirar en la venta del suelo para una unidad de vivienda (S_1):

$$S_1 = V_1 - G_1 - C_1$$

En palabras: en condiciones de mercado, el precio del suelo es lo que queda al restar la ganancia del promotor y todos los costos de construcción del precio al que se puede vender según el nicho de mercado. El propietario del suelo tendrá claro que si exige más, no hay negocio; y si exige menos, pierde dinero sin razón (si es egresado de la UN, perderá dinero porque le han enseñado que el mercado es una cosa fea, muy fea). Supongamos que frente al lote de este propietario hay un lote parecido, y por consiguiente no se cumple muy bien la condición de irrepetibilidad. El comprador amenaza con comprar el lote vecino si no hay rebaja. "Vaya y pregunte", dirá el vendedor. Y, en efecto, al preguntar al vecino, éste habrá hecho el mismo razonamiento y en general pedirá lo mismo. El vendedor no tiene afán en vender, porque no tiene que redimir costos para seguir produciendo. Así, el mercado de este bien es muy distinto del mercado de calzado. El factor tiempo de este bien producido hace que el vendedor se vea en la obligación de disminuir su precio si la demanda disminuye. El propietario/vendedor/especulador de suelo urbano, si no actúan otros factores como alto impuesto predial sobre lotes que la norma considera urbanizables, o impuesto creciente por tiempo acumulado sin construirlo, sabe que sólo tiene que esperar, y que si espera las condiciones de venta mejorarán.

El gobierno urbano, en uso de su atribución de fijar el límite urbano, de mantener una racionalidad en la distribución de la ciudad, o de conservar un bien común como el paisaje cercano, tiene la vocación de mantener la ciudad compacta. Esta racionalidad colectiva va en contra de los intereses de los propietarios-especuladores de suelo, y puede ir en contra de promotores que tienen vista la posibilidad de una inversión muy rentable en vivienda o en comercio en alguno de estos lotes. Ejercerán presión para liberar las restricciones, argumentando de todo. Dos de esos argumentos se escuchan a menudo. El primero es que los impedimentos de la oficina de planeación no les permiten invertir y generar empleo. El segundo: que al mantener restringida la oferta de suelo, lo que está haciendo la oficina de planeación es subiendo su precio. "Al expandir el límite

urbano se aumentará la oferta de suelo", dirán, "y como ocurre con cualquier otro bien en el mercado, como el calzado, disminuirá su precio". Argumento falaz porque, como hemos acabado de explicar, en el "abecedé" (un poquito más allá del "abecé") se reconoce que esta afirmación no vale en un bien de tipo monopolio (intrínsecamente escaso) y especulativo como el del suelo:

> "Como la oferta de tierra es inelástica, ésta siempre trabajará por lo que se pague por ella. Por esa razón, el valor de la tierra se deriva totalmente del valor del producto, y no viceversa" (Samuelson, Nordhaus: *Economía*, Cap 14)

¿Cobrará más por el suelo si en lugar de construirse allí una vivienda, se construyen diez (apartamentos) para el mismo nicho de mercado, o sea, apartamentos de costo semejante al de una vivienda en el mismo lote? Llamemos V_{10} al precio de venta de cada uno de estos 10 apartamentos, que por simplificar consideramos iguales. Estamos diciendo que $V_{10} = V_1$ (es decir, el comprador estará dispuesto a pagar por uno de los 10 apartamentos lo mismo que por la casa, pues ese es el precio del mercado para una unidad de vivienda en el nicho de mercado correspondiente), y aproximadamente ocurre lo mismo con los otros términos: el promotor espera ganar 10 veces lo que ganaría por una casa… Luego, el precio del mismo lote, pero ahora con autorización para construir diez unidades residenciales, que llamaremos S, es

$$S = 10\ S_1$$

En palabras: el dueño del suelo cobrará 10 veces por él si las normas permiten obtener de este terreno 10 veces más aprovechamiento. ¿Qué hizo el propietario para obtener ese dinero? Nada distinto de especular y quizás tener amigos en la oficina de planeación… comprar y aguardar el cambio de norma, bien de rural a urbano, bien la autorización para aumentar la edificabilidad desde 1 unidad residencial hasta 10, en el mismo espacio. A estos incrementos rentísticos del precio del suelo se les llama **plusvalías.**

> A principios de los años noventa las ciudades colombianas Bogotá y Cali adoptaron reglamentos del uso de la tierra orientados a la expansión de la oferta de tierras para el uso residencial. Bogotá abrió al mercado el acceso a una zona reservada en el medio de la ciudad, llamada "El Salitre", con el propósito de proveer servicios urbanos y establecer normas especiales para garantizar el desarrollo de viviendas para la población de bajos y medianos ingresos. Cali extendió su perímetro urbano para incluir un área de tierras pantanosas conocida como la "Ciudadela Desepaz", la cual necesitaba grandes inversiones en servicios públicos. La administración municipal planeaba suministrar los servicios básicos como incentivo para que su propio departamento de vivienda y los promotores privados construyeran vivienda para grupos de bajos ingresos.
>
> El simple anuncio de que los respectivos concejos estaban a punto de promover desarrollos aumentó significativamente los precios de las tierras. En el caso de Cali, las transacciones registradas en la Ciudadela Desepaz reflejaron aumentos de los precios de más del 300%, aún antes de que el concejo municipal tomara una decisión formal. La tierra pasó rápidamente de manos de un grupo disperso de ganaderos relativamente desconocidos… a manos de especuladores y promotores urbanos. Una serie de decisiones administrativas durante un período de 30 meses impulsó el valor prácticamente nulo en el mercado de ciertas tierras a precios de más $14.000 por metro cuadrado. Tales decisiones llevaron a ganancias generales de más de 1000 veces el precio original de tierra, una vez considerada la inflación.
>
> El Salitre en Bogotá siguió un proceso similar de toma de decisiones por parte de la administración municipal, que aumentó sustancialmente el precio de la tierra. No es sorprendente que los proyectos de vivienda en ambos casos se encuentren ocupados por grupos de medianos ingresos, en lugar de los sectores de bajos ingresos previstos originalmente. (Fernando Rojas, Martim Smolka (1998): *Nueva ley*

colombiana implementa recuperación de plusvalías. En: **Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina.** Martim Smolka, Laura Mullahy, eds, Lincoln Institute, 2007)

Pongámoslo en nuevos términos: el precio del terreno depende fuertemente de lo que puede construirse en él. Y la autorización para aprovecharlo la otorga el Estado. Esta forma de enriquecimiento abrupto es un fuerte estímulo a la especulación con el suelo: los especuladores compran suelo y esperan que la sociedad los vuelva millonarios (o más millonarios). Decimos "la sociedad" porque lo que hace el propietario es aguardar a que el resto de habitantes, y el Estado, en el proceso de crecimiento de la ciudad, vuelva valioso el terreno haciendo atractivo el sitio, mediante la cercanía, la construcción de vías, la instalación de redes matrices de servicios públicos.

Otro mecanismo para darle mayor aprovechamiento al terreno es cambiar su uso, de vivienda, a comercial. Los centros comerciales dependen fuertemente de la localización, y ahí sí los terrenos se vuelven únicos e irrepetibles, como vimos en el caso de la esquina de Starbucks en el metro de Washington. Ese cambio aumenta la capacidad de presión del propietario del suelo para aumentar el precio.

Atajar este enriquecimiento-sin-trabajo-productivo no es anti-capitalismo, sino anti-rentismo:

> "La preferencia por la inversión en tierras es característica de las sociedades precapitalistas, característica que, en la sociedad actual, impide el desarrollo y se convierte en un factor inhibitorio de las inversiones en activos reales… Si el capitalista puede obtener una ganancia sin correr riesgos con las inversiones productivas… las actividades productivas no existirán… En países como el nuestro, la tierra tiene unos costos de acumulación bajos[5] y una alta liquidez al tener una gran demanda… Esto lleva a un mundo sin potencia inversora…
>
> El empresario de vivienda… no tiene ningún interés en ayudar al mantenimiento del poder de mercado sobre uno de los insumos básicos con el que trabaja: la tierra. [*"La mano invisible del Estado.* Fabio Giraldo Isaza, en: **El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá.** Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, No 4, 2007]

Hay países capitalistas (ya materialmente no quedan otros – por ahora, según algunos) en los que todo el suelo urbano es propiedad pública, del Estado, quien cobra un arriendo según los usos, tratamientos y densidades que autoriza. En los demás, es usual que el impuesto a la renta capte para el Estado parte de los aumentos de arriendo y desestimule los arriendos muy altos a través de tasas crecientes, estimulando de paso la evasión; estos ingresos van en general a las arcas nacionales y no se emplean en la construcción de ciudad.

¿POR QUÉ ES "TAN DIFÍCIL" CONSTRUIR CIUDAD?

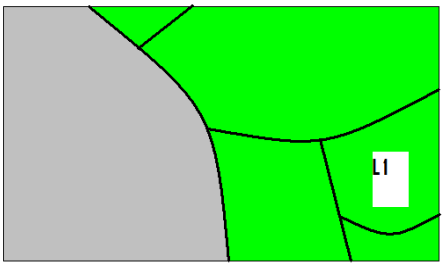
Una queja siempre presente de los empresarios-constructores es el sinfín de trámites que el horrible estado-burocrático-ciudad exige. (Algunas de estas críticas se esgrimen para presionar la autorización para construir en zonas que si bien ya están incorporadas como zonas de expansión, no es de urgencia, desde el punto de vista del interés colectivo, proceder a su urbanización en el corto plazo). Estos seres humanos dicen poner todo su empeño y sacrificio en construir los sitios-de-habitación para suplir las necesidades de algunos nichos de mercado. Debido a que una sociedad no es productiva sin la división del trabajo, unos dictan clase mientras

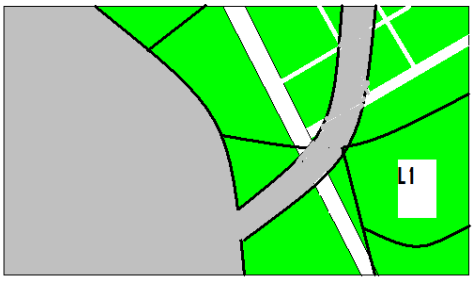
[5] Lo que podría cambiarse si aumenta la tasa de impuesto predial para predios urbanos desocupados. Nota fuera de texto

otros hacen esos sitios-de-habitación para que los primeros las compren. Éstos sufren ante las entidades públicas para que les permitan el sacrificio altruista de poner su empeño en construir y vender sitios-de-habitación… y otras infraestructuras, en lotes que ya son de su propiedad, o ya tienen un pacto propietario-promotor.

En la ciudad hay sitios en donde se puede construir vivienda nueva, ya urbanizados. O bien son lotes vacíos, o bien los promotores compran casas y luego de demolerlas construyen multifamiliares. Esas operaciones se hacen en barrios de clase media para arriba, y los apartamentos se ofrecen al mismo nicho de mercado. Aunque haya una casa que puede ser de lujo, se está comprando el suelo. Es más, se está comprando "el metro cuadrado de distinción".

Pensemos en algunas de las cuestiones que deben tenerse en cuenta cuando se crean nuevos espacios de vivienda a partir de otros espacios no urbanizados, por ejemplo, en la zona de expansión
La ciudad viene hasta el límite de la zona gris (primera figura). La zona verde, y un poco más allá, ha sido declarada de expansión urbana. No





tiene ni infraestructura vial, ni de servicios: acueducto, alcantarillado de aguas lluvias, alcantarillado de aguas negras, energía eléctrica, gas, teléfono. Las líneas negras muestran la división predial. El interés del propietario del lote L1 es venderlo a lo que más pueda. El interés del promotor urbano es continuar con su negocio de enlazar todos los actores y poner en venta vivienda urbana y/u otros equipamientos. Los dos negocios en general están separados. El dueño del lote puede asociarse con alguno, pero él mismo no es un promotor, y la conversión es inusual. Una práctica común es asociarse con un promotor y acordar un porcentaje de un negocio al que él aporta el lote, luego de llegar a un acuerdo sobre su precio. Ocurre con más facilidad que un promotor haya comprado el lote como reserva de capital en períodos anteriores. Para conseguir sacar adelante su negocio sobre un lote que ya es suyo, pero que puede, desde el punto de la economía de la ciudad, no ser prioritario para desarrollar, empleará sus relaciones presionando por una decisión oficial que le autorice a urbanizar. Usualmente, los grandes promotores tienen gremios que hablan a nombre de ellos, y se codean con las élites de gobierno. Su capacidad de presión es notable.

Urbanizar el lote significa crear las condiciones externas a la vivienda que permitan su uso urbano. El primer paso es habilitar el terreno para recoger las aguas lluvias (o canalizar ríos o quebradas para protegerlo de inundaciones). Basado en la zona total que se ha aprobado como zona de expansión, los técnicos señalan que es necesario construir redes matrices (líneas blancas gruesas) para conducir el agua hacia las cuencas. Esa red matriz servirá a toda la zona de expansión de la figura. Además, el dibujo muestra otras líneas de grosor intermedio que sería la red de colectores. No se dibujan las redes de los barrios, que evidentemente debe hacerlas el urbanizador y éste las traslada al comprador de la vivienda. Queda por definir

quién paga las otras dos redes. Lo mismo sucede con la vía de gran envergadura que dará conexión a toda la zona hacia la gran ciudad. Las vías que rodean las manzanas las construye el urbanizador y las carga al comprador de vivienda y demás. ¿Quién paga las otras? Aún suponiendo que alguno de estos problemas pueda resolverse fácilmente, ni el gobierno de la ciudad ni la empresa de acueducto (que puede ser pública o privada) pueden garantizarle al propietario del lote L1 que sea prioritario urbanizar los alrededores para poder construir su lote.

OTRA POSIBILIDAD DENTRO DEL "MERCADO": LA URBANIZACIÓN INFORMAL

Los costos de todo lo que hay que construir alrededor de una vivienda para que ésta pueda existir (andenes, vías, alumbrado público, parques locales) están contenidos en el precio de la vivienda, es decir, se trasladan al comprador. Las obras y los costos se denominan *cargas locales*. Así se produce la urbanización formal: los ingresos del comprador de vivienda le permiten pagar el costo de las cargas locales. Recordemos cómo el vendedor fija el costo del suelo para estos casos: dado el nicho de mercado, relacionado con la "distinción" y otros factores - se conoce la capacidad de pago del comprador. Por el suelo se cobrará hasta el límite en que la suma del precio que se cobra por el suelo, lo que cuesta la construcción de cada unidad de habitación y los costos de la urbanización, mantengan la rentabilidad esperada del promotor. No se cobra por la producción del suelo, porque el suelo no cuesta nada producirlo.

Durante el período de fuerte migración rural-urbana en América Latina un número enorme de familias se integraron a la ciudad trayendo consigo la pobreza agraria y terminaron atendidos por un mecanismo distinto: la urbanización informal, ilegal o pirata. Para algunos, éste es un mecanismo "por fuera del mercado". Pero esta manera de decirlo es equivocada: es un mecanismo por fuera del "mercado formal", pero sigue siendo "uso de la libertad real de los agentes", y esto es el mercado.

El urbanizador ilegal o "pirata" adquiere tierra con anticipación en la zona clasificada por las normas como rural, a precio de habitante vacuno, elude todo el proceso de aprobación y de manera furtiva (¿será? ¿más bien ante la indolencia de las autoridades? vende lotes sin urbanizar. Marca unos linderos para lotes (en Bogotá se volvió tradicional hacerlos de 6 metros de frente por 12 m de profundidad), dejando espacios reducidos para las vías, pues el negocio – cuando se trata de un negocio, y no de un "servicio a cambio de votos" – es sacar la mayor cantidad de lotes. No cuenta con servicios públicos domiciliarios, ni construidos ni previstos por las correspondientes empresas en sus planes de expansión. Tampoco deja espacio para parques o antejardines. Nada de alcantarillado de aguas negras o lluvias, ni calles, ni andenes, ni alumbrado público. Eso es lo que significa "sin urbanizar". Vende estos "lotes sin servicios" a precios accesibles para su nicho de mercado, ganando entre 10 y 20 veces el precio que pagó por ellos (precios actuales – años 2011 - típicos: ha comprado suelo a 1000 pesos el metro cuadrado y lo vende a 20.000). Comienza para el comprador un proceso de capitalización lenta, acumulando ladrillo por ladrillo, haciendo cuarto por cuarto con trabajo suyo, de su familia y amigos, o trabajo contratado. Casa una pelea que puede medirse en décadas para la consolidación del barrio. Como es calificado de ilegal, no puede recibir servicios públicos y entonces inicialmente los roba mediante conexiones fraudulentas, porque sin agua no se puede vivir, y sin energía eléctrica no se puede ver televisión, lo que es la muerte en vida. Asistido por el aparato de Estado al cabo de los años termina haciendo buena parte de las condiciones urbanas que se esperaba hiciera el urbanizador legal y pagara el consumidor de vivienda en el momento de comprar. El costo final resulta altísimo. Pero, aún consolidado, el barrio queda en condiciones precarias de espacio público, de equipamientos y en la

mayoría de ocasiones, de conexión con la ciudad aunque las viviendas son más generosas en espacio y posibilidades que las que ofrece el Estado como Vivienda de Interés Prioritario (VIP), que ahora se ofrecen en mínimos de 35 metros cuadrados. Buena parte de la ciudad popular latinoamericana se ha construido así.

El negocio es muy bueno para el urbanizador pirata, aunque puede ocurrir que para éste el negocio no sea lo único: actores políticos en nuestras ciudades consiguieron su electorado a través de la distribución o venta de estos lotes y luego a través de intermediar las necesidades de atención estatal que genera esta urbanización incompleta. El poder de los terratenientes rurales y urbanos en el ejecutivo nacional y en el Congreso frena todos los intentos de intervenir fuertemente las rentas del suelo[6] mientras los conmilitones de los congresistas presentes en los concejos municipales de los municipios urbanos profieren largas peroratas sobre la necesidad de que "el Estado" atienda las precarias condiciones de vida de los habitantes que ha creado la falta de una reforma urbana. A su vez, los concejales aseguran sus votos atendiendo gota a gota esas necesidades de consolidación urbana. "Las comunidades", como les dicen para consentirlas, terminan condenadas a necesitar esa intermediación política y todas las autoridades nacionales (y los técnicos internacionales) se hacen las de la vista gorda. Según cita H. Molina en *Colombia: vivienda y subdesarrollo urbano*, Finispro, 1979,

> "un estudio oficial financiado por al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Naciones Unidas no solo reconoce esta situación, sino que expresa que la "continuación del desarrollo de barrios clandestinos e invasiones sobre los cuales el gobierno no tiene ningún control, se debe aceptar como inevitable durante un considerable número de años"

No es de extrañar que los promotores de estas prácticas tuvieran altas votaciones (altas en sentido relativo, pues en ese entonces la abstención estaba en cerca del 60%) para el concejo de las ciudades.

Se ven dos cosas de bulto aquí: los precios por metro cuadrado de los lotes para vivienda individual (por supuesto, no hay edificios, que no se pueden hacer por autoconstrucción) son sustancialmente menores que los de otros nichos de mercado. Distancias efectivas (tiempos de viaje a los sitios de trabajo, especialmente debidos a la precariedad de la infraestructura vial) más *distinción* explica estas diferencias, diferencias que se realimentan. Lo otro que se observa es el rendimiento económico desmesurado para el especulador: desmesurado en ganancia bruta (¡2000%!), sin riesgo de inversión. Los pobres terminan aceptando comprar el terreno por $20.000 el metro cuadrado, sin ninguna infraestructura urbana, ni de cercanía ni de integración a la ciudad.

Un círculo vicioso de barrios ilegales: imposibles de detener, conflicto urbano que no se puede resolver porque la norma prohíbe dotar los barrios ilegales, imposibilidad de aplicar la ley a la fuerza, se volvió rutina cuando el Estado, a través de la Ley, dio vía libre a la legalización de estos barrios. El proceso en Bogotá comenzó durante el gobierno de Jaime Castro, y creció sustancialmente durante la administración Mockus ("legalización de barrios") y durante la administración Peñalosa ("desmarginalización"). Los barrios legalizados sin consolidar se convierten en los principales generadores de presión sobre los presupuestos locales (construcción de vías, pavimentación, construcción de acueductos, alumbrados…) y de los presupuestos de las empresas de servicios públicos, que cobran las ampliaciones en las tarifas de todos los bogotanos. Es

---

[6] Ver: Jorge Valencia Jaramillo: *Las reformas urbanas en Colombia*, en María Mercedes Maldonado (ed): *Reforma urbana y desarrollo territorial*, Alcaldía Mayor de Bogotá, LILP y Universidad de los Andes, 2003, Bogotá, citado en la lectura anterior.

decir, es un caso de “socialización” de las pérdidas que entrañan las ganancias de los terratenientes urbanos.

¿No alcanzarían esos $19.000 de diferencia para que el Estado o los particulares le entregue a los pobres los mismos lotes, pero urbanizados? ¿Con mejor dotación de espacio público, de vías y zonas verdes?